

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

ОСНОВНІ ТИПИ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті аналізуються основні типи федерації, що існують у сучасному світі. Доводиться відсутність єдиного універсального типу федерації, який був би оптимальним для всіх часів і народів. Виділені національно-територіальний, адміністративно-територіальний типи. Особлива увага приділена симетричному та асиметричному федералізму.

Ключові слова: порівняльний аналіз, конституційна федерація, договірна федерація, симетрична федерація, асиметрична федерація.

Постановка проблеми. Дослідження федералізму є важливим і для федеративних держав і для унітарних. Для кожної федеративної держави актуальним є пошук власних форм, методів і засобів організації державного апарату, шляхів узгодження інтересів між різними рівнями державної влади. Для унітарних держав, особливо із прагненням до децентралізації актуальним є вивчення та запозичення досвіду розподілу повноважень між різними рівнями державної влади та місцевим самоврядуванням, що склався у федераціях різних типів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи федералізму досліджували Й. Альтузиус, А. Гамільтон, Д. Медісон, А. Токвіль. Суверенітет федерації та її складових частин розглядали Г. Еллінек, П. Лабанда, М. Зейдель. Сучасні західні дослідники А. Фрідмен, А. Моммен, Г. Таллок, Д. Елазар зосередилися на новітніх підходах до проблем федералізму. Проблеми російського федералізму досліджували Б. Страшун, Ю. Тихомиров, В. Чиркін, А. Каримова, Д. Ковачев, М. Фарукшин. 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.

Невирішені раніше частини проблеми. Не зважаючи на значну кількість досліджень з федералізму, ґрунтовного порівняльного аналізу типів федерацій не проводилося.

Метою статті є виокремлення типів федерації та їх порівняльний аналіз.

Виклад основного матеріалу. Спробуємо виділити деякі спільні для федеративного устрою принципи та здійснити порівняльний аналіз форм і особливостей їхнього втілення у сучасних федеративних державах. Мета дослідження реалізується через наступні **завдання**: проаналізувати сутність та основні складові федерації, визначити її місце і роль у сучасному світі, правові основи устрою, характер взаємовідносин між центром і суб'єктами федерації, розподіл предметів відання між різними рівнями державної влади.

Дослідження форм організації, основних складових і особливостей функціонування проведені Д. А. Ковачевим, дозволили розподілити їх на декілька груп: 1) крупні, високорозвинені демократичні держави, такі як Австралія, США, Канада, ФРГ; 2) малі за розмірами високорозвинені держави – Австрія, Бельгія, Швейцарія; 3) держави середнього рівня розвитку – Аргентина, Бразилія, Венесуела, Індія, Мексика, Пакистан; 4) держави з перехідними політичними режимами посттоталітарного типу (Росія); 5) держави з помітними рисами патріархальної системи – Танзанія, Папуа – Нова Гвінея[1].

Важливим критерієм класифікації федерацій є система їхнього конституційно-правового оформлення. За даним критерієм виділяють два основні типи: договірний і конституційний. Деякі автори в межах цих типів виділяють також конституційно-договірний чи договірно-конституційний тип.

Договірна федерація створюється в основному шляхом укладення кількома суверенними державами чи державними утвореннями договорів про об'єднання в нову союзну державу.

Таким чином, основним установчим і державоутворюючим документом у договірній федерації є федеративний договір, включений у текст конституції. За такої умови, федерація – це союз, в якому держави, які вступили до нього чи державні утворення, делегували ряд своїх повноважень центральній владі. Відповідно договору, кожен член федерації зберігає за собою окремі елементи суверенітету і право виходу із союзу, тому договірні федерації вважаються менш життєздатними, ніж конституційні. Такі федерації рано чи пізно розпадаються, або трансформуються у конституційний тип.

Детальне уявлення про цей процес можна отримати на прикладі Конституції США 1787 року, компромісного документу, підготовленого з урахуванням позицій та інтересів 13 північноамериканських колоній, які відповідно до Статей Конфедерації 1781 [2] року були перетворені у штати і склали основу США. Із назви установчого документу слідує, що створена в наслідок Війни за незалежність держава представляла собою конфедерацію. Відповідно Конституцію 1787 року [3] можна розглядати як договір про формування нової американської держави на принципах федералізму. Політики і державні діячі трактували Конституцію саме таким чином. Так, Т. Джефферсон був переконаний, що договір може бути розірваний, якщо федеральний центр у своїй діяльності виходить за межі делегованих повноважень. Дж. Келхун, ідеолог Конфедерації 11 південних штатів, які відкололися від північних штатів у період Громадянської війни, відстоював право виходу штатів із складу союзу на тій підставі, що права штатів мають пріоритет перед владними повноваженнями федерального центру.

