

УДК 323.1

Стогова О.В.

Сумський державний  
педагогічний університет  
ім.А.С.Макаренка

## ПРОБЛЕМИ АСИМЕТРІЇ У СУЧАСНИХ ФЕДЕРАТИВНИХ СИСТЕМАХ

*Розглядається теорія і практика федералізму. Аналізуються причини об'єднання держав у різноманітні федеративні форми. Порівнюється політична та конституційна асиметрія в федеративних системах. Аналізуються методи послаблення політичної асиметрії, а саме роль фінансових трансфертів. Розглядаються причини та наслідки конституційної асиметрії.*

Кінець ХХ – початок ХХІ століття продемонстрував поступовий перехід від суверенних націй-держав до інтенсивних міждержавних зв'язків федеративного характеру. У федеративних державах проживає понад 40 % відсотків населення земної кулі [1, с.343], тому важко переоцінити значення цієї форми державного устрою. Федералізм має величезну кількість форм його втілення і регулярно з'являються нові інноваційні варіанти. Але поряд з цим процесом розпалися колишні комуністичні федерації: СРСР, Чехословаччина, Югославія. Останнім часом суттєві зміни загроджують федеративному устрою Бельгії. Тому метою статті є аналіз теорії та практики функціонування федеративних систем у світі, визначення найбільш гострих проблем сучасного федералізму.

Дослідження федеративних відносин починається з праці Алтузія “Politica Metodice Digesta”, пізніше ця проблематика розвивалася в роботах німецьких теоретиків О.Бауера та К.Реннера. В Україні дослідженню проблем федералізму присвячені праці М.Драгоманова, В.Винниченка, М.Грушевського і сучасних дослідників: О.Картунова, І.Кураса, О.Куця, В.Лісничого, О.Майбороди, О.Маруховської, М.Обушного, Ю.Римаренка. Аналіз досліджень з проблем федералізму дозволяє зробити висновок, що до середини ХХ ст. спеціалісти з політичних досліджень зосереджувалися на дослідженні законодавчої та конституційної системи, не звертали достатньої уваги на політичні сили, що діють у суспільстві. Починаючи з 50-х років ХХ ст. дослідники дійшли висновку, що суто формальні дослідження конституції не дають змоги адекватно пояснити політичні процеси в федеративних системах. Реалії функціонування й практика роботи урядів федеративних систем у результаті діяльності політичних сил істотно відрізняється від формальної моделі, що закріплена законодавством.

Сучасні дослідники виділяють чимало причин, які сприяють посиленню міжнародної тенденції до об'єднання держав у різноманітні федеративні форми. Так, сучасний рівень розвитку транспорту, комунікацій, організації виробництва створює тиск одночасно у двох напрямках – у бік великих політичних організацій і, навпаки, - у бік дрібних. Тиск у бік великих політичних утворень пояснюється прагненням до прогресу, підвищення рівня життя, впливу на світовій арені. Але паралельно виникає прагнення до невеликих самоврядних політичних структур пов'язане з бажанням підвищити відповідальність уряду перед кожним громадянином і відобразити на державному рівні групові особливості – мовні, культурні, релігійні. Дуалістичний характер прагнень людей і створює умови для федералізму, який здатний поєднати функції загальнодержавного управління в окремих сферах політичного життя і автономію дій урядів суб'єктів федерації, спрямованих на підтримку регіональних особливостей. Другою причиною, що сприяє федералізму є глобалізація: громадяне прагнуть бути одночасно “глобальними споживачами і місцевими громадянами”(Том Курчене назвав цю тенденцію глокалізацією).

