

*О.В. Стогова, канд. політ. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»*

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ У ФЕДЕРАТИВНИХ ДЕРЖАВАХ.

У роботі досліджується проблема інтеграції у федеративних державах. Автор аналізує політичну, правову та економічну інтеграцію, співставляє правові норми федеральних конституцій та норми суб'єктів федерацій. Зроблено висновок про інтеграційні тенденції та домінування федеральних норм.

Ключові слова: федерація, федеральні конституції, суверенітет, інтеграція.

Постановка проблеми. Федеративним державам у сучасному світі належить провідна роль, адже до їхнього числа належать такі потужні у політичному та економічному відношенні держави як США, ФРГ, Канада, держави з високим рівнем розвитку – Швейцарія, Австрія, Аргентина, Бразилія, Мексика, Венесуела, Індія, Пакистан, країни, що розвиваються – Малайзія, Нігерія.

Слід відмітити, що конфедерації як форми об'єднання суверенних держав в наш час не існують. Лише в Об'єднаних Арабських Еміратах збереглися елементи конфедеративного устрою. Канада і Швейцарія хоч і носять назву конфедеративних, але ці назви скоріше відображають історію, ніж реальність державного устрою. Тому федералізм залишається єдиною альтернативою унітаризму, що визначає актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Засновник загальної теорії федералізму Й. Альтузиус, батьки-засновники американської федеративної системи А. Гамільтон, Д. Медісон, А Токвіль досліджували теоретичні основи федералізму[1]. Суверенітет федерації та її складових частин розглядали Г. Еллінек, П. Лабанда, М. Зейдель[2]. Сучасні західні дослідники А.Фрідмен, А. Моммен, Г. Таллок, Д. Елазар[3] зосередилися на новітніх підходах до проблем федералізму. Проблеми російського федералізму досліджували Б. Страшун, Ю.

Тихомиров, В. Чиркін. Значний вклад у вивчення федералізму внесли і вітчизняні дослідники: О. Картунов, О. Маруховська, В. Ребкало, М. Обушний, О. Майборода, Ю Римаренко, О. Куць, П. Надолішній [5].

Невирішеними раніше залишилися проблеми інтеграції, що виникають у федеративних державах. Адже для федерацій характерне паралельне існування двох процесів: інтеграції і регіоналізації. Федералізм завжди несе певну безпеку переродження, яке може підірвати єдність держави, особливо, коли регіональні інтереси набувають пріоритету над загально федеральними. Тому вивчення проблем інтеграції у федеративних державах є надзвичайно актуальним.

Метою статті є дослідити проблеми інтеграції у федераціях шляхом аналізу конституцій федеративних держав, порівняння норм федеральних конституцій з нормами суб'єктів федерацій.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи історію створення і розвитку федерацій помічаємо, що взаємозалежність між союзом та його складовими частинами при загальній тенденції до централізації розвивається суперечливо. Десь відбувається посилення центральної влади (у більшості випадків), десь її послаблення. Ці процеси ускладнюють об'єктивну оцінку федеративних відносин. Однак федералізм як форма рішення питання про територіально-політичну організацію суспільства і розмежування предметів відання між союзом і державними утвореннями, що входять до нього викликає особливий інтерес.

Штати, землі, провінції, які входять до складу федерацій не мають права виходу. Це право не визнається жодною державою. А спроби сецесії придушуються силою зброї (1847 – Швейцарія, 1861-1865 – США), або політико-правовими засобами (відмова у праві виходу штату Західна Австралія). Однак необхідно відмітити, що є в історії приклади, коли сецесія відбулася, так 1965 р. із складу Малайзії вийшов штат Сінгапур [4].

Суб'єкти федерації не володіють верховенством на своїй території. Сфера дії федерального права поширюється на всю федерацію, і в жодній з них суб'єкти не мають права протидіяти його застосуванню. Конституція США так

вирішує колізії між федеральним законодавством і законодавством штатів: «Ця Конституція і закони Сполучених Штатів, які видані для її виконання, а також всі договори, що заключні або будуть заключні Сполученими Штатами, є вищим правом країни, і судді кожного штату зобов'язані до їхнього виконання, хоча б у конституціях і в законах окремих штатів містилися постанови, що суперечать їм» (ст. 6) [7]. Схожі формулювання знаходяться у конституціях Аргентини (ст. 32) [8], Мексики (ст. 133) [9], Венесуели (ст.16) [10], Канади (ст. 52, п. 1 – редакція 1982 року) [11] та інших держав. Суб'єкти федерацій не суверенні. У США, Австралії цей факт підтверджений рішеннями федеральних верховних судів.

