

ПИТАННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВознавства

УДК 340.12(430)(470+571)

О. Зінченко, доктор історичних наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Принципи федеративного устрою ФРН та Російської Федерації: порівняльний аналіз

У юридичній науці існують різні концепції федералізму, а на практиці — різні принципи його устрою та конкретні форми, в яких спостерігаються постійні зміни взаємовідносин, відцентрові та доцентрові тенденції. Важливим постає і те, що крах світової соціалістичної системи загострив питання державного устрою низки новоутворених країн. Усе це вимагає використання правового досвіду інших народів, виявлення доказів корисності чи недоцільності його запозичення. Сьогодні у світі існують 24 федеральні держави, що відрізняються виникненням, структурою, суб'єктами та їх правовим становищем, формою участі у вирішенні загальнодержавних питань, федеральним контролем та федеральним примусом. Порівняння тих чи інших федерацій в умовах глобалізаційного процесу набуває зростаючого теоретичного і практичного значення для юридичної науки і суттєво допомагає у законотворчій діяльності, особливо у країнах, перед якими постає можливість федералізації, або ж наводить переконливі аргументи відмови від неї. У цьому плані виявляється актуальним досвід федерального устрою Російської Федерації та Федеративної Республіки Німеччини.

У науковій літературі проблемі федерального устрою сучасних Німеччини та Росії приділяється достатня увага. Її досліджували Д. А. Ковачов, Л. А. Окуньков, В. В. Невінський, Ю. В. Тороп, В. Є. Чиркін, М. Чиркін, В. М. Шумілов, серед представників далекого зарубіжжя — Хан Оттокар (Голова Представництва Європейської комісії у

Москві), А. Ален, П. Дональд, В. Зех, З. Зеллер, В. Рудзіо, Р. Шік, Ю. П. Ульяс та інші¹. Однак праці з порівняльним аналізом федерального устрою цих країн ще не виходили друком. Саме тому мета статті полягає у спробі шляхом порівняльного аналізу конституцій РФ та ФРН виявити особливості їх федерального устрою, можливі переваги та недоліки.

Сьогодні теоретики федералізму вирізняють його форми: договірну, централістську та кооперативну. Їм відповідає і певний економічний механізм взаємодії владних структур різних рівнів. Договірна форма федералізму розглядає федерацію як об'єднання держав, що передали на підставі договору деякі права новоутвореному центральному уряду. У ній всі питання підлягають спільному регулюванню. Централістська форма федералізму ґрунтується на тому, що все соціально-економічне та політичне життя в окремих частинах держави здійснюється на підставі рішень федеральних органів. Кооперативна форма будується на соціально-економічному співробітництві федерального центру та суб'єктів федерації. Саме вона набуває дедалі більшого поширення².

Наука та конституційна практика користуються сьогодні трьома підходами до структури федерації: національно-територіальним, територіальним і комплексно-територіальним. Більшість федерацій побудована відповідно до територіального принципу, який враховує історичні, економічні та географічні чинники. У марксистсько-ленінській концепції федералізму переважає національно-територіальний принцип утворення федерації, на підставі якого виникли СРСР, СФРЮ та Чехословачія. Застосування цього принципу без урахування реальних обставин спричинило сепаратизм, чим скористалась етнократія, і всі ці об'єднання розпалися. На цей час у науці та конституційній практиці віддається перевага комплексно-територіальному підходу, який припускає можливість врахування національного чинника разом з історичними, економічними, географічними та іншими.

¹ Див.: Ковачев Д. А. Федерация в зарубежных странах / Д. А. Ковачев. – М.: Юрид. лит., 1997. – 229 с.; Невинский В. В. Германия. Вводная статья / В. В. Невинский // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма-Инфра, 1999. – 816 с.; Окуньков Л. А. Конституционное развитие в государствах Европейского Союза / Л. А. Окуньков // Там само. – С. V–XII; Оттокар Хан, Глава Представительства Европейской комиссии в Москве. К российскому читателю // Там само. – С. IV; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство / В. Е. Чиркин. – М.: МНИМП, 1997. – 345 с.; Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 1999. – 568 с.; Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2002. – 480 с.; Чиркин М. Сравнительное конституционное право / М. Чиркин. – М.: Международные отношения, 2002. – 448 с. та ін.

² Федерализм. Энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 246.

