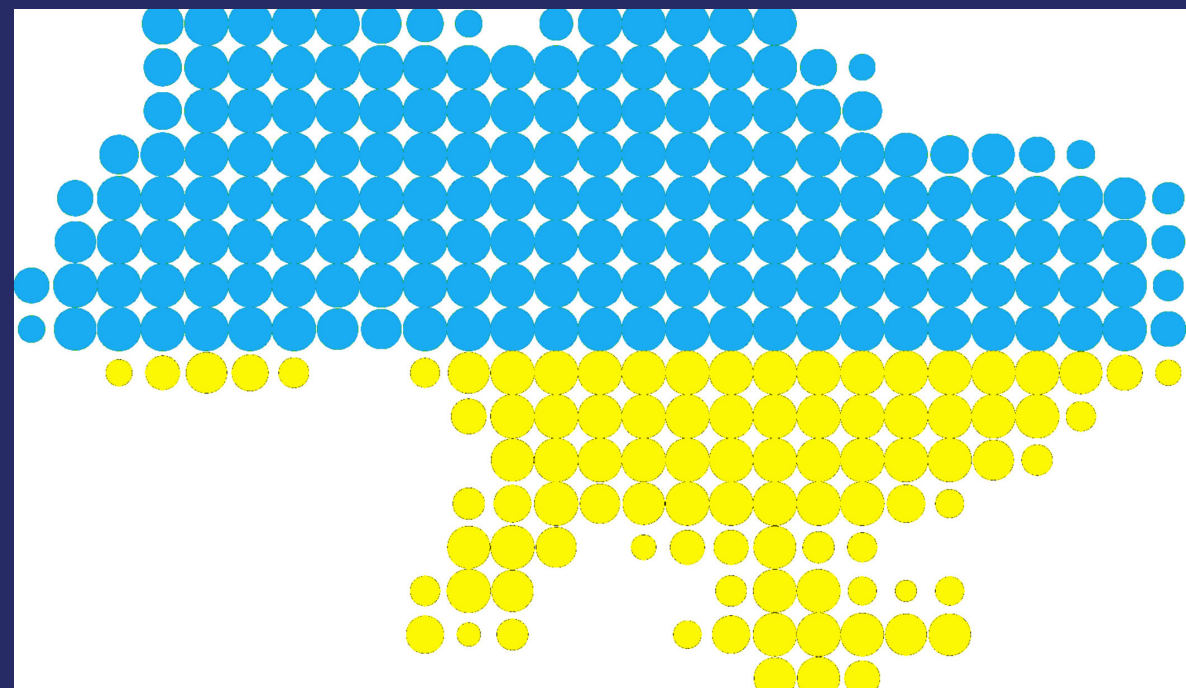


У книзі висвітлено проблемні питання форм державно-територіального устрою та децентралізації державної влади в унітарній державі у межах предмету науки теорії держави і права. Досліджено унітарні, федеративні та конфедеративні форми державного устрою та типологію сучасних унітарних і федеративних держав (враховуючи світову практику). Запропоновано новий погляд на конфедерацію як форму складного політико-територіального устрою полісуб'єктної, інтегровано-суверенної консолідованої похідної держави на засадах балансованої децентралізації та координації.

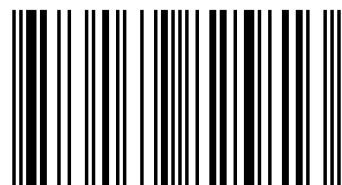


Леонід Самойлович Гамбург

Державна влада : територіальний устрій і децентралізація



Народився 4 вересня 1961 року в м. Запоріжжя. У 1987 році закінчив історичний факультет Запорізького державного університету. Доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права в Інституті права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету (м. Запоріжжя), кандидат юридичних наук, доцент. Автор 85 наукових публікацій.



978-613-9-82581-3

Зміст

Вступ	2
1. Особливості та проблеми унітаризму України (у зв'язку з політико-правовим статусом Автономної Республіки Крим)	6
2. Теоретичні проблеми територіального устрою унітарно-децентралізованої держави: регіональний аспект	28
3. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави.....	47
4. Класифікація, типологія та моделювання у дослідженні федеративних держав	68
5. Внутрішній суверенітет федеративної держави: теоретичні проблеми та наукові підходи	91
6. Проблема суверенності суб'єктів федерації в зовнішньому суверенітеті федеративних держав.....	120
7. Народний суверенітет у федеративній державі та проблема суверенності її суб'єктів	133
8. Народний і національний суверенітет у федеративній державі: теоретичні проблеми.....	147
9. Теоретичні проблеми конфедеративної моделі територіального устрою: плюралізм підходів	160
10. Державно-територіальний устрій конфедерації у порівняльній характеристиці моделей федеративної та конфедеративної держав	181
Заключення.....	199
Список використаних джерел.....	205

ВСТУП

У субстанціональному значенні смисл поняття держави тлумачать як організоване в певні корпорації населення, що функціонує у просторі й часі. Державна територія являє собою той політико-територіальний простір, в якому знаходиться та рухається, змінюючись у часі, держава як матеріальний об'єкт із найважливішою властивістю здійснювати реальну публічно-політичну та публічно-правову владу. Така влада певним чином поширюється та діє у межах і за межами юрисдикційної території держави, організовуючись у структуровано-функціонуючу систему, що утворює форму державно-територіального устрою.

Книга присвячена висвітленню та вирішенню проблемних питань простих і складних форм державно-територіального устрою та децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави у межах предмета науки теорії держави і права.

Досліджено теоретичні аспекти унітарної форми державного устрою та класифікація сучасних унітарних держав відповідно до відсутності чи наявності у їх територіальній структурі певних автономних утворень адміністративного та політичного рівня (згідно зі світовою практикою). Зокрема, розглянуто особливості форми унітарно-децентралізованого територіального устрою України та публічно-правові проблеми, зумовлені недостатньою визначеністю політико-правового статусу Автономної Республіки Крим за конституційним законодавством до 2014 р.

Розглянуто теоретичні питання децентралізації в унітарній державі в аспекті регіоналізму, регіоналізації й автономізації, співвідношення адміністративно-територіальних і політико-територіальних автономій, особливості регіоналістської держави з

політичними автономіями, класифіковано види унітарних централізованих і децентралізованих держав. Осмислено теоретичні аспекти процесу децентралізації державної влади унітарно-центральної держави в системі публічної влади у взаємозв'язку інститутів держави та громадянського суспільства. Виявлено зумовленість децентралізації об'єктивними протиріччями між максимальною централізацією державного апарату й інтересами громадянського суспільства, представленими системою територіального самоврядування. Розглянуто поняття територіального самоврядування та його рівні; поняття, мету, суб'єктів, об'єкт, форми, види, напрямки, складові компоненти, принципи та методи децентралізації. Запропоновано уточнення сучасного підходу щодо меж самостійного публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування у відносинах із державними органами.