Слід відмітити той факт, що окремими конституціями, наприклад Швейцарії (ст. 3) [13] і Мексики (ст. 40) [9], за суб'єктами федерацій формально визнається суверенітет, але лише у тому обсязі, у якому він не обмежений федеральною Конституцією.

Позбавлені суб'єкти федерацій і права виступати самостійно на міжнародній арені, такого права за суб'єктами не визнає і міжнародне право. Так, американські штати були позбавлені цього права навіть у період конфедерації 1781-1789 рр., а у Швейцарії останні міжнародні договори були заключні кантонами від свого імені у 40-х рр. XIX ст.

Але у міжнародній практиці відомі випадки підписання міжнародних угод суб'єктами федерацій, наприклад, культурні договори між провінцією Квебек і Францією. В організації органів влади суб'єкти федерації як правило наслідують зразки федерації навіть у тих державах, в яких федеральні конституції не висувають вимог до державних утворень, що належать до їхнього складу (США, Австралія). Але у більшій частині конституцій (Мексика, Аргентина, Бразилія, Канада) надається детальний опис структур органів влади суб'єктів федерації. У Швейцарії конституції кантонів санкціонуються федеральною владою. В Індії право прийняття власних конституцій надане двом штатам: штату Джамму і Кашмір і штату Сіккім. У Канаді посада голови провінції заміщується центральним урядом.

Особливу роль у федеративних державах відіграє фінансова політика. Механізми фінансової політики впливають на процеси політичної інтеграції. Фінансова централізація проведена фактично в усіх федераціях. Наприклад, у Канаді бюджетні джерела були централізовані ще в 30-і рр. ХХ ст., у ФРН – 1969 р. Суб'єктам федерацій залишають незначні джерела прибутку. А надання їм допомоги з боку центральної влади супроводжується всілякими умовами та обмеженнями.

Федеральна влада має також заходи політичного і правового впливу на суб'єктів. Наприклад, у США за розпорядженням президента на території штатів можуть вводитися війська для захисту їх від «внутрішніх безпорядків» і захисту федеральних законів від самих штатів. За Конституцією Швейцарії, «Союз гарантує кантонам їхню територію, суверенітет у межах, встановлених статтею 3 Конституції, свободу і права народу, конституційні права громадян» (ст. 5) [13]. А у випадку загрози щодо них вводять на територіях кантонів надзвичайний стан, призупиняють реалізацію прав громадян і повноважень влади кантону, забороняють проведення публічних демонстрацій і обмежують свободу друку. Схожими за змістом є і положення надзвичайного законодавства ФРН, Канади (закон 1988 р.), Індії (конституційна поправка 1988 р. щодо надзвичайного стану) [17].

Потужний вплив на розвиток політичної інтеграції чинить централізація структури політичних партій. Цей процес помітний і у федераціях з традиційно децентралізованими партійними системами (США, Швейцарія). У ряді конституцій передбачаються особливі правові важелі впливу на членів партії. Так, в Індії у відповідності до 52-ї поправки до Конституції 1985 р. члени парламенту можуть бути позбавлені депутатського мандату у випадку порушення ними партійної дисципліни [17].

Однак процеси політичної інтеграції розвиваються не лише вертикально у напрямку зростання ролі федеральних органів. Певну роль відіграють ті процеси, які складаються горизонтально – між суб'єктами федерації. Існує значна кількість консультативних органів, що координують зусилля штатів,

провінцій, земель. У ряді федерацій вони діють від контролю центральної влади, яка не стимулює спроб суб'єктів розширити свої права.

Конституційною гарантією верховенства федерації у цій галузі є статті конституції, які вимагають від суб'єктів федерації передачі угод, що заключені між ними на ухвалення центральної влади.

У федерації задача забезпечення **єдиного правового регулювання** забезпечується у трьох напрямках: розширення компетенції центральних органів влади, встановлення обмежень законодавства суб'єктів федерації, прийняття суб'єктами федерацій уніфікованих актів.

Своєрідним правовим наслідком процесів інтеграції в економічному і політичному житті стає розширення предметів відання федерацій. У країнах загального права (США, Канада, Австралія) це відбувається в основному у процесі тлумачення конституційних норм верховними судами. В інших федераціях – переважно через прийняття нових конституцій, наприклад Конституція Бразилії 1988 р. [14], або шляхом внесення поправок до текстів конституцій. У межах відання федерації федеральне право замінює суперечливі норми штатів, а колізії між ними вирішують на підставі конституційних норм. Федеральні конституції нерідко встановлюють особливі заборони, обмежуючи таким чином прийняття суб'єктами федерацій законодавчих актів, які порушують зобов'язання по угодам, привілеї та пільги громадян.

Третя форма інтеграції права – це прийняття суб'єктами федерації уніфікованих актів. У США вони розробляються Національною конференцією уповноважених щодо уніфікації законів штатів. У ФРН, Канаді, Австралії – на конференції голів або представників виконавчої влади. Розроблені ними законопроекти передаються на затвердження представницьких органів суб'єктів федерацій.

Розвиток процесів правової інтеграції дає складну, навіть суперечливу картину, нерідко вона відстає або відступає від руху процесів інтеграції в економічному і політичному житті. Це пояснюється «вторинністю» права по відношенню до економічних і політичних явищ. Але крім цього, у федераціях з їх правовими системами право має можливість закріпити не лише волю

пануючої більшості, але й окремих груп громадян, які відстоюють свої особливі права і привілеї.

Розглянемо проблему економічної інтеграції, створення єдиного внутрішнього ринку. У ньому відображається все різноманіття економічних явищ, їхні основні тенденції і закономірності, механізми, що змінюють традиційну структуру федеративних відносин.

Єдиний економічний ринок склався у розвинених федеративних державах до початку ХХ ст. У наш час його розвиток пристосовано до вимог федеративного устрою.

Конституційною основою процесів економічної інтеграції є статті конституції, які закріпили право федеральних органів встановлювати єдину систему грошового обігу, вводити податки на всій території федерації і регулювати торгівлю між суб'єктами.

Особливе значення в утворенні єдиного економічного ринку мала широка дискреційна влада центральних органів з регулювання торгівлі. У США право регулювати торгівлю між штатами Конституція передала конгресу (ст.1 розд. 8). У процесі конституційного тлумачення це право було наповнене наступним змістом: «Торгівля – це більше ніж просто торгівля. Це – рух товарів і відносин» (1824 р. – Верховний суд США, Справа «Гіббонс проти Огдена»)[18].

Аналогічні формули про регулювання торгівлі між суб'єктами федерацій застосовуються конституціям Австралії і Канади.

Деякі інші формули використовуються в інших конституціях. Так, Конституція Мексики передбачає право конгресу «запобігати встановленню обмежень у торгівлі між штатами» (ст. 73, п. IX) [9]. У Конституції Швейцарії проголошується «принцип свободи торгівлі і промисловості ...на всій території Союзу» (с. 31) [13].

У розвитку єдиного економічного ринку не меншу роль відіграло створення єдиної системи грошового обігу. Фінансова система знаходиться під повним контролем федеральних урядів. Вони здійснюють випуск грошей і вилучення цінних паперів, визначають умови кредитування і основи функціонування банківської системи. Суб'єкти федерації позбавлені будь-яких

реальних фінансових важелів. Підтвердженням цьому є конституційна норма Швейцарії: «Союз використовує всі права, що надані йому монетною монополією» (ст. 38) [13].

Значні повноваження федеральних органів по введенню єдиних податків на всій території федерації. Наприклад, XVI поправка до Конституції США закріплює верховенство федерації у цій галузі. «конгрес має право встановлювати і збирати податки з прибутків, що отримуються з будь-якого джерела, без розподілу цих податків між штатами і незалежно від ...оцінок числа їх населення» [7].

Єдиний економічний ринок характеризується наступними параметрами: динамізмом, ефективністю і гармонією відносин між суб'єктами. Динамізм єдиного економічного ринку забезпечується свободою пересування осіб, товарів, капіталів та послуг. Ефективність – відповідністю форм управління економічним вимогам. Гармонія – мотивованими пропорціями у галузевому і регіональному розвитку економіки.

У сучасних федераціях зняті всі обмеження щодо пересування осіб, товарів, капіталів і послуг. А протекціоністські і дискримінаційні акції з боку суб'єктів федерації стримують відповідні конституційні норми. Наприклад, Конституція США встановлює: «Жоден штат не має видавати чи застосовувати закони, які обмежують привілеї і пільги громадян США» (XIV поправка) [7]. Аналогічна норма є в Конституції Канади, але вона доповнена наступним положення: «Кожен громадянин Канади наділений: а) правом пересування і вибору місця проживання у будь-якій провінції, б) правом займатися трудовою діяльністю у будь-якій провінції» [11].