Німецький федералізм має глибокі історичні корені. Вже у XIII ст. роздроблені німецькі князівства мали свої ландтаги і фактично були суверенними державами. Утворений Віденським конгресом 1814–1815 рр. Німецький союз складався з 39 держав, до числа яких входили «вільні міста» Франкфурт, Гамбург, Бремен та Любек. У 1866 р. Пруссія утворила Північно-німецький союз 22 німецьких держав. У 1871 р. імперська Конституція 1871 р. нараховувала вже 25 членів, а Веймарська Конституція 1919 р. — 17 земель¹. Ухвалена 23 травня 1949 р. Конституція Федеративної Республіки Німеччини передбачала входження у Федерацію 11 західнонімецьких земель, які після 1945 р. перебували під окупаційним режимом Великої Британії, США та Франції. С. Р. Кастель зазначав, що всі плани західних окупаційних держав впливали з прагнення використати новий територіальний розподіл як підвалину для утворення майбутньої децентралізованої західнонімецької держави з федеративною формою устрою з метою утруднення самостійного економічного розвитку Німеччини². До цього слід додати наміри окупаційних властей не допустити відродження німецького мілітаризму.

Після об'єднання Західної та Східної Німеччини, 3 жовтня 1990 р. Конституція ФРН поширила свою дію на територію колишньої Німецької Демократичної Республіки. У ній немає відповідної спеціальної глави щодо федеративного устрою, хоча врегулюванню федеративних відносин приділяється значна увага у статтях 20–37 глави «Федерація і землі»³. Після об'єднання двох німецьких держав до складу ФРН входять 16 рівноправних земель, разом із трьома містами — Берлін, Гамбург, Бремен, які є її суб'єктами. Інших територіальних утворень, окрім земель, що є суб'єктами федерації, в країні немає, у зв'язку з чим вона називається симетричною федерацією. При цьому характерною рисою нового територіального устрою Німеччини виявилась наявність поміж землями відмінності у рівнях економічного розвитку, в історичних традиціях, обсягах територій та чисельності населення. У зв'язку з цим використовується перерозподіл поміж федерацією та землями податкових надходжень (вертикальне вирівнювання), а також поміж «сильними» і «слабкими» у фінансовому відношенні землями (горизонтальне вирівнювання)⁴.

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право Российской Федерации / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2002. – С. 52.

² Современный буржуазный федерализм. – М. : Наука, 1978. – С. 50.

³ Федерализм. Энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 87–91.

⁴ Современный буржуазный федерализм. – М. : Наука, 1978. – С. 61.

ФРН, як моноетнічна країна, побудована за територіальним принципом. У 70-ті роки ХХ ст. 97 % населення склали німці¹. Визначення кордонів земель обумовлювалось перш за все історичними традиціями та економічними зв'язками².

Основний закон закріплює основні принципи федеративного устрою Німеччини. *По-перше*, конституційний порядок у землях має відповідати принципам республіканської демократичної і соціально-правової держави. Федерація гарантує відповідність конституційного порядку земель положенням Конституції ФРН. Суб'єкти федерації мають власні конституції і парламенти (ландтаги і сенати в містах-землях), ухвалюють закони, мають уряди, називаються державами, але державного суверенітету вони не мають³.

По-друге, згідно з Основним законом ФРН, на території всієї федерації мають забезпечуватись єдиний рівень життя, рівні права і обов'язки громадян усіх земель. Особовий склад федеральних органів має формуватись відповідно з урядовців усіх земель, і навпаки, якщо певний федеральний орган функціонує в землі, його співпрацівники мають обиратись в основному на цій землі⁴.

По-третьє, незалежно від обсягів земель вони мають рівний статус, що не виключає нерівного представництва у бундесраті⁵.

По-четверте, землі здійснюють державні повноваження остільки, оскільки конституція не встановлює іншого порядку, а федеральне право має перевагу перед правом земель⁶.

По-п'яте, компетенція федерації і земель розділена. При цьому відрізняються виняткова компетенція федерації, конкуруюча (спільна) компетенція і компетенція земель. Виняткова законодавча компетенція охоплює 14 питань, які об'єднуються у 7 груп: зовнішні відносини; оборона та боротьба із міжнародним тероризмом та злочинністю; шляхи сполучення та засоби зв'язку; регулювання економіки та соціальних відносин; утворення правоохоронних органів та правової системи; захист німецької культурної спадщини; статистика; вироб-

¹ Современный буржуазный федерализм. – М. : Наука, 1978. – С. 52.

² Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1999. – С. 416.

³ Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – Ст. 24. – С. 89.

⁴ Там само. – Статті 3, 6, 14, 20, 34 та ін.

⁵ Там само. – П. 2 ст. 51. – С. 83–123.

⁶ Там само. – Статті 70, 71. – С. 97; ст. 31. – С. 90.