Значну увагу приділено поняттю федеративної форми державного устрою, охарактеризовано її загальні ознаки та досліджено проблеми класифікації федерацій. Шляхом порівняння понять федерації та федералізму наведено і доповнено класифікації видів федерацій, типів (моделей) федералізму, визначено критерії типології федералізму. Уточнені та розмежовані поняття суб'єктів федералізму, федералізації та федерації.

Досліджено питання смислу поняття влади, видів суверенітету, проблеми державного суверенітету федерації та її суб'єктів при взаємодії органів влади федерального рівня та органів влади суб'єктів федерації. Узагальнено визначення влади; розмежовано поняття народного, національного та державного суверенітету; систематизовано наукові підходи до визначення особливостей змісту

суверенітету федеративної держави, запропоновано універсальний інтеграційний підхід до виявлення специфіки суверенітету федерації та вирішення проблеми суверенності її суб'єктів. Висвітлено особливості здійснення зовнішнього суверенітету федеративних держав федеральними органами за участю суб'єктів федерацій, обґрунтовано положення про зовнішню суверенність суб'єктів федерацій у сучасних умовах світової глобалізації та інтеграції, зроблені теоретичні узагальнення щодо реалізації суверенними суб'єктами зовнішнього суверенітету федеративної держави.

З'ясовано рівні, форми та механізми прояву народного суверенітету в умовах федеративної держави й обґрунтовується суверенність її суб'єктів у контексті матеріалізації народного суверенітету в моделях федеративних систем світу. Здійснено порівняльний аналіз основних наукових підходів і концепцій, визначених та сформульованих у дослідженнях ряду українських і російських учених у галузі державознавства, до вирішення теоретичних проблем внутрішнього суверенітету федеративної держави та суверенності її суб'єктів у контексті матеріалізації народного та національного суверенітету в моделях федеральних систем світу.

Запропоновано новий погляд на проблему плюралізму підходів до визначення поняття конфедерації як форми політико-територіального устрою держави, міждержавного наднаціонального об'єднання (утворення) чи міжнародної організації та визначення її місця у відповідних класифікаціях. Виокремлено та проаналізовано п'ять основних сучасних наукових підходів, які розглядають конфедерацію з позицій предметів теорії держави і права, конституційного права та міжнародного права. Виходячи з предмета

теорії держави і права, сформульовано дефініцію конфедеративного територіального устрою похідної держави із інтегративним суверенітетом. Представлено порівняльно-аналітичну характеристику теоретичних моделей федеративної та конфедеративної форм державно-територіального устрою, встановлено їх подібність при кількісних відмінностях, з'ясовано інтегративний зміст державного суверенітету й особливості правосуб'єктності конфедерації, виявлено похідну природу та сформульовано дефініцію конфедеративної держави, обґрунтовано її перспективність в кооперовано-інтегрованому світі.

Основний зміст книги складено з наукових статей автора, опублікованих у виданнях «Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право». 2011. №№ 3, 4; 2012. № 4; 2013. №№ 1, 2, 3; «Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки». 2014. Випуск 6-2. Том 1; «Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки». 2014. № 4 (I); «Порівняльно-аналітичне право». 2017. № 3; «Юридичний науковий електронний журнал». 2017. № 4.

**ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ УНІТАРИЗМУ
УКРАЇНИ
(У ЗВ'ЯЗКУ З ПОЛІТИКО-ПРАВОВИМ
СТАТУСОМ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ)**

Загальносоціальні аспекти сутностей держави і права, інструментальна цінність права забезпечують узгодження індивідуальних, групових і загальних інтересів через взаємодію приватного та публічного права у процесі партнерського співробітництва громадянського суспільства і соціально-демократичної правової держави. Одним з визначальних факторів у цьому процесі є територіальний устрій держави¹, що зумовлює її юрисдикційне функціонування і спрямовує дію державного механізму на підтримання суверенітету та поєднання локальних і регіональних інтересів територіальних громад із загальнонародними. Тому дослідження форми державного устрою сприяють оптимізації територіального функціонування публічної влади та державного механізму, що особливо актуально для молодого держави України. Згідно ст. 2 Конституції Україна є унітарною державою, що складає основу її суверенітету на усій території у межах існуючого цілісного та недоторканого кордону. Необхідність підтримання та зміцнення суверенітету потребує вдосконалення унітарної форми державного устрою України з урахуванням світового досвіду і сучасної практики різноманітних проявів унітаризму та їх систематизації й узагальнення у новітніх наукових розробках у галузі державознавства.

¹ Телешун С.О. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики // Право України. – 2000. – № 6. – С. 14–18.

Дослідження сучасних різновидів унітарних держав і відповідне теоретичне моделювання здійснили О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. І. Кичун, Р. А. Колишко, М. Л. Копиленко, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, В. Ф. Погорілко, Т. О. Сенюшкіна, О. Ф. Скакун, С. О. Телешун, П. А. Трачук, В. М. Шаповал й ін.

Але слід уточнити класифікацію унітарних форм державного устрою з урахуванням світового досвіду регіоналізму, принципів децентралізації державної влади й узгодження регіональних і загальнодержавних інтересів, а також положень Європейської хартії місцевого самоврядування² і Декларації по регіоналізму в Європі [3], висвітливши при цьому особливості унітарного державного устрою України у зв'язку з проблемою законодавчої визначеності рівня автономного правового статусу Автономної Республіки Крим.

Публічне право є структурно-функціональною підсистемою права, що виражає й регулює державні, міждержавні та внутрішні суспільні відносини у сфері забезпечення загальних інтересів у зв'язку із здійсненням публічної влади. Публічною владою є упорядковані соціальні відносини по реалізації політичної волі панівних суспільних класів і загальнонародної волі у вигляді прямого (безпосереднього) народовладдя; законодавчої, виконавчої та судової влади держави; місцевого (регіонального і локального) самоврядування в особі територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, їх голів і виконавчих органів. У предмет публічного права як системи правових норм, що регулюють суспільні відносини у

² Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

³ Декларація по регіоналізму в Європе, принята Ассамблеєю Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле. URL: http://www.aer.eu/fileamin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf

сфері публічної влади, входять, серед іншого, інститути локального і регіонального самоврядування, закріплені, зокрема, у ст. 3 і 4 Європейської хартії регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 р. 4 та ст. 1-3 Декларації по регіоналізму в Європі, прийнятій Асамблеєю Регіонів Європи 4 грудня 1996 р. в Базелі 5 з їх механізмами і рівнями, включаючи адміністративно-територіальні та регіонально-політичні автономії в умовах унітарно-складних (унітарно-децентралізованих і унітарно-регіональних) держав.