Слід зауважити, що порівняння існуючих в світі федеративних систем вимагає певних застережень. Федерації відрізняються одна від одної багатьма параметрами: за характером і масштабами економічних і соціальних відмінностей; за кількістю складових та ступенем симетрії чи асиметрії стосовно розмірів; за способом поділу законодавчої та виконавчої влади; за розподілом податкових ресурсів; за рівнем впливу регіонів на формування федеральної політики; за процедурами розв'язання конфліктів [2, с.32]. Але всі федерації мають такі спільні структурні характеристики: два рівні державного управління; розподіл законодавчої і виконавчої влади, а також джерел надходжень між обома рівнями державного управління, що забезпечує певні сфери реальної автономії для кожного з рівнів; забезпечення представництва регіональних інтересів у федеральних політичних інституціях, що зазвичай забезпечується запровадженням особливої форми другої палати у федеральному парламенті; верховний статус конституції, поправки до якої не можуть бути внесені в односторонньому порядку, необхідна згода більшості суб'єктів федерації; наявність третейських органів (у формі суду чи референдуму) для розв'язання конфліктів між органами державної влади; наявність установ та процесів для сприяння міжурядовому співробітництву в тих сферах, де компетенції різних рівнів влади перекриваються. Лівінгстон у 1956 році зазначив, що федеративні системи є функцією не стільки конституції, скільки суспільства. "Федеральний уряд – це інструмент для формулювання та захисту федеративних якостей суспільства" [3, с.1-2]. Причинно-наслідкові зв'язки між федеративним суспільством, його політичними інститутами, політичною поведінкою є складними і динамічними. Порівнюючи різні федеративні системи слід враховувати їхні наступні характеристики: відповідність політичних інститутів конкретному балансу соціальних груп; сприяння цих інститутів узгодженню єдності та різноманітності в державному устрою. Тобто основною проблемою федералізму є забезпечення балансу між прагненням суспільства до єдності і різноманітності.

Для всіх федерацій характерним є паралельне існування потужних мотивів до об'єднання для досягнення певних цілей і глибоко вкоріненого прагнення до автономного регіонального самоврядування задля досягнення інших. Цей дуалізм знаходить своє відображення у внутрішній будові федерацій у вигляді системи розподілу владних функцій і повноважень між федеральним урядом і регіональними суб'єктами. При цьому повноваження федерального уряду слугують для досягнення спільних загальних цілей, тоді як повноваження урядів суб'єктів пов'язані з цілями збереження індивідуальності й неповторності регіонів. Отже, інституційні характеристики федеративних систем є певним поєднанням в межах єдиної політичної системи принципів загального управління і самоврядування через систему конституційного розподілу влади між федеральним урядом і урядами суб'єктів. Конкретна форма і спосіб розподілу влади залежать від глибини та видів спільних інтересів, а також ступеня неоднорідності конкретного суспільства. Чим більш однорідним є суспільство, тим більшу частку повноважень дістає центральний уряд, і навпаки: що більше відмінностей спостерігається в різних суспільствах, то більше повноважень дістають уряди суб'єктів. Окрім збалансування єдності й різноманітності, будова федерації має забезпечувати рівновагу між незалежністю і взаємозалежністю регіональних урядів у відносинах між ними й федеральним урядом. На характер розподілу влади впливає і спосіб формування федерації. Там, де створення федерації відбувалося шляхом об'єднання кількох раніше незалежних суб'єктів із переданням ними частини свого суверенітету новоствореному федеральному урядові, наголос робиться на визначенні обмеженого кола виключно спільних і федеральних повноважень, а необумовлені повноваження залишаються у суб'єктів. Класичними прикладами є США, Швейцарія і Австралія. Цю традиційну модель запроваджено також у Німеччині і Австрії, хоча їх відродження у повоєнні часи потребувало певних змін. Там, де створення

федерації відбувалося шляхом деволуції колишньої унітарної держави, ситуація діаметрально протилежна: конституція визначає сфери повноважень регіональних суб'єктів, тоді як всі не обумовлені повноваження залишаються в руках федерального уряду. Таку схему прийнято в Бельгії та Іспанії. Деякі федерації, такі як Канада, Індія і Малайзія, мали комбінацію цих процесів[4, с.66].

Проблемою для сучасних федерацій залишається розподіл законодавчої і виконавчої влади. В істотній частині федерацій (США, Канада, Австралія) кожен рівень державного управління забезпечує виконавчі функції в тих самих сферах, у яких він має законодавчі повноваження. На користь такого рішення наводять наступні аргументи: такий розподіл сприяє зміцненню автономії законодавчих органів; урядам кожного рівня надається можливість втілювати в життя плоди власної законотворчості, що сприяє підвищенню якості законодавства. У Канаді і Австралії, де прийнятий парламентський принцип формування виконавчої влади, парламент може ефективно контролювати уряд, що втілює в життя його закони лише у тому випадку, якщо сфери їхньої юрисдикції збігаються. У Європейських федераціях, особливо у Швейцарії, Австрії, Німеччині, сфери адміністративних повноважень не збігаються із сферами законодавчої влади. Адмініструванням у багатьох сферах федеральної законодавчої влади згідно з конституцією займаються уряди суб'єктів. Це дає змогу законодавцям на федеральному рівні створювати до певної міри універсальне законодавство, залишаючи регіональним урядам можливість втілювати його в життя з урахуванням індивідуальних регіональних умов. Але така схема поділу влади на практиці вимагає вищого ступеня співпраці між різними рівнями державного управління.

На функціонування федерацій можуть впливати два види асиметрії серед суб'єктів. Перший вид, притаманний всім федераціям, може бути охарактеризований як політична асиметрія. Вона виникає внаслідок впливу культурних, економічних, соціальних та політичних особливостей на відповідні органи влади, авторитет та зв'язки різних суб'єктів регіонального рівня у відносинах з федеральним урядом та один на один. Інший вид асиметрії існує лише в деяких федераціях. Його можна назвати конституційною асиметрією, бо він стосується обсягу і змісту владних повноважень, закріплених, згідно з конституцією, за різними суб'єктами [4, с.99].

Політична асиметрія поміж повноправними суб'єктами існує практично в усіх федераціях. Серед основних чинників, що лежать в її основі, можна назвати різну кількість населення та територіальних розмірів, відмінності економічного характеру та нерівномірність розподілу ресурсів і добробуту поміж різними регіональними суб'єктами. Дія цього чинника виявляється через відносно домінування найбільших суб'єктів в процесах, що відбуваються в межах федерації, особливо коли один чи два з них суттєво відрізняються з-поміж інших, а також у слабкому впливі малих суб'єктів. Особливо серйозне джерело напруження існує в тих федераціях, де один з суб'єктів охоплює більш як половину населення федерації (Росія у колишньому СРСР, Чехія у Чехословаччині). Асиметричні відносини у федераціях мають важливе політичне значення через наступні причини: 1) вони впливають на спроможність урядів різних суб'єктів виконувати закріплені за ними згідно з конституцією повноваження, 2) вони визначають ступінь впливу яким користуються різні суб'єкти в тих федеральних органах, де рівень представництва залежить від кількості населення (наприклад, у вищих перших палатах законодавчих органів, яким підпорядковуються федеральні органи виконавчої влади в парламентських федеративних системах). Певна політична асиметрія існує в усіх федераціях, але якщо їй дають розвиватися понад міру, вона перетворюється на джерело внутрішнього напруження та нестабільності. Політичну асиметрію часто намагаються скорегувати наступними заходами: обмеженням політичного впливу більших регіональних суб'єктів на федеральному рівні шляхом запровадження другої палати у



федеральному законодавчому органі, де представництво зміщене на користь менших регіональних утворень.

Поняття конституційної асиметрії стосується відмінностей статусу чи законодавчих та виконавчих повноважень, закріплених у конституції за органами влади різних суб'єктів. До складу багатьох федерацій входять суб'єкти, зв'язки яких з федерацією істотно відрізняються від тих, що характерні для повноправних її учасників. До числа таких утворень належать федеральні столичні округи, федеральні адміністративні території та периферійні федеральні й асоційовані території [2, с.36].

У переважній більшості федерацій формальний розподіл законодавчих і виконавчих повноважень, а також фінансових ресурсів, згідно з конституцією, є симетричним щодо всіх повноправних членів федерації, а це сприяє підвищенню їх регіональної автономії [5]. Проте в певних випадках конституцією чітко обумовлено асиметрію юрисдикції окремих суб'єктів. Причинами, що спонукають засновників федерацій піти таким шляхом, зазвичай є істотні відмінності в географічних розмірах, кількості населення, особливості його соціального та культурного складу, а також економічна ситуація. Проаналізувавши існуючі федерації, можна виділити три підходи до встановлення конституційної асиметрії під час розподілу повноважень. Перший з них передбачає надання федеральній владі наднормативних повноважень (і відповідно обмеження регіональної автономії) у певних суб'єктах для здійснення визначених владних функцій у межах федеративної системи, прикладом такої конституційної асиметрії є Індія. Другий підхід передбачає наднормативне розширення сфери юрисдикції окремих суб'єктів і, відповідно, розширення регіональної автономії. Прикладами такого різновиду конституційної асиметрії є відносини між федеральним урядом Індії та урядами штату Джамму і Кашмір, а також Канада. Існує і третій конституційний підхід, який дозволяє узаконити асиметрію юрисдикції та повноважень, що закріплені за урядами окремих штатів. Йдеться про надання згідно з конституцією формально симетричних повноважень і юрисдикцій усім суб'єктам федерації, але й включення таких положень, що дозволяють їм у певних випадках приймати чи не приймати ці повноваження. Завдяки цій системі уряди мають змогу в разі необхідності делегувати один одному повноваження, а також просуватися до повної автономії з різною швидкістю. За такої схеми зберігається формально симетричний конституційний розподіл повноважень між усіма суб'єктами, але обумовлюються специфічні засоби для закріплення фактичної асиметрії між різними суб'єктами у використанні цих повноважень. Так Квебек, як провінція в складі Канади, порівняно з іншими провінціями користується певним ступенем законодавчої (має власний пенсійний план) та адміністративної асиметрії (стягує власний прибутковий податок) [4, с.105]. Іспанський підхід до вирішення питань за даною схемою передбачає визнання відмінностей у прагненні населення різних провінцій до автономії шляхом надання кожній автономній общині її власного індивідуального статусу автономії, який визначається конкретним комплексом угод та компромісів, укладених між Мадридом і відповідним регіональним представництвом.

Серед прикладів федерацій, що характеризуються певним рівнем конституційної асиметрії слід назвати ще Російську Федерацію та Бельгію. Найбільш комплексним із сучасних прикладів конституційної асиметрії в межах федеративної системи є різноманітність повноважень, закріплених за суб'єктами Російської Федерації [6, с.354]. Серед них – республіки, області, округи. Рівень повноважень цих утворень може корегуватися в процесі переговорів з центральним урядом. Незважаючи на формально симетричну конституційну систему, чимало суб'єктів Російської Федерації уклали з центральним урядом двосторонні угоди, які закріплюють асиметричний характер відносин. У Бельгійській федерації асиметрія спостерігається не лише при порівнянні юрисдикції трьох територіальних утворень – регіонів – з трьома нетериторіальними –

общинами, а й у характері зв'язків між регіональними радами та радами общин. Важливим чинником, що впливає на спроможність суб'єктів федерації користуватися автономією і здійснювати свої повноваження, є конституційний розподіл фінансових ресурсів. Розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями державного управління в межах федерації має велике значення через дві основні причини: 1) ці ресурси стимулюють або обмежують уряди у здійсненні конституційно закріплених за ними повноважень; 2) податкові повноваження та витрати самі по собі є важливим інструментом впливу і регулювання економіки. У більшості федерацій конституціями (у Бельгії – спеціальними законами) для обох рівнів державного управління визначаються джерела надходжень. Спільною рисою в розподілі фіскальних повноважень в федераціях є те, що більшість основних джерел надходжень закріплені за федеральним урядом. Окрім податків, уряди мають ще два основних джерела надходжень. Перше з них – це державні запозичення, доступні обом рівням державної влади у більшості федерацій, хоча у деяких федераціях (Австрія, Індія, Малайзія) зовнішні запозичення перебувають під виключно федеральною юрисдикцією. Друге джерело – це прибутки державних корпорацій та підприємств, які можуть поповнювати скарбницю того чи іншого уряду. Розподіл повноважень у сфері витрат в усіх федераціях адекватний тому обсягу законодавчої та адміністративної відповідальності, який закріплений за кожним з рівнів державного управління в межах федерації [4, с.75]. Практично всі федерації стикаються з необхідністю коригування двох видів фінансових дисбалансів. Про вертикальний дисбаланс йдеться тоді, коли закріплені конституцією за урядом федерації або суб'єкта джерела надходжень не відповідають їхнім обов'язкам щодо витратної частини. Такий дисбаланс може утворюватися з двох причин: 1) головні податкові джерела надходжень у державах закріплюються за федеральним урядом, при цьому фінансово наймісткіші обов'язки у витратній частині (охорона здоров'я, освіта та соціальні служби) реалізуються на регіональному рівні; 2) різні податкові зміни та кількісні зміни у витратній частині. Іншою формою, що вимагає коригування, є горизонтальний дисбаланс. Про цей вид дисбалансу йдеться тоді, коли джерела надходжень різних суб'єктів відрізняються настільки, що окремі з них нездатні забезпечити своїм громадянам достатній рівень суспільних послуг. Окрім горизонтальних дисбалансів надходжень, можуть спостерігатися також дисбаланси витрат, викликані особливостями соціодемографічних характеристик населення: густотою, ступенем урбанізації, соціальним складом і віковою структурою. У багатьох федераціях влада намагається компенсувати шкідливий вплив диспаритету на єдність країни шляхом застосування схем перерозподілу та зрівнювання ресурсів, що бувають у розпорядженні суб'єктів. З цією метою передбачено систему фінансових трансфертів від одного рівня державної влади до іншого. Оскільки саме федеральний уряд зазвичай контролює більшість основних податкових джерел, то процес коригування відбувається у формі трансферту коштів від центральних органів до регіональних. Метою такого перерозподілу коштів є усунення як вертикальних, так і горизонтальних дисбалансів і допомога найбіднішим суб'єктам. Важливу роль у федеративних системах відіграють зрівнювальні трансферти [4, с.85]. Їхнє значення впливає з принципу, що всі громадяне федерації мають право на отримання приблизно однакового комплексу соціальних послуг за умов сплати приблизно однакових податків. Потреба в таких трансфертах виникає із усвідомлення того, що нерівномірність у розподілі добробуту між різними суб'єктами справляє негативний вплив на відчуття соціальної єдності в межах федерації. З цієї причини зрівнювальні трансферти називають “трансфертами солідарності”. Умови здійснення таких трансфертів є індивідуальними.

Запровадження конституційної асиметрії ускладнює функціонування федерацій. Але в конкретних випадках не було знайдено іншого способу узгодити між собою різні прагнення до регіональної автономії, як запровадити певну асиметрію у схему

конституційного розподілу владних повноважень (Малайзія, Індія, Канада, Бельгія). В інших випадках асиметрію використовують як тимчасовий засіб єднання регіонів, що перебувають на різних стадіях політичного розвитку (Іспанія [7]). Але проблемою залишаються межі припустимої асиметрії, у разі перевищення яких вона з методу стабілізації ситуації перетворюється на причину напруженості в федерації. В багатьох федераціях визнання і використання конституційної асиметрії забезпечує ефективний шлях до примирення основних відмінностей між суб'єктами.

Основною проблемою федералізму є забезпечення балансу між прагненням суспільства до єдності і різноманітності. Але така проблема гостро стоїть і в унітарних поліетнічних державах. Україна за формою державного устрою є унітарною державою, але в контексті адміністративної реформи актуальним здається дослідження принципів взаємовідносин між центром та регіонами в державах з різними формами державного устрою. Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є аналіз принципу конституційної асиметрії, що застосовується у федеративних державах, та можливості його ефективного використання в Україні для оптимізації відносин між центром та периферією.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Основи етнодержавознавства: Підручник/За ред. Ю.І.Римаренка. – К.:Либідь, 1997. – 656с.
2. Етнонаціональні чинники державотворення: Монографія //О.М.Куць, В.В.Лісничий, Ю.О.Куц; Керівник авт. Кол. О.М.Куць. – Х.:Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 108с
3. Livingston, W.S., Federalism and Constitutional Change (Oxford: Clarendon Press, 1956).
4. Уоттс Рональд Л. Федеративні системи /Перекл. з англ. Р.Ткачук; Гол. ред і автор передм. Дж. Перлін. Х Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192с.
5. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. – Харків: Торнадо, 2001. – 352с.
6. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 года //Ирхин В. Политология. – М. Рос. гос. ун-т дружбы народов, 1996. – 454с.
7. Конституция Королевства Испании //Конституции зарубежных стран. – М.:БЕК, 1997. – 561с., С.296-351.