Як свідчить досвід США і еволюція трактовки Конституції, американська держава, зберігаючи в теорії договірний характер, поступово

перетворилася у конституційну, або, як мінімум, конституційно-договірну федерацію. До того ж у Конституції США відсутні деякі важливі політико-правові принципи, які містяться у Декларації незалежності, конституціях штатів і Статтях Конфедерації, такі як суверенітет штатів, право народу на повстання, природні права людини, суспільний договір. Ця теза підтвердилася прикладом Громадянської війни 60-х років XIX ст., коли 11 південних штатів проголосили намір про свій добровільний вихід зі складу США і утворення самостійної держави під назвою «Конфедерація південних штатів». Вашингтон застосував військову силу для відновлення єдності держави. Саме цей конституційний принцип став основою життєздатності США.

Світовий досвід доводить, що найбільш слабкими є договірні федерації, які допускають добровільний вихід одного або кількох суб'єктів зі складу федеративної держави. Тому договірний принцип устрою федеративної держави викликає гостру наукову дискусію. Договори часто розглядають як фактор дезінтеграції. На відміну від договірної федерації, конституційна федерація не допускає можливості виходу будь-якого суб'єкта зі складу федеративного союзу без відповідної згоди всіх інших суб'єктів федерації.

Федерації різняться за своїми етнонаціональними, культурно-мовними, конфесійними та іншими характеристиками [4, с. 110]. Так, існують симетричні та асиметричні федерації. За симетричного типу всі суб'єкти володіють рівними владними повноваженнями і правами, а асиметричний передбачає наявність у федеративній державі поряд із суб'єктами, що володіють рівним обсягом прав і повноважень, суб'єктів, що наділені порівняно більшим обсягом прав і повноважень, ніж інші. При чому федерації можуть бути асиметричними за одними ознаками та симетричними за іншими. Асиметричність може проявлятися у назвах суб'єктів, як в Російській Федерації. Суб'єкти, які носять однакові назви, наділені однаковим конституційно-правовим статусом.

Одним із проявів асиметричності є відмінності у формах адміністративного устрою. За цією ознакою виокремлюються федерації, побудовані за адміністративно-територіальним, національно-територіальним і змішаним принципами [5, с. 10].

З певними уточненнями можна стверджувати, що більшість федеративних держав, таких, як Австрія, Австралія, Аргентина, Бразилія, Венесуела, Мексика, ФРН побудовані за адміністративно-територіальним принципом, а Швейцарія і Бельгія за національно-територіальним.

Канаду можна розглядати як асиметричну федерацію. Так, Квебек як франкомовна провінція відрізняється від дев'яти інших провінцій додатковими правами та повноваженнями. До складу Канади входять дві території, населені аборигенними племенами, які управляються прямо із Оттави. У Канаді за національно-територіальним принципом сформована одна провінція, а всі інші – за адміністративно-територіальним.

Російська Федерація побудована за змішаним адміністративно-територіальним і національно-територіальним принципом. Республіки, автономні області, автономні округи в своїй основі мають національно-територіальний принцип, краї, області і міста федерального значення – адміністративно-територіальний. Російська Федерація – це складна держава, яка має у своєму складі шість різновидів суб'єктів федерації: краї, області, міста федерального значення, національні республіки, автономні округи і автономні області. Національні республіки наділені більшими правами порівняно із іншими суб'єктами. Таку структуру деякі дослідники вважають конституційно-правовою аномалією [6]. Поєднання етнонаціонального та територіального принципів стало проблемою, яка впливає на перспективи єдності Російської Федерації. Досвід Росії, Канади свідчить, що поліетнічним федераціям, які утворені за національно-територіальним принципом, загрожують різного роду протиріччя, нестабільність та сецесія (дві чеченські війни в Росії та квебекській сепаратизм).

Особливий інтерес представляє приклад Бельгії, яка останні десятиріччя переживає істотні системні трансформації. 1980 року із унітарної держави Бельгія була перетворена на федерацію. Особливість бельгійської федерації полягає у тому, що вона формувалася в результаті поєднання двох функціонально різних типів федералізму. Один пов'язаний із територією та економічним простором, інший – із спільнотами. У відповідності із першим принципом Бельгія складається із трьох округів: Фламандського, Валлонського, кожен із яких в свою чергу складається із п'яти провінцій, а також Брюссельського столичного округу. У той же час Бельгія поділена на три мовні спільноти: фламандську (Фламандський та Брюссельський столичний округи), франкомовну (Валлонський і Брюссельський столичний округ), німецькомовну – частина провінції Л'єж. В останні роки постійними є гострі протиріччя між двома головними мовними спільнотами (фламандцями і валонцями), що загрожує цілісності держави.

Принцип національно-територіального поділу, на нашу думку, діє в силу традиції. Федералізм є інструментом рівноправності народів, але він не обов'язково має бути побудований за етнотериторіальним принципом. Поліетнічність не обумовлює національно-територіального принципу державного устрою. Приклад США та багатьох інших поліетнічних держав, що побудовані за адміністративно-територіальним принципом, доводять цю тезу. Приклад Російської Федерації свідчить, що національно-територіальний принцип побудови держави не вирішує національного питання, а тимчасово знижує його гостроту, при цьому ускладнюючи проблему територіальної цілісності держави.

У більшості випадків спроба вирішення національного питання у межах федерації шляхом впровадження національно-територіального поділу не призводить до бажаних результатів. Прагнення до сецесії є постійними рисами таких федерацій. Яскравим прикладом є Чехословаччина, Югославія. Ситуація на Північному Кавказі, де

національно-територіальний принцип адміністративного устрою сприяв формуванню такого суб'єкту державотворення як титульний народ. Відбулася фактична легітимація регіональних політичних еліт за етнічним принципом, лідери територій зацікавлені у підвищенні статусу свого народу (і свого власного – як законного представника інтересів титульного народу). Фактично складається ієрархізація народів регіону, що виражається у їх різних статусах, що у свою чергу загострює національне питання, але вже на іншому рівні.

Цікавим, але мало дослідженим прикладом асиметричної федерації є Нігерія. Це молода централізована федерація, виникла в наслідок деколонізації. Федеративний устрій використаний центральною владою як засіб збереження єдності різнорідних в етнічному, соціальному і економічному відношенні регіонів. У Нігерії намагалися створити територіальну, а не етнічну федерацію, яка складається із приблизно однакових штатів і проводить політику рівного розподілу посад у центральному уряді, що має завадити гегемонії будь-якої етнічної, регіональної чи племінної групи. Але регіональна напруженість незмінно наслідувала етнічний розподіл, через що вже тричі докорінно змінювали кордони штатів. Нігерійська влада намагається використати плюси федералізму, минаючи його мінуси. Конституція [7] визначає нігерійську федерацію як високо централізовану. Список компетенцій федеральної влади включає більш як 60 пунктів. Штати не мають власного громадянства, своєї Конституції, не можуть виступати в якості суб'єктів міжнародного права, не володіють правом сепаратизму. Їхня виключна компетенція – кримінальне, цивільне і процесуальне законодавство, а у спільній компетенції федерального центру і штатів відносяться питання економічного розвитку, збір податків і розподіл прибутків, енергетика, вища освіта.

Висновки. Як свідчить аналіз федеративних держав, не існує єдиного універсального типу федерації, який був би оптимальним для всіх часів і

народів. Будь-яка федеративна держава має характерні риси, притаманні саме їй, що визначаються національно-історичними традиціями, соціально-економічними та політико - культурними характеристиками.

Виділяють федерації договірні та конституційні. Якщо федерації формуються знизу вгору, на підставі договору між регіонами, таку федерацію називають конституційною. Суб'єкти в таких федераціях відрізняються високим рівнем політичної автономії. Федерації, що формуються під сильним впливом центральної влади, є конституційними. Виділяють федерації симетричні і асиметричні. Симетричні складаються із однорідних та рівноправних суб'єктів. Асиметричні поряд із суб'єктами у своєму складі мають інші утворення.

Симетричні вважаються більш стабільними, тут відсутня боротьба за вирівнювання статусу суб'єкта. Асиметричні мають свої переваги: відповідають мовно-культурному, етнічному, історико - географічному, соціально-економічному різноманіттю регіонів, реалізують право націй на самовизначення без порушення єдності держави. Різні суб'єкти делегують центру різний обсяг повноважень, оскільки суб'єкт є суверенним.

Список літератури

1. Федерация в зарубежных странах / Волкова О.Н., Дымов Д.Е., Ковачев Д.А., Лафитский В.И., и др.; Отв. ред.: Ковачев Д.А. - М.: Юрид. лит., 1993. – 112 с.
2. Статті Конфедерації // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн. Том II. Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.. У 2 т. / За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре. – 608 с., С.52 – 60.
3. Конституція США // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн. Том II. Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.. У 2 т. / За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре. – 608 с., С.60 – 71.
4. Стогова О. В. Типи сучасних федерацій: характеристика та особливості застосування / Стогова О. В. // Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна «Питання політології». –

2012. - № 1031. – С. 106-111. [Електронний ресурс]. - Режим доступу:
<http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/handle/123456789/9652>
5. Стогова О. В. Проблеми інтеграції у федеративних державах / Стогова О. В. // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2011. - № 1(4). - С. 9-13. <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/handle/123456789/8410>
6. Примова И. Опыт сравнительного анализа основных типов федераций / И. Примова // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2011. – №5. – С. 77–85.
7. Constitution of Nigeria [Електронний ресурс]. - Режим доступу:
<http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=5412>

Аннотація

В статье анализируются основные типы федерации в современном мире. Доказывается отсутствие одного типа федерации, оптимального для всех времен и народов. Выделяются национально-территориальный и административно-территориальный типы. Главное внимание сконцентрировано на симметричном и асимметричном типах федерации.

Ключевые слова: сравнительный анализ, конституционная федерация, договорная федерация, симметричная федерация, асимметричная федерация.

Summary

The basic types of federation in the modern world are analysed in this article. The absence of one type of federation, that would be optimal for all times and people, is proved. National-territorial and administrative-territorial types of federation are distinguished. The main attention is concentrated on symmetric and asymmetric types of federation.

Keywords: comparative analysis, constitutional federation, contractual federation, symmetric federation, asymmetric federation.