Унітарні держави поділяються на прості та складні. Перші територіально складаються з адміністративно-територіальних одиниць з відповідними місцевими органами влади й представницькими органами місцевого самоврядування. Вони не мають будь-якої автономії та підпорядковані вищим і центральним органам державної влади. При такій формі державного устрою діють єдині конституція, система законодавства і громадянство. Можуть існувати й існують лише культурно-національні автономії національних меншин, але вони не утворюють адміністративно-територіальних автономій, обмежуючи свою діяльність сприянням всебічного культурно-національного розвитку в галузях освіти, мови, літератури, мистецтва тощо 6 (Білорусь, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія, Монголія й ін.).

4 Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL:http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036; Трачук П.А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади // Часопис Київського університету права. 2006. № 4. С. 84.

5 Декларація по регионалізму в Європе, принята Ассамблеей Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf

6 Сенюшкіна Т. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. 2002. № 3. С. 265–266; Телешун С.О. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики // Право України. 2000. № 6. С. 17–18.

У конституціях сучасних держав, зазвичай, закріплюється лише загальне положення про унітарну форму державного устрою, або вона взагалі не згадується. Одним з виключень є конституція Монголії 1992 р., ст. 2 якої містить положення про унітарний державний устрій і прямо встановлює поділ території лише на адміністративні одиниці, а ст. 2 конституції Болгарії 1991 р. прямо забороняє утворення територіальних автономій. Тому унітаризм держави точніше характеризує сама конституційна регламентація територіальної структури й організації державної влади і місцевого самоврядування. При цьому, в конституціях Польщі та Чехії використовуються поняття єдності, Люксембургу та Франції – неподільності; Румунії, Словенії, Хорватії, Грузії, Молдови – єдності та неподільності. Їх смисл полягає у визначенні змісту статусу всієї території держави із урахуванням можливостей і умов зміни державних кордонів у зв'язку з питаннями внутрішнього та зовнішнього державного суверенітету 7.

В унітарно-складних державах, поряд із суто адміністративними територіальними одиницями, існують ще й адміністративно-територіальні та політико-територіальні (регіональні) автономії. Перші є унітарно-децентралізованими, а другі – унітарно-регіональними (регіоналістськими) державами, тобто двома особливими різновидами унітарної форми державного устрою 8. Різні правові статуси регіонів зумовлені необхідністю збереження їх історичних, культурних, соціально-економічних і політичних особливостей, про що йдеться у Преамбулі та ст. 1 Декларації

7 Шаповал В. М. Унітарна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6: Т–Я. С. 213–214.

8 Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. Харьков: Эспада, 2005. С. 124–126.

регіоналізму в Європі 9. Зазначена Декларація у ст. 1 визначає регіоном територію, що наділена правовим статусом, який забезпечує виконання її органами адміністративних справ і вказує на їх середнє місце між центральними та місцевими органами влади, а також може мати політичну індивідуальність, зумовлену етнічними, лінгвістичними, історичними особливостями 10. Населенню регіону притаманні також певні особливості колективної правосвідомості як складової частини загальнонаціональної правосвідомості, зумовлені наведеними чинниками 11.

Територіальна структура унітарно-децентралізованої держави, відповідно до принципу децентралізації державної влади, включає як адміністративно-територіальні, так і адміністративно-автономні одиниці. Останні утворюються вищими органами державної законодавчої та виконавчої влади на територіях компактного проживання національних меншин (національно-територіальні автономії) або інших територіях (адміністративно-територіальні

9 Декларація по регіоналізму в Європе, принята Ассамблеєю Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле. URL: http://www.aer.eu/fileamin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf; Скакун О. Ф. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. С. 628.

10 Декларація по регіоналізму в Європе, принята Ассамблеєю Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле. URL: http://www.aer.eu/fileamin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf; Скакун О. Ф. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. С. 629–630.

11 Скакун О. Ф. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. С. 626–639.

автономії) 12 . Конституцією і конституційними законами їм передаються і регламентуються повноваження з формування представницьких органів регіонального самоврядування та підпорядкованих їм виконавчих органів.

Такі представницькі органи наділені обмеженою правотворчою компетенцією з видання підзаконних актів, але не мають законодавчих повноважень, оскільки комуни, громади, територіальні громади тощо є передусім суб'єктами громадянського суспільства, а не державної влади. Тому їх компетенція обмежена, переважно, місцевими справами, не характерними для загальнодержавних правовідносин 13 , хоча вона трансформується у державну владу, реалізуючи конституцію та закони держави як загальнонародну волю, що встановлено й у ст. 4 згадуваної Європейській хартії регіонального самоврядування 14 . Статут адміністративно-територіальної автономії відповідає конституції держави, їй підпорядкований і видається органом законодавчої влади держави. Виконавчі органи зазначених автономій видають підзаконні акти відповідно до конституції та законів держави, регіонального статуту і нормативно-правових актів представницького органу регіонального самоврядування. Прикладами є автономні регіони Португалії – Азорські острови й острови Мадейра; заморські департаменти Франції – о. Гваделупа, о. Мартініка, Французька Гвіана, о. Реюньйон, о. Нова

12 Корнієнко М. І. Автономія територіальна // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 24.

13 Батанов О. В. Самоврядування // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. С. 413–414.

14 Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. 2001. № 12. С. 25-26; Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

Каледонія, Французька Полінезія та ін; автономні райони Китаю – Внутрішня Монголія, Тибет, Сіньцзянь-Уйгурський, Нінся-Хуейський і Гуансі-Чжуанський та ін. 15

Унітарно-децентралізованими вважаються також держави, в яких відсутній інститут представництва державного центру в самоврядних адміністративно-територіальних одиницях 16.

Територіальна структура унітарно-регіональної держави включає регіональні політичні автономії (національні та (або) територіальні), представницькі органи яких наділені законодавчими повноваженнями, а іноді й правом законодавчої ініціативи своїх представників у законодавчому органі держави, що передбачено ч. 7 Преамбули та ч. 3, ст. 1 і ч. 3, ст. 2, а також ст. 7 Декларації регіоналізму в Європі 17. Подібна компетенція дозволяє розглядати їх не стільки в якості органів місцевого самоврядування з делегованими владними повноваженнями, скільки в якості регіональних законодавчих органів державної влади. Вони можуть мати і власні закордонні представництва. Але конституції і закони регіональних автономій входять в єдину ієрархічну систему державного законодавства, не утворюючи особливої підсистеми законодавства суб'єктів федерації. Прикладами регіональних політичних автономій є автономні області й автономні співтовариства Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія, Валенсія, Балеарські та Канарські острови й ін. в Іспанії; Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Алідже,

15 Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / [Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 374–375, 623–630, 841–860.

16 Шаповал В. М. Унітарна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6: Т–Я. С. 213–214.

17 Декларация по регионализму в Европе, принята Ассамблеей Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле. URL:http://www.aer.eu/fileamin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf

Балі д'Аоста, Фріулі-Венеція Джулія в Італії; Ольстер, Шотландія, острови Мен, Джерсі та Гернсі у Великобританії; Аландські острови у Фінляндії, Фарерські острови і Гренландія у Данії, Воєводіна в Сербії, Сянган (Гонконг) і Аоминь (Макао) в Китаї; Західна, Північна та Східна Капські провінції, Північно-Західна провінція, Мпумаланга, Лімпопо, Гаутенг, Квазулу-Наталь і Свободна держава (Оранжева республіка) у Південно-Африканській Республіці (ПАР); 8 провінцій у Шри Ланці та ін. 18.

Ряд сучасних унітарно-складних держав має змішану форму державного устрою, що включає як адміністративно-територіальні, так і регіонально-політичні автономії, утворені за національними й (або) територіальними ознаками (Італія, Іспанія, Данія, Китай та ін).

Адміністративно-територіальні та регіонально-політичні автономії мають власну символіку, що представляється разом з державною символікою, при цьому національні автономії застосовують мови національних меншини, що їх утворюють, в якості регіональних (офіційних) паралельно з державною мовою.

Унітарно-децентралізована форма державного устрою України зумовлена статусом Автономної Республіки Крим (АРК), яка вважається адміністративно-територіальною автономією 19. У ст. 3 Конституції АРК, визнаній конституційною згідно із рішенням Конституційного Суду України N 17-рп/2008 (v017p710-08) від

18 Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / [Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 133–151, 233–238, 312–330, 374–375, 833–860, 903–908, 930–946.

19 Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Кичун Віктор Іванович. Х., 2001. С. 18; Погорілко В. Ф. Автономна Республіка Крим // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 28–29.

18.09.2008 р., названі основні принципи і гарантії Автономної Республіки Крим.

Основними принципами АРК, згідно з ч. 1, ст. 3 Конституції АРК є: народовладдя, верховенство права, конституційність, дотримання та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законність, виборність, колегіальність, гласність, поєднання інтересів Автономної Республіки Крим і загальнодержавних інтересів України, що відповідає положенням ч. 2, ст. 2 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 01 липня 2010 р 20.

Виходячи з наведених принципів основними конституційними гарантіями 21 Автономної Республіки Крим, відповідно до ч. 2, ст. 3 Конституції АРК виступають: правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, встановлених Конституцією України, що забезпечує здійснення повноважень Автономної Республіки Крим; врахування особливостей Автономної Республіки Крим, передбачених Конституцією України, органами державної влади України при прийнятті рішень, які стосуються Автономної Республіки Крим; державні гарантії статусу і повноважень, права власності Автономної Республіки Крим; судовий захист статусу і повноважень Автономної Республіки Крим 22.

20 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527; Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

21 Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2003. С. 8; Погорілко В. Ф. Гарантії конституційні // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 554-555.

22 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

Правова самостійність як гарантія АРК передбачена Конституцією України.

Розділ Х, ст. 135 Конституції України закріплює наявність у АРК власної Конституції, що приймається Верховною Радою АРК і затверджується Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу 23. Відповідне повноваження міститься й у п. 1, ч. 2, ст. 26 Конституції АРК 24 і п. 1, ч. 2, ст. 9 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 р. 25. Це, фактично, вказує на присутність законодавчих повноважень в компетенції Верховної Ради АРК, яка, згідно зі ст. 136 Конституції України 26 і ч. 3, ст. 1 та ст. 21 Конституції АРК 27 є представницьким органом АРК і в межах своїх повноважень видає підзаконні акти у формі рішень та постанов. Згідно зі ст. 10 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” з питань нормативно-правового характеру видаються постанови, а організаційно-розпорядчого – рішення 28. Але зважимо, що поняття “представницький орган” означає орган державної влади (що визначається й ст. 5 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” 29 або орган місцевого самоврядування. При

23 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

24 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

25 Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 29. Ст. 191.

26 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

27 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

28 Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 29. Ст. 191.

29 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

цьому ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” від 18 березня 1995 р. закріплює положення: “Органом законодавчої влади Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим” 30. Цей Закон діє в тій частині, яка не суперечить затвердженим статтям Конституції АРК, і діє нарівні з Конституцією Автономної Республіки Крим, прийнятою Верховною Радою АРК 23 жовтня 1998 р. і затвердженою Верховною Радою України Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23 грудня 1998 р. 31. Виявляється, що положення ст. 1 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” визначає представницький орган Верховну Раду АРК 32 саме органом державної влади з регіональною (республіканською) юрисдикцією, що не суперечить Конституції України, якою встановлена певна законодавча компетенція Верховної Ради АРК щодо прийняття та зміни республіканської конституції.

У ст. 135-137 Конституції України, що закріплюють правотворчу компетенцію Верховної Ради АРК, вжито термін “нормативно-правові акти” 33 . Цим теоретичним терміном позначаються законодавчі та підзаконні акти. Отже, Конституція України не виключає потенційну можливість законотворчості Верховної Ради АРК як регіонального представницького органу

30 Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 р. № 95/95-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1995. № 11. Ст. 69.

31 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

32 Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 29. Ст. 191.

33 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 133–135.

законодавчої влади 34, і в зв'язку з цим у ст. 138 Конституції України передбачено, що законами України АРК можуть бути делеговані також інші повноваження 35. Відповідно, у ст. 4 Конституції АРК закріплена правотворча компетенція Верховної Ради АРК з видання та зміни Конституції АРК і нормативно-правових актів АРК 36. До того ж, згідно ч. 2, ст. 48, Розділу V Конституції АРК “Конституція Автономної Республіки Крим може бути змінена виключно Верховною Радою Автономної Республіки Крим” 37.

На присутність в компетенції Верховної Ради АРК повноважень державного регіонального органу законодавчої влади вказує й те, що саме вона є суб'єктом республіканської конституційної законотворчості, у той час як у сучасній світовій практиці статус адміністративно-територіальних автономій визначають не регіональні конституції (які вони навіть не уповноважені приймати), а статuti, що видаються для них державними органами законодавчої влади (парламентами). Такий порядок діє відносно згаданих адміністративно-територіальних автономій Португалії, Франції, Китаю, а також Іспанії, Італії та ін. унітарно-змішаних держав.

Сфера правової самостійності АРК, визначена ст. 137 Конституції України, охоплює нормативне регулювання з питань сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і

34 Копиленко М., Копиленко О. Межі компетенції. Проблеми правового статусу Криму, пошук варіантів // Політика і час. 1996. № 11. С. 50.

35 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

36 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

37 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікувальної служб

38. Наведена низка не є вичерпною, оскільки п. 2, ч. 1, ст. 18 Конституції АРК передбачає відання АРК із зазначених “та з інших питань, передбачених і делегованих законами України” 39.

Зі змісту ч. 4, ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування слідує, що повноваження органів місцевого самоврядування можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це передбачене законом 40. Звідси досить широка правова самостійність АРК підтверджується ще й положенням ст. 137 Конституції України про те, що Президент України як голова держави і гарант її Конституції може зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з мотивів невідповідності Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності 41, але він не уповноважений безпосередньо скасовувати такі акти 42. Тут діє “система стримувань і противаг” у вертикальній структурній організації відносин між вищими та

38 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

39 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

40 Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

41 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

42 Копиленко М., Копиленко О. Межі компетенції. Проблеми правового статусу Криму, пошук варіантів // Політика і час. 1996. № 11. С. 51.

регіональними органами 43. Що ж до нормативно-правових та інших актів представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад, то п. 10, ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. встановлено: “Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку” 44, тобто органами загального правосуддя. Повноваження Президента України щодо скасування нормативно-правових актів АРК поширюються, відповідно до п. 16, ст. 106, Розділу V Конституції України, тільки на рішення Ради Міністрів АРК 45.

При цьому виконавчий орган АРК – Рада Міністрів АРК – визначається в ст. 136 Конституції України як уряд АРК 46, що дає можливість визначати його компетентним регіональним органом виконавчої влади. Відповідно ці смислові терміни застосовані в ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” від 18 березня 1995 р.: “Органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим є Уряд Автономної Республіки Крим” 47. Тому термін “уряд” у Конституції України вказує на відповідність наведеного положення ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” Конституції України. У самій же Конституції АРК, ч. 1, ст. 35, гл 7, прямо

43 Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2003. С. 8.

44 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

45 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

46 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

47 Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 р. № 95/95-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1995. № 11. Ст. 69.

визначена “Рада Міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим ...” 48. Водночас Рада міністрів АРК перебуває в системі державних органів виконавчої влади України, оскільки у ч. 5, ст. 35 Конституції АРК визначається, що з питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій – Раді міністрів Автономної Республіки Крим 49. В основі такого устрою лежить зазначений конституційний принцип поєднання інтересів Автономної Республіки Крим і загальнодержавних інтересів України, закріплений також у ч. 2, ст. 2 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” 50.

У ч. 2, ст. 35 Конституції АРК встановлено формування Ради Міністрів АРК Верховною Радою АРК, а ч. 4-8, ст. 37 Конституції АРК регламентують відповідальність кримського уряду перед нею з питань, що належать до відання АРК 51.

Голова Ради Міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із

48 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

49 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

50 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

51 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

Президентом України, що визначено ст. 136 Конституції України та ч. 1, ст. 37 Конституції АРК 52 . Отже, володіючи подібними установчими, організаційними та контрольними повноваженнями щодо органу виконавчої влади (уряду) Верховна Рада АРК, фактично, виконує функції органу законодавчої влади – регіонального парламенту 53.

В ст. 140, Розділу XI Конституції України сформульоване поняття і закріплений конституційний статус місцевого самоврядування та його органів, якими точно і вичерпно визначені сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, що здійснюють самоврядування через представництво інтересів відповідних територіальних громад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст 54. Верховна Рада АРК і Рада міністрів АРК у цей перелік не включені. Не згадуються вони в такому переліку і у ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 55.

Нарешті, у п. 5, ч. 1, ст. 18, гл. 5 Конституції АРК закріплений правовий статус органів АРК саме як органів влади, визначення порядку організації та діяльності й повноважень яких підлягає віданню Автономної Республіки Крим у межах повноважень,

52 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141; Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

53 Копиленко М., Копиленко О. Межі компетенції. Проблеми правового статусу Криму, пошук варіантів / Політика і час. 1996. № 11. С. 47–52.

54 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

55 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

делегованих законами України 56. Усі вони належать до системи організаційних конституційних гарантій АРК 57, перебування якої у складі України є проявом забезпечення та гарантування децентралізації у здійсненні публічної влади в умовах унітарної держави. Взаємовідносини між Україною й АРК реалізуються, насамперед, через їх вищі й регіональні органи влади. Юридично значимі дії останніх опосередковують конституційну правосуб'єктність АРК як автономного утворення 58.

Межі конституційних гарантій правової, організаційної, фінансової, майнової та ресурсної самостійності АРК окреслені також у ст. 138 Конституції України. Ними є призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; участь у

56 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

57 Погорілко В. Ф. Гарантії конституційні // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 554–555.

58 Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: дис... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Кичун Віктор Іванович. Х., 2001. С. 18.

забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях 59. Усі вони належать до відання АРК. Тут для статусу регіональної політичної автономії особливе значення має самостійність АРК щодо призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим.

Повноваження АРК закріплені у Розділі II Конституції АРК. Серед основних повноважень, що містить Гл. 5, згідно п. 3, ч. 1, ст. 18 віданню АРК підлягає “участь у формуванні і здійсненні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, які стосуються Автономної Республіки Крим”. Згідно ч. 3, ст. 18 “Автономна Республіка Крим у межах своїх повноважень має право вступати у відносини з іншими регіонами України, а також з органами влади, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян інших держав та їх регіонів, з міжнародними організаціями у галузі економіки, науки, освіти, охорони навколишнього природного середовища і природокористування, у соціально-культурній сфері. Зазначені повноваження здійснюються у рамках загальнодержавної

59 Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

зовнішньої та внутрішньої політики України” 60, визначаючи АРК суб’єктом міжнародних публічно-правових відносин у цих рамках, що притаманне регіонально-політичним автономіям і суб’єктам федерацій. У ч. 1, п. 11 зазначеної статті також йдеться про “здійснення зовнішньоекономічної діяльності, здійснення господарської діяльності в межах виключної (морської) економічної зони, за погодженням з Кабінетом Міністрів України участь в регулюванні мита та податків на імпортовані товари, які завозяться в Автономну Республіку Крим, з метою захисту власного товаровиробника та власного ринку” 61.

На політико-територіальний рівень автономії АРК указує і ст. 20 Конституції АРК, що встановлює представництва Автономної Республіки Крим: “Автономна Республіка Крим має Постійне представництво в столиці України місті Києві, а також представництва з питань економічного, соціального, культурного та іншого співробітництва в регіонах, для реалізації угод, укладених з ними Автономною Республікою Крим у межах своєї компетенції” 62.

Унітарна форма державного устрою, хоча і належить до простих форм у порівнянні зі складними федеративними та конфедеративними державами, але сама передбачає наявність поділу на унітарно-прості й унітарно-складні різновиди. Унітарно-прості держави складаються з

60 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527; Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

61 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

62 Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

адміністративно-територіальних одиниць, які не мають жодних ознак автономії щодо вищих і центральних органів державної влади. У них діють місцеві органи влади, що формуються державним центром як складові ланки єдиного державного механізму й апарату, а місцеві справи вирішуються представницькими органами місцевого самоврядування. Місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування компетентні видавати лише підзаконні акти.

Територіальний устрій унітарно-складних держав включає як суто адміністративні так і автономні одиниці різного рівня, що утворюються за національними й (або) територіальними ознаками. Такі держави є унітарно-децентралізованими та унітарно-регіональними (регіоналістськими). Унітарно-децентралізовані держави передбачають наявність обмежених територіальних автономій, статус яких визначається конституцією, спеціальним конституційним законом і регіональним статутом, що розробляються і видаються для них державним органом законодавчої влади (парламентом). Представницькі органи місцевого самоврядування мають ширшу компетенцію щодо формування та розподілу і використання місцевого бюджету тощо, ніж у звичайних адміністративних одиницях, але уповноважені видавати виключно підзаконні акти. Унітарно-регіональні (регіоналістські) держави включають політико-територіальні автономії, в яких громадяни та їх об'єднання утворюють регіональні представницькі органи влади із законодавчою компетенцією (регіональний парламент), уповноважений розробляти, видавати та змінювати власну конституцію і закони у межах і відповідності до конституції та законів держави. Але місцева конституція і закони, на відміну від федерацій, не утворюють окремий рівень законів суб'єктів федерації, а

включаються у загальну систему законодавства. Орган виконавчої влади (уряд) формується регіональним парламентом і підзвітний йому в питаннях управління місцевими справами, а щодо загальнодержавних справ підзвітний уряду держави і включається у систему державних органів виконавчої влади.

Ряд сучасних унітарно-складних держав світу включають як адміністративні так і політичні територіальні автономії, тобто є унітарно-змішаними державами з ознаками унітарно-децентралізованої й унітарно-регіональної держави (Італія, Іспанія, Китай тощо).

Україна є унітарно-складною державою, що зумовлене політико-правовим статусом Автономної Республіки Крим, визначеним Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, Законом України “Про Автономну Республіку Крим”, Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”.

Верховна Рада АРК є представницьким органом з певною законодавчою компетенцією щодо розробки, видання та зміни Конституції АРК, яка затверджується Верховною Радою України. Вона також видає постанови й рішення, але широке використання у законодавстві про статус АРК терміну “нормативно-правові акти” свідчить про потенційну можливість розширення законодавчої компетенції Верховної Ради АРК, передбачену законодавцем. Серед органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією України і Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” Верховна Рада АРК не згадується, а в Законі України “Про Автономну Республіку Крим” вона визначається органом законодавчої влади. Органом виконавчої влади АРК є Рада міністрів АРК, що формується

Верховною Радою АРК, підконтрольна їй і підзвітна у питаннях, віднесених законодавством до відання АРК.

Широке коло питань, віднесених законодавством до відання АРК, передбачає, серед іншого, представництво республіки у державному центрі, усіх регіонах України, і статус АРК як суб'єкта міжнародних публічно-правових відносин.

Таким чином, політико-правовий статус АРК у складі України свідчить про граничність унітарно-децентралізованої форми її державного устрою з формою унітарно-регіональної держави. Оскільки федералізація Україні недоцільна, унітарно-регіональна держава з політичної автономією регіонів уявляється найоптимальнішою формою, проміжною між федерацією й унітарно-децентралізованою державою, що дозволить вирішити проблему надмірної централізації державної влади з її бюрократизацією і наростаючими комплексними диспропорціями розвитку між центром і регіонами, врахувати історичні та політичні особливості й забезпечити соціально-економічні та етнокультурні потреби регіонів шляхом надання їм законодавчої ініціативи, представництва у вищих органах державної влади, участі у законодавчому процесі на регіональному і загальнодержавному рівнях, розширенні компетенції та повноважень регіонів і регіональних органів влади щодо формування, розподілу й використання місцевих бюджетів.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УНІТАРНО-ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Сучасні світові тенденції розвитку форм державно-територіального устрою характеризуються спрямованістю на децентралізацію державної влади в системі публічної влади з відповідним посиленням територіального самоврядування, включаючи, перш за все, систему його представницьких органів, що зумовлено процесами соціальної демократизації та формування й укріплення правової державності. Суттєвий вплив спричиняє і глобалізація, що викликає, з одного боку, суб'єктивне намагання територіальних громад захиститись від її тотального економічного, політичного, духовно-психологічного й ін. втручання, а з іншого – об'єктивність інтеграційних рухів у міжрегіональному (у межах держав), міжнародно-регіональному та планетарному просторі, які сприяють складанню соціально-економічних, політико-правових, техніко-екологічних і культурно-духовних основ світової інтеграції на державних територіях.

Територіальний устрій більшості сучасних держав є унітарним за формою, що передбачає взаємодію принципів централізації та децентралізації з переважанням доцентрових рухів над відцентровими в організації та функціонуванні державного механізму. Тяжіння до надмірної централізації, об'єктивно притаманне унітарній державі, спричиняє диспропорції в суспільному розвитку країни. Тому для повноцінного забезпечення місцевих прав і законних інтересів необхідне збалансування політико-правових повноважень державного центру та місцевих органів, особливо – представницьких органів

самоврядування – шляхами перерозподілу компетенції в процесах децентралізації системи публічної влади, включаючи політику регіоналізації зі здійсненням автономізації.

Виходячи з принципу народного суверенітету її первинними ланками є місцеві громади на територіальному мікрорівні муніципій (комун), які взаємодіють із найвищими та центральними державними органами, що перебувають на макрорівні публічної влади. Для координації та узгодження інтересів громад певного регіону та їх представництва в якості колективних інтересів муніципії (комуні) формують регіональні органи самоврядування. Останні, займаючи публічно-владний мезорівень, виступають посередниками між місцевим самоврядуванням і державним центром. Забезпечуючи колективне громадське представництво регіональні органи самоврядування, фактично, перетворюються на представників регіональної громади (регіонального колективу), що робить їх найважливішими територіальними суб'єктами політико-правових відносин в унітарній державі. При цьому результативність їх роботи вирішальною мірою залежить від тих реальних можливостей, які визначені об'ємами їхньої компетенції. Чим більшими є територія, а також кількість, щільність, національна та конфесіональна строкатість населення унітарної держави, тим ширшими мають бути такі об'єми. Тому в світовій практиці унітаризму поширені унітарно-складні (децентралізовані) держави. Серед них виокремлюються унітарно-регіональні (регіоналістські) держави. Останні є державами з політичними територіальними автономіями, що надає їх регіонам законодавчі можливості для забезпечення власних інтересів і їх представництва та узгодження на макрорівні публічної влади, уникаючи федералізації. Нагальна потреба у реформуванні

територіального устрою України на засадах децентралізації та необхідність збереження єдності країни робить вкрай актуальними подальші дослідження регіональних держав, спрямовані на теоретичне осмислення, систематизацію, узагальнення та класифікацію унітарного регіоналізму та регіоналізації в межах загальної теорії держави.

Подібні дослідження відображені в працях Г. Г. Абасова, Л. В. Авраменко, М. О. Баймуратова, І. В. Балабанової, О. В. Батанова, А. В. Берези, П. П. Білика, І. О. Дегтярьової, В. М. Кампо, Н. М. Касаткіної, В. Ю. Керецмана, М. Кітинга, Р. А. Колишка, М. І. Корнієнка, І. О. Кресіної, О. І. Крюкова, Т. В. Кучеренко, І. В. Лексіна, О. Ю. Лялюка, В. В. Міщука, Н. А. Мяловицької, В. П. Нагребельного, М. П. Орзіха, О. В. Петришина, В. К. Симоненка, О. Ф. Скакун, Ю. Сокирки, Т. М. Татаренко, Е. Томпсона, Р. Ф. Туровського, В. Л. Федоренка, М. В. Цвіка, В. О. Черепанова, Ю. О. Чернецького, В. Є. Чиркіна, В. М. Шаповала й ін.

Але в них переважають питання конституційного права, адміністративного права, державного управління та політології.

Тому виявлення проблем територіального устрою унітарно-децентралізованих держав у регіональному аспекті та визначення шляхів їх вирішення потребує, як зазначалось, інтегрованого дослідження з позицій теорії держави. Йдеться про онтологічне відображення регіону, його представницьких органів і територіальних колективів у системі публічної влади унітарно-децентралізованої держави; уточнення смислу та співвідношення понять регіоналізму та регіоналізації, автономізму й автономізації; уточнення відмінностей між адміністративно-територіальними та політико-територіальними

автономіями, систематизації сутнісних ознак унітарно-регіональних держав із політико-територіальними автономіями та визначення їх видової приналежності; установлення концептуальних критеріїв розмежування понять унітарно-регіонального та федеративного державно-територіальних устроїв; складання класифікації унітарно-децентралізованих держав.

В онтологічному аспекті місце, роль і значення регіону в умовах унітарної децентралізації є проявом єдності діалектичних категорій одиничного, особливого та всезагального. Оскільки народ як джерело публічної влади територіально структурований в місцеві громади, то всі вони утворюють первинний рівень народного суверенітету в системі інститутів громадянського суспільства. Їм об'єктивно притаманні специфічні риси, котрі являють їх одиничність у складі держави та водночас проявляються в ознаках останньої як всезагальному, виражаючи найвищий рівень народного суверенітету вже в якості державного суверенітету. Але компактне розташування в межах певного регіону зумовлює схожість рис та ознак відповідних громад як деяких об'єктів, відображуючи вже їх регіональні особливості, а сам регіон, об'єднуючи свої місцеві громади у відносно відокремлений клас, виступає як особливе, в якому уособлюється другий (серединний) рівень народного суверенітету. Звідси вибудовується координаційно-узгоджувальна горизонталь щодо діяльності й інтересів громад у співробітництві з державними адміністраціями, а водночас – функціональна вертикаль взаємодії суб'єктів самоврядування з найвищими та центральними органами виконавчої влади. Перехрещення зазначених функціональних напрямів по горизонталі та вертикалі відбувається саме в

регіональних центрах як своєрідних «вузлових станціях» працюючого державного механізму.

Враховуючи думку П. П. Білика про вияв правової сутності регіону в місцевих інтересах територіальних громад і необхідності пошуку способів подолання суперечностей між регіональними та державними інтересами⁶³, таке структурне розташування регіону як суб'єкту в системі публічно-владних відносин між громадянським суспільством і державою означає, що реалізація його правосуб'єктності є правовим способом узгодження та гармонізації інтересів територіальних громад і колективів із інтересами держави.

Водночас у регіоні як специфічному об'єкті державного управління доцільно створювати регіональні громади та їх представницькі органи з делегованими організаційно-правовими, кадровими та фінансово-економічними повноваженнями⁶⁴.

Подібний стан зумовлює формування територіальними колективами своєї представницької влади в особі регіональних органів самоврядування з можливістю та необхідністю поступового розширення їх публічно-правової компетенції та зміцнення політико-правового статусу (включаючи законодавчі повноваження й ініціативи, представництво інтересів у найвищих державних органах, а також участь у визначенні та здійсненні державної політики) у відповідності з укріпленням і укоріненням демократії та правової державності.

63 Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» // Право України. 2001. № 11. С. 33–35.

64 Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Одеса. 2003. 20 с. URL:<http://refrend.ru/940384.html>

За визначенням П. П. Білика, регіон є сформованим у межах певної природно-географічної території соціально-економічним механізмом із специфічною спеціалізацією та структурою виробництва і господарства, міжрегіональними й зовнішніми економічними, політичними та культурними зв'язками, місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, в межах якого формується територіальна громада з притаманними їй місцевими інтересами ⁶⁵. Наведене визначення, поєднуючи природно-географічні, соціально-економічні, публічно-правові та державно-політичні чинники, дещо виходить за межі предмета теорії держави і правової науки як такої. Тому слід уточнити, що регіон у державно-правовому смислі є найбільшим штучним територіальним утворенням у межах держави, має власні виборні органи і перебуває між центральними та місцевими органами, користуючись прерогативами організації самоврядування та здійснення державної влади на своїй території. Він визнається територіальною спільнотою та суб'єктом права згідно з доктриною місцевого самоврядування в унітарно-децентралізованих і регіональних державах. Статус регіону й основи регіональної політики містяться в Хартії про регіоналізм Європейського парламенту 1988 р., Декларації про регіоналізм у Європі Асамблеї європейських регіонів 1996 р., Європейській хартії регіонального самоврядування Ради Європи 1999 р. (проект був розроблений у Конгресі місцевих і регіональних влад Європи в 1997 р.) ⁶⁶.

⁶⁵ Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» // Право України. 2001. № 11. С. 33.

⁶⁶ Нагребельний В. П. Регіон // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 254.

Ст. 1 Декларації про регіоналізм у Європі Асамблеї європейських регіонів 1996 р., визначає регіон територіальним утворенням, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій. Він має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, якнайменше, його владні повноваження та устрій. Статус регіону може бути зміненим лише за узгодженням з регіоном. В одній державі можуть бути регіони з різним статусом відповідно до їх історичних, політичних, соціальних та культурних особливостей. Регіон є виразом певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відображують демократичну волю кожного регіону набувати таку форму політичної організації, якій він віддає перевагу. Регіон формує і фінансує свою адміністрацію та встановлює свою представницьку символіку.

В ст. 2 встановлюються основи інституціональної організації регіону, що має повний юридичний статус, а його базовий устрій включає представницьку асамблею та виконавчий орган. Їх організація є виключним правом регіону. Склад представницької асамблеї обирається прямим і таємним голосуванням на підставі рівного та загального виборчого права. Асамблеї можуть бути надані місцеві (регіональні) законодавчі повноваження, їй також політично підзвітний виконавчий орган. Умови та процедура такої підзвітності асамблея встановлює своїм регіональним законодавством. Члени представницької асамблеї і виконавчого органу ієрархічно

непідконтрольні органам центральної влади, оскільки це заважатиме вільному виконанню їх функцій. У ст. 3 проголошуються об'єми повноважень представницького та виконавчого органів регіону. Розмежування повноважень між державою та регіонами встановлюється національною конституцією або законодавством у відповідності до принципів політичної децентралізації та субсидіарності, що вимагає максимального функціонального наближення регіональних органів до громадян. Регіон відповідає за виконання національного законодавства безпосередньо, реалізуючи власні, деволюційні та делеговані повноваження. Він відповідає за здійснення усіх функцій у межах предметів свого ведення. Якщо держава має на регіональному рівні децентралізовану адміністрацію, вона, щоб уникнути дублювання, передає службовий персонал та фінансові ресурси відповідним регіональним органам. Регіони здійснюють передані їм повноваження на індивідуальній основі. У разі необхідності регіони однієї держави домовляються про узгодження своїх дій, що здійснюються в сфері їх специфічної компетенції. При цьому вони виробляють необхідні процедури. Рішення або дії держави, що стосуються повноважень або інтересів регіонів, особливо дії, що впливають на фінансовий стан або на місцеві органи влади, чи рішення, що впливають на законодавчі повноваження регіонів, не можуть бути прийняті без попередньої згоди цих регіонів 67.

Наведенні положення ст. 2 Декларації про регіоналізм у Європі 1996 р. прямо та недвозначно вказують на демократичні новації

67 Декларація про регіоналізм у Європі Асамблеї європейських регіонів 1996 р. URL:[http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf)

європейської правової політики, що полягають у мінімізації впливу органів державної влади на органи регіонального самоврядування, чіткий розподіл повноважень і предметів ведення між ними, гарантії невтручання в компетенцію самоврядних органів відповідно до принципів політичної децентралізації та субсидіарності, орієнтуючи європейські держави на делегування та деволюцію широкого кола повноважень регіонам, включаючи рекомендації щодо законодавчої компетенції. Останнє вказує на посилення тенденцій регіоналізму та регіоналізації в процесі децентралізації унітарних держав.

Слід погодитись із узагальненим Ю. Сокиркою умовиводом про нетотожність понять «регіоналізм» і «регіоналізація». Але вимагає уточнення її судження про те, що регіоналізм належить до практики перерозподілу повноважень центральної влади з метою надання територіальній (регіональній) владі посередницької ролі у взаємовідносинах між центральними та місцевими органами влади, регіоналізація ж є процесом задоволення центральними органами влади вимог регіону⁶⁸. По-перше, регіоналізм є політичним впливом регіонів на державний центр, тобто спрямованим «знизу вгору», тому він не може бути процесом безпосереднього перерозподілу повноважень, а є лише вимогою такого перерозподілу, що передбачається потенційно. По-друге, якщо регіоналізм полягає в безпосередньому перерозподілі повноважень, а регіоналізація – в задоволенні центром вимог регіонів щодо перерозподілу повноважень, то відмінності між смислами цих понять розмиваються. Уточнення полягає в тому, що регіоналізм означає активний вплив територіальних суб'єктів політики на державний центр шляхом

⁶⁸ Сокирка Ю. Поняття регіону та регіоналізму у теорії соціополітичного поділу на територіальній основі. URL:http://filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk01/articles/sokyrko.pdf

висування вимог і пропозицій щодо розширення компетенції органів регіонального самоврядування, включаючи надання повноважень на локальну законотворчість і бюджетно-фінансову автономність з метою максимально можливого забезпечення комплексу інтересів територіальних колективів. Регіоналізація є зустрічним позитивним реагуванням державного центру на зазначені вимоги та пропозиції периферії у вигляді їх реалізації в регіональній політиці держави, мотивованої спільними інтересами держави та регіонів 69. Якщо регіоналізм спрямований на отримання автономії, то він виступає у формі автономізму, а відповідне реагування державного центру проявляється в утворенні «зверху» регіональної автономії у спосіб автономізації.

Подібна автономія є територіальною, що на відміну від екстериторіальних (організаційних, культурних, культурно-національних (персональних, корпоративних) та ін.) автономій 70, передбачає особливий статус певної частини державної території (територіальну одиницю з відповідним статусом) з можливостями самостійно вирішувати свої внутрішні справи поза межами прав і повноважень держави 71.

Наявність або відсутність автономних утворень, на думку В. В. Міщука, визначає ступінь централізації державного управління, що є критерієм класифікації унітарних держав, за яким останні поділяються на централізовані, децентралізовані та відносно

69 Баймуратов М., Балабанова І. Регіональна політика держави: до питання онтології та аксіології визначення і розуміння // *Право України*. 2014. № 9. С. 80.

70 Мяловицька Н. А. *Форми екстериторіальних автономій в країнах Європи* // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 10. С. 65–70.

71 Абасов Г. Г. *Територіальні автономії та їх представницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз* // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 77.

децентралізовані. В децентралізованих територіальну публічну владу здійснюють лише органи самоврядування, у відносно децентралізованих вони співпрацюють із місцевими органами виконавчої влади, а в централізованих місцеве самоврядування відсутнє. 72. За ступенем залежності місцевих органів від центральної влади, вважають Л. В. Авраменко, О. В. Петришин і М. В. Цвік, унітарні держави бувають централізовані, децентралізовані та змішані. У централізованих місцеві органи державної влади очолюють призначені представники центру, якому підпорядковуються самоврядні органи; децентралізовані унітарні держави мають значну самостійність у вирішенні питань місцевого життя, а змішані поєднують ознаки централізації та децентралізації 73. У класифікації Н. А. Мяловицької основним критерієм є національний склад населення регіонів, за яким різновидами децентралізованих держав є національно-територіальні (за обсягом повноважень поділяються на політичні (законодавчі) й адміністративні) та культурно-національні. Серед західних дослідників поширений розподіл автономій на персональні (некомпактне проживання національних меншин), корпоративні (компактне проживання при переважанні титульної нації) та територіальні (наявність адміