

Тема 4. Сучасний федералізм і федерації.

План

1. Федералізм як принцип політичного життя. Співвідношення понять “федералізм” і “федерація”.
2. Дуальний і кооперативний федералізм.
3. Структурні характеристики федерацій. Класифікація федерацій.
4. Політичні процеси в регіонах – суб’єктах федерації.
5. Новітні тенденції у розвитку федералізму.

Література

1. Брезгулевская Н.В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. – 2005. - № 3.
2. Гущериев М.С. Федерация и регионы: правовые, экономические и социально-политические аспекты взаимодействия // Социально-политический журнал. – 1997. - № 2.
3. Захаров А.А. Федерализм и глобализация // Полис. – 2002. - № 6.
4. Карапетян Л.М. К вопросу о “моделях” федерализма // Государство и право. – 1996. - № 12.
5. Каспэ С.И. Суррогат империи: о природе происхождения федеративной политической формы // Полис. – 2005. - № 4.
6. Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. – 2000. - № 5.
7. Сухонос В. Форма державно-територіального устрою: класифікація постіндустріальної епохи // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 1.
8. Фадеева А. Федералистская модель Европейского Союза // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. - № 6. – С. 24-34.
9. Хенкин С.М. Федерализм: опыт российский и зарубежный // Полис. – 2005. - № 2.
10. Цуканов А.Л. Федерализм: глобальный подход к проблеме // Полис. – 2004. - № 2. – С. 179-182.
11. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. – 1994. - № 8-9.
12. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. – 1995. - № 5.

1. Федералізм як принцип політичного життя. Співвідношення понять “федералізм” і “федерація”.

Актуальність порівняльного дослідження федералізму дуже висока. Федералізм – не тільки ефективний спосіб управління, але й відповідна політична поведінка учасників, спосіб вирішення конфліктів.

Термін “федералізм” походить від латинського *foedus*, що значить “згода”. Основою для політичного принципу федералізму стала т. зв. федеральна теологія, що зародилася в рамках католицької соціальної теорії. Федералізм базується на таких засадах, як згода, довіра, співпраця, партнерство, компроміс. Як політичний принцип федералізм фіксує відносини між центральними та регіональними органами влади, що побудовані на основі поділу влади і наявністю права на самоуправління для

різних груп і територій. За висловом Р. Уоттса, сутністю федералізму як нормативного принципу є взаємопроникнення єдності і децентралізації в один і той же час. У сучасних федераціях виконується принцип “єдність у багатоманітності”, тобто єдність – спільні цілі, єдиний політичний і економічний простір, а багатоманітність – багатство методів і засобів реалізації політики, враховуючи особливості регіону.

Щодо *співвідношення понять “федералізм” і “федерація”* не існує єдиної точки зору. Перший підхід визначає їх як не тотожні, тобто федералізм – і політичний принцип, і політична ідеологія, а федерація – описове поняття, що позначає конкретне втілення принципу федералізму. Другий підхід започаткував Д. Елейзер, який виходить з того, що федералізм і федерація – дескриптивні поняття, що відрізняються масштабами. Федералізм позначає тип політичної організації, а федерація – найбільш поширений підвид федералізму. На думку І. Бусигіної, принцип федералізму тією чи іншою мірою проявляється у багатьох державах – федеративних, унітарних, конфедеративних.

У сучасному світі принцип федералізму проявляється і на наднаціональному рівні. Наприклад, Євросоюз – федеративне утворення з лозунгом “єдність у багатоманітності”. Таким чином, визнається цілісність різних частин ЄС, їх автономія.

2. Дуальний і кооперативний федералізм.