ництво та використання ядерної енергії¹. У сфері виняткового законодавства Федерації землі мають право ухвалювати закони лише тоді й настільки, коли й наскільки вони прямо уповноважені на це федеральним законом².

Конкуруюче законодавство охоплює 33 питання і об'єднується у 8 груп: правове регулювання; державне соціальне забезпечення; економіка; землевідведення та передача землі; охорона здоров'я та ветеринарія; екологія; харчова промисловість та продовольче постачання; місцевий транспорт та засоби зв'язку³. У сфері конкуруючого законодавства землі мають право на ухвалу законів лише тоді й настільки, коли й наскільки Федерація не використовує своїх законодавчих прав⁴. Федерація має право ухвалювати закони у передбачуваних статтею 74 галузях тільки тоді, коли існує необхідність у федеральному законодавчому регулюванні з метою забезпечення однакових умов життя на території Федерації або збереження правової чи економічної єдності в загальнодержавних інтересах⁵.

Основний закон надає Федерації право видавати закони і у сфері, яка належить до земель, якщо вважає, що питання не може знайти ефективного вирішення землею чи якщо регулювання однієї землі може порушити інтереси іншої землі тощо⁶. Окрім питань виняткової та спільної компетенції Федерація наділена правом видавати загальні приписи з низки інших питань, як наприклад, вищої освіти, загального становища друку та кіно, охорони природи, відведення земель, реєстрації мешканців тощо⁷. Використовуючи це право, Федерація розширює свою компетенцію за рахунок земель. Здійснюючи свої повноваження, Федерація та землі окремо несуть витрати. Однак якщо земля діє за дорученням Федерації, витрати несе остання. Землі мають свої бюджети, але Федерація зобов'язана здійснювати заходи з метою економічного вирівнювання земель шляхом надання допомоги, інвестицій тощо⁸.

До правової компетенції земель належало ухвалення законів тією мірою, якою Конституція не надала повноважень Федерації⁹. Землі

¹ Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – П. 2 ст. 51. – Ст. 73. – С. 97–98.

² Там само. – Ст. 71. – С. 97.

³ Там само. – Ст. 74. – С. 98–99.

⁴ Там само. – Ст. 72. – С. 97.

⁵ Там само.

⁶ Там само. – П. 2 Ст. 72. – С. 97.

⁷ Там само. – П. 2 Ст. 70. – С. 97.

⁸ Там само. – П. 1, 4 Ст. 104-а. – С. 108–109.

⁹ Там само. – Ст. 70. – С. 97.

можуть запроваджувати законом норми, які відхиляються від федерального регулювання у таких галузях: мисливство; охорона природи; розподіл землі; просторова орієнтація, водний режим; допуск до вищої школи та її завершення¹.

По-шосте, Основний закон допускає можливість федерального примусу. Якщо земля не виконує покладених на неї федеральною конституцією та федеральними законами обов'язків, уряд Федерації має право застосувати необхідні заходи з метою змусити її виконувати свої обов'язки². Слід зазначити, що на практиці такі заходи не здійснювались³.

По-сьоме, відповідно до концепції кооперативного федералізму всі установи Федерації та земель зобов'язані надавати один одному праву та адміністративну допомогу. У випадках серйозних порушень громадського порядку, стихійного лиха земля може просити федеральний уряд про направлення федеральних збройних сил, поліцейських формувань іншої землі. У випадку катастроф, що охопили кілька земель, федеральний уряд може виявити власну ініціативу щодо направлення у відповідні землі збройних сил і наказати іншим землям направити до охопленого лихом району поліцейські формування⁴.

Утворення Російської Федерації також бере початок у глибині століть. У ньому переплелися завоювання нових територій, заміна чи поступка власних, добровільне приєднання до Росії нових народів, сталінські репресії стосовно деяких національностей, безкорислива допомога раніше відсталим народам, що дозволило у порівняно короткі терміни створити форми їх власної державності. Важливою подією у розвитку політико-територіального устрою Росії виявилась Жовтнева революція 1917 р. та ленінська державотворча концепція, яка передбачала право націй на самовизначення та формування державних структур трудящими класами, перш за все пролетаріатом, що означало — комуністичними партіями. Утворений у 1922 р. СРСР будувався на підставі добровільного об'єднання юридично незалежних держав, які володіли суверенітетом і правом виходу із Союзу. Однак Конституції СРСР 1924 р. та 1936 р. закріплювали це положення лише для юридичної констатації вже ухва-

¹ Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – П. 2 ст. 51. – Ст. 72. – С. 97.

² Там само. – П. 1. – Ст. 37. – С. 91.

³ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1999. – С. 417.

⁴ Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – Ст. 35. – С. 91.