У Конституції Австралії визначено, що «територія Федерації єдина в області валютних, господарських і митних відносин. Всередині Федерації не можуть встановлюватися митні чи інші транспортні обмеження (ст. 4). Кожен громадянин Федерації має у кожному з штатів ті ж права і обов'язки, що громадяни цього штату» [12].

Але федеральні конституції припускають окремі обмежуючі заходи. Суб'єкти федерації мають право передбачати обмеження на заняття певними

професіями, вводить місцеві податки, висувати відповідні вимоги до діяльності фізичних і юридичних осіб на своїй території. При цьому не допускається дискримінація мешканців інших суб'єктів. Не можуть бути застосовані заходи, що «обтяжують» торгівлю між суб'єктами, за виключенням тих, що виправдані законною метою, наприклад, охорона навколишнього середовища, карантин, безпека дорожнього руху. У регулюванні економічних відносин федеральні органи спираються переважно на методи і форми фінансової політики (податки, дотації), не нехтуючи за потреби і засобами директивного керівництва (регулювання цін, введення заборон).

Нерівномірність розвитку економіки породжує нерівність у економічному потенціалі суб'єктів федерації і диспропорції у галузевій і функціональній структурі економіки. З метою коректування її розвитку в усіх федеративних державах надається підтримка «слабким» суб'єктам за рахунок централізованих фінансових ресурсів. Найбільш детально ці питання розглядаються у Конституції ФРН. У п. 4 ст. 104 відмічається: «Федерація може надавати землям фінансову допомогу для покриття особливо важливих витрат земель і спільнот, які необхідні для запобігання порушення загальної економічної рівноваги чи компенсувати можливі економічні нерівності на території Федерації...». Стаття 109 наголошує: «Федерація і землі мають враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги загального економічного балансу» (п.2) [15].

Висновки. Історичний досвід свідчить, що розвиток федерацій іде у напрямку інтеграції. У правовій та економічній сферах тенденції інтеграції переважають над тенденціями регіоналізації. Схоже, що це єдиний можливий шлях по збереженню життєздатності федерацій в умовах конкуренції, що зростає в межах світового співтовариства.

Інтеграційні процеси торкаються не лише федерацій. Інтеграція, у тому числі і правова охоплює країни Західної Європи, Північної і Латинської Америки, держави Східного і Близького Сходу. Рушійною силою цих процесів є економіка, яка переступає через національні кордони, усуває їх, змінює політичну форму суверенних держав. У Західній Європі цей процес просунувся

найдалше. Можна зробити припущення, що таким чином буде проходити економічний і політичний розвиток Північно - Американського континенту.

Список літератури

1. Уоттс Р. Л. Федеративні системи / Перекл. з англ. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192с.
2. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под общ. ред В.С.Бакирова, Н.И.Сазонова. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592с.
3. Florentina Harbo. Federalism as a solution for multicultural societies problems in Europe? Some aspects of modern development / Інноваційний розвиток суспільства за умов крос-культурних взаємодій / Матеріали Міжнар. Наук. конф. для студентів, аспірантів, науковців. У 6. Ч. – Суми: РВВ СОІППО, 2008. – ч.1. – 214с., С.9-17.
4. Историчний нарис. - Режим доступу: <http://svit.ukrinform.ua/Singapur/singapur.php?menu=history>
5. Стогова О.В. Проблеми асиметрії у сучасних федеративних системах // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна “Питання політології”. – 2007. - №785. – 196с., С. 105-110.
7. Конституція США. - Режим доступу: <http://www.5ka.ru/65/14183/1.html>
8. Конституція Аргентини. Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/71>
9. Конституція Мексиканских Соединенных штатов. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Mexico&language=r>
10. Конституція Республіки Венесуэлы. - Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/78>
11. Конституція Канади. - Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z2021_page_12.html
12. Конституція Австралії. - Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/30/2>
13. Союзная конституція Швейцарской Конфедерации. - Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Switzerland&language=r>
14. Конституція соединенных штатов Бразилии. - Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?country=Brazil&constitution=20&language=r>
15. Конституція Федеративной Республіки Германии. - Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Germany&language=r>
16. Конституція Российской Федерации.- Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Russia&language=r>
17. Конституція Индии. - Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=India&language=r>
18. Постановление Верховного суда США 1824 года. - Режим доступу: <http://www.k-z.com.ua/108>

Summary

The problems of integration in Federative States are considered in this article. The author analyses the political, legal and economic integration, compares legal norms of the federal constitutions with the norms of federation subjects. The article is summed up with the conclusion about integration tendencies and dominance of federal standards.

Key words: Federation, the Federal Constitution, sovereignty, integration.