Федералізм як політичний принцип тлумачиться у рамках двох концепцій. **Дуальний федералізм** передбачає, що обидва рівні влади – і федеральний, і регіональний – мають свої джерела легітимації, автономію у сфері юрисдикції, при цьому зберігається чітка ієрархія. Існує інше розуміння даної концепції – в основі федеративного союзу лежить союз двох націй – англоканадці і франкоканадці у Канаді. Природа федерації пояснюється як діархія (двовладдя). В США чітко діляться функції між національним і регіональним рівнями влади, відносини між штатами конфедеральні, всі виступають рівними. Концепція **кооперативного федералізму** робить акцент на співробітництві, взаємодії, взаємозалежності федерації та її суб’єктів. Дана модель федералізму реалізується у двох формах – вертикальне і горизонтальне співробітництво. Кооперація по горизонталі передбачає створення міжрегіональних об’єднань, по вертикалі – утворення федерально-регіональних органів, що спільно вирішують однопорядкові питання. Така модель федералізму реалізована у Німеччині, де організовані наради міністрів федерації і земель. Однак у Німеччині противники кооперативного федералізму вважають, що ця концепція вирівнює фінансово різні землі і життєві умови по всій території, але вона вичерпала себе і не дає змоги розвиватися економічно сильним землям. На противагу даній концепції висувають концепцію **конкурентного федералізму**, яка не заохочує утриманські настрої бідних східних земель.

3. Структурні характеристики федерацій. Класифікація федерацій.

1. Верховенство писаної Конституції, поправки в яку вносяться за згодою всіх суб'єктів федерації;
2. Дві структури управління (федеральна і регіональна), що забезпечує баланс влади і управління між рівнями федерації. У федерації суверенітет розділений між федерацією і суб'єктами федерації;
3. Формальний конституційний розподіл законодавчих і виконавчих повноважень і державних ресурсів між двома рівнями влади, що гарантує певним регіонам автономію. У федераціях політичне життя повинне базуватися на принципі субсидіарності – делегування регіональною владою у центр тільки тих повноважень, які неможливо вирішити на регіональному рівні; до компетенції центру належать ті питання, які суб'єкти федерації не можуть вирішити самостійно.
4. Забезпечення представництва регіональних інтересів всередині федеральних інститутів, звичайно у формі другої (верхньої) палати парламенту;
5. Посередник (у формі суду/референдуму) для вирішення суперечок між рівнями влади;
6. Інститути і процедури для забезпечення співробітництва в областях спільної компетенції.

Виділяють **договірні і конституційні федерації**. Договірна федерація формується “знизу догори”, на основі згоди між регіонами, що входять у федерацію (США, Швейцарія, танзанія). Суб'єкти федерації мають більш високий рівень політичної автономії. Конституційні федерації формуються при сильному впливі влади (Німеччина, Індія, Мексика, Пакистан). Відмінності між двома видами федерацій доволі умовні, елементи договірного процесу і конституційного врегулювання можуть розвиватися паралельно.

Розрізняють **федерації симетричні і асиметричні**. Для симетричних федерацій характерна рівноправність суб'єктів федерації, як правило, вони виникають знизу. Асиметричні федерації можуть мати різні форми: а) поряд з суб'єктами федерації є інші територіальні утворення (наприклад, в США є штати і асоційовані члени – залежні території США – Пуерто-Ріко, Гуам, Східне Самоа та інші); б) федерація включає тільки суб'єкти, які мають різний статус (Російська Федерація, де є області, республіки, атономні округи, автономна область); в) іноді особливий статус мають резервації для корінного населення.

Кожний вид федерації має переваги і недоліки. Симетрична федерація більш стабільна, але асиметрія краще відповідає об'єктивним відмінностям між регіонами. Ідеальних симетричних федерацій немає, будь-яка має приховану асиметрію.

Існують федерації, утворені за **територіальним або національно-територіальним принципом**. Територіальний підхід не враховує етнічний фактор, а національно-територіальний передбачає, що кордони суб'єктів федерації співпадають з кордонами розселення етносів. Але як

територіальний підхід може викликати надмірну централізацію, так і акцентування етнічного фактора може підірвати єдність країни.