лених у режимі авторитарного правління рішень виконавчою — партійною владою. До кінця 1922 р. у всіх державах, що утворили СРСР, затвердилась однопартійна система. В них при владі стояли свої комуністичні партії, які були лише філіалами єдиного комуністичного центру в Москві. Саме тому після розпаду в 1991 р. СРСР у Росії спостерігався «парад суверенітетів». Колишні автономні республіки РРФСР з національними назвами проголошували себе суверенними державами. Це прагнення збігалось з настроями правлячої еліти в Москві, яка перебувала під впливом попередніх «розподільчих» настроїв і шукала всіякої підтримки місцевих еліт у боротьбі зі своїми супротивниками, у тому числі і з прихильниками збереження соціалізму. Федеративний договір 1992 р. закріпив їх суверенітет. Однак Конституція РФ 1993 р. положення про суверенітет республік не фіксувала. Проте багато з останніх зберегли його у своїх конституціях і назвали себе державами¹. У червні 2000 р. Конституційний суд РФ дезавуював суверенітет як такий, що не відповідає Конституції Федерації.

Відповідно до Конституції від 12 грудня 1993 р. Російська Федерація складається з 83 рівноправних суб'єктів: 21 республіки, 9 країв, 46 областей, 2 міст федерального значення, 1 автономної області та 4 автономних округів². На відміну від ФРН, РФ побудована за національно-територіальним принципом і є асиметричною федерацією. Велика кількість суб'єктів, їх розмаїтість, множина назв, входження одного суб'єкта в інший, що не має аналогів у зарубіжних федераціях, створюють певні складнощі для функціонування російського федералізму. Конституція РФ проголошує рівноправність усіх суб'єктів. Однак республіки володіють певними правовими перевагами. Вони мають конституції і вважаються державами, у той час як інші — державними утвореннями, що мають устава замість конституцій³. Отож, сама Конституція закладає певні елементи асиметрії різноманітністю суб'єктів. Суб'єкти РФ неоднакові і щодо рівня свого економічного розвитку та життя населення: з 89 суб'єктів тільки 18 були у 2000 р. донорами до федерального бюджету, а в інших 71 витрати перевищували їхні доходи⁴.

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право Российской Федерации / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2002. – С. 188.

² Конституція Російської Федерації // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – Ст. 5. – С. 221.

³ Там само. – Ч. 1. – Ст. 5. – С. 221.

⁴ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1999. – С. 189.

Принципи федералізму РФ полягають у такому:

По-перше, це — державна цілісність¹. Вона охоплює єдність території, державного суверенітету, економічного та правового простору. Єдність території перш за все пов'язана з єдиним державним кордоном, що має федеральний характер, правове становище кордону регулюється тільки федеральним законодавством. Територія держави Російської Федерації, що міститься в середині державного кордону, є безперечною федеральною цілісністю. Державна цілісність передбачає єдиний державний суверенітет Федерації та єдиний економічний простір: єдина грошова система, заборона будь-яких митних бар'єрів поміж суб'єктами чи перешкод пересуванню товарів, послуг та фінансів². Єдність правового простору полягає у тому, що на всій території Російської Федерації, у кожному суб'єкті діють Конституція і закони Федерації, застосовується принцип верховенства федерального права щодо права суб'єктів Федерації³.

По-друге, єдність державної влади та її системи, яка передбачає однотипну організацію державної влади. Ця організація спирається на закріплені в Конституції РФ принципи: республіканська форма правління, розподіл гілок влади, відмежування державної влади від місцевого самоврядування тощо⁴.

По-третє, рівноправність народів і суб'єктів Федерації. Рівноправність народів, які є суб'єктами Федерації, полягає у тому, що всі вони мають основні закони — ухвалені самими ж суб'єктами конституції, устами відповідно до Конституції РФ, створюють органи державної влади та управління і мають право законотворчості⁵.

По-четверте, право народів Російської Федерації на самовизначення в РФ, тобто на самостійне визначення способів організації економічних, соціальних, політичних і духовних принципів свого життя. У той же час народи і суб'єкти РФ не мають права виходити з неї⁶.

По-п'яте, розмежування предметів ведення і повноважень. У Росії, як і в Німеччині, існує кооперативний федералізм. Конституція РФ передбачає три форми: предмети ведення Федерації (виняткова компетенція), предмети спільного ведення (конкуруюча компетенція), пред-

¹ Конституція Російської Федерації // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – Ч. 3. – Ст. 5. – С. 221.

² Там само. – Ст. 74. – С. 231.

³ Там само. – П. 1. ст. 67. – С. 67.

⁴ Там само. – Ч. 3 ст. 5. – С. 221.

⁵ Там само. – П. 4 ст. 5. – С. 221.

⁶ Там само. – П. 3. – Ст. 5. – С. 221.

мети ведення суб'єктів Федерації (залишкова компетенція), тобто усе те, що не входить до компетенції перших двох форм¹. Предмети ведення Федерації закріплені у 18 пунктах Конституції². Їх можна розподілити на 7 груп: питання державного устрою; регулювання економіки та соціальних відносин; зовнішні зв'язки; оборона та охорона кордонів; утворення правоохоронних органів та правової системи; метеорологія та статистична звітність; державні нагороди та почесні звання³. Спільне ведення Федерації та суб'єктів закріплено 14 пунктами Конституції і об'єднане у 9 групах: статус прав особи; забезпечення федеральної єдності; зовнішні зв'язки; організація публічного управління; економіка; екологія; захист від стихійного лиха; соціальна та культурна сфера; правове регулювання⁴. У сфері спільної компетенції федеральний закон має верховенство. Суб'єкт Федерації може регулювати питання, які стосуються цієї сфери, тільки коли немає федерального закону. У сфері ж ведення суб'єктів Федерації, тобто залишкових повноважень, закон суб'єкта має верховенство. Однак Федерація має право втручання у сферу виключного ведення суб'єктів РФ в умовах надзвичайного та воєнного стану, а також у разі порушення суб'єктом федерального закону⁵.

По-шосте, єдиний для всіх суб'єктів Російської Федерації стандарт основних прав та обов'язків людини і громадянина. Кожен громадянин Федерації володіє на її території усіма правами та свободами і несе рівні передбачені Конституцією обов'язки⁶.

По-сьоме, Конституція РФ передбачає федеральний примус суб'єктів Федерації виконувати Основний Закон⁷. Її стаття 88 говорить про запровадження надзвичайного стану⁸. Президент Федерації призначає у суб'єкти своїх повновладних представників, застосовує узгоджувальні процедури та заперечує результати виборів⁹. На відміну від німців, суб'єкти РФ порушують федеральні закони: проголошення

¹ Конституція Російської Федерації // Конституції зарубіжних країн. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 71–72. – С. 230.

² Там само. – Ст. 71. – С. 230.

³ Там само. – Ст. 71. – С. 230.

⁴ Там само. – Ст. 72. – С. 230–231.

⁵ Там само. – Ст. 73; п. 5 ст. 76. – С. 231; п. 2 ст. 85, п. 2 ст. 87. – С. 233.

⁶ Там само. – Статті 17–64. – С. 223–228.

⁷ Там само. – Ч. 4 ст. 78; ч. 2 ст. 80; ч. 4 ст. 15; ч. 1 ст. 3.

⁸ Там само. – С. 233.

⁹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрис, 1999. – С. 238–239.

національного суверенітету, одностороннього виходу зі складу Федерації, заборона розміщувати ядерну зброю на своїй території, порушення прав особи, вимоги знання місцевих мов, відмова від призову до військової служби, вторгнення чеченських бойовиків на територію інших суб'єктів, терористичні акти в Москві та інших містах тощо¹.

Таким чином, зіставлення принципів федерального устрою РФ та ФРН показує, що вони мають спільні особливості й певні відмінності. До першої групи слід віднести принцип територіальної цілісності, єдність громадянства, давність і складність походження федералізму, впливи ідеологічних чинників (у РФ — більшовизму, в ФРН — окупаційних режимів), наявність лише федерального суверенітету, кооперативний характер федералізму. До другої групи належать асиметричність РФ, багатоступенева система її суб'єктів, національно-територіальний устрій та систематичні порушення суб'єктами федеральних законів.

Зінченко Е. Принципы федеративного устройства ФРГ и Российской Федерации: сравнительный анализ

В статье рассматриваются особенности федеративного устройства современных Германии и России. Автор затрагивает вопросы исторической обусловленности федеративного устройства, его форм и других отличий. Сравнительный анализ направлен на выявление общих особенностей и отличий в возникновении структуры, статусе федеральных органов и субъектов федерации, а также положительных и отрицательных качеств.

Ключевые слова: Российская Федерация, ФРГ, федерация, субъекты федерации.

Zinchenko E. Principles of the federal device of the Germany and the Russian Federation: the comparative analysis

In clause features of the federal device modern Germany and Russia are considered. The author mentions questions of historical conditionality federal device its forms and other differences. The comparative analysis goes on revealing of the general features and differences in occurrence of structure, the status of federal bodies and subjects of federation, and also positive and negative qualities.

Keywords: Russian Federation, Germany, federation, subjects of federation.

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1999. – С. 188–212.