4. Політичні процеси в регіонах – суб'єктах федерації.

Для підтримки федералізму повинна існувати міцна партійна система. В стабільних федераціях діють т. зв. “інтегровані партії”, в рамках яких співробітничать політики різних рівнів. Ці партії створюються за ініціативою знизу, потім на їх базі формуються загальнофедеративні партії. Такі партії є в США та Німеччині. В Канаді таку систему побудувати не вдалося, ще у 1930-х рр. почався конфлікт між Квебеком і Онтаріо та західними провінціями, які перебували під впливом більш сильних. Західні провінції почали піднімати питання про рівний статус, але ліберали і консерватори їх не підтримали. Як наслідок, почали формуватися нові партії, які руйнували інтегровану систему – Партія соціального кредиту в Альберті і Національний Союз у Квебеку. Потім з'явилися партії, які беруть участь тільки у виборах на федеральному рівні., таким чином зв'язок між партійною політикою федерального і регіонального рівнів був перерваний.

У кожному регіоні може формуватися власний політичний режим. Науковці вбачають зв'язок між федералізмом як формою державного устрою і демократичним політичним режимом. За висловом Т. Джефферсона, федералізм – територіальна форма демократії. Створюючи систему “стримань і противаг”, федералізм підтримує демократію. Але прямої залежності немає, тому що федеративний устрій створює умови для демократії, але вони не є гарантією того, що демократія настане. Готовність суспільства до федеративних відносин свідчить про його готовність до демократії, і навпаки.

Регіони представляють свої інтереси у парламенті федерації. Є різні принципи формування верхньої палати парламенту, що виражає інтереси суб'єктів федерації. Основні способи формування других палат:

1. Депутати обираються прямим голосуванням всього населення держави (США, Швейцарія, Бразилія);
2. Депутатів обирають у легіслатурах суб'єктів федерації (в Австрії федеральна рада формується парламентом, виходячи з принципів пропорційного представництва в залежності від численності населення землі);
3. Депутати призначаються урядом суб'єктів федерації, федеральним урядом або главою держави (Німеччина, Канада).
4. Може діяти змішана система, коли частина членів “палати регіонів” може обиратися населенням, а інша частина – призначатися (Бельгія, Індія).

Регіональна влада реалізує повноваження, визначені за згодою з центральною владою. Різними способами ведеться розмежування предметів ведення федерації і її суб'єктів.

1. Конституція встановлює тільки компетенцію федерації, всі інші питання вирішують суб'єкти федерації (колишні Югославія, Чехословаччина).
2. Конституція чітко вказує компетенцію суб'єктів федерації (культура, освіта) – дуже рідко.
3. Конституція встановлює дві сфери компетенції – федерації і її суб'єктів (Швейцарія, Канада, Аргентина). В окремих випадках перераховуються дії, які центральна влада не може застосувати стосовно суб'єктів федерації.
4. Конституція закріплює сфери компетенції федерації, суб'єктів федерації і сферу спільної компетенції (Індія);
5. Конституція перераховує тільки дві сфери компетенції – федеральна і сумісна (Пакистан, Нігерія).

5. Новітні тенденції у розвитку федералізму.

Спостерігається розширення застосування федеративної форми державного устрою, у тому числі формування федерацій з раніше заданими властивостями. Федерація найкращим чином відповідає сучасній світовій тенденції – паралельний розвиток процесів централізації і децентралізації. Окремі федерації свідомо використовують принцип асиметрії для прискореного розвитку частин федерації і більш точного врахування місцевих і регіональних особливостей. Більшого поширення набувають неформальні форми взаємовідносин федерації і суб'єктів. Суб'єкти федерації краще пристосовуються до умов глобалізації, тому що її автономні регіони легше адаптуються. Більше уваги приділяють “незрілим” федераціям, які не мають всіх ознак федеративних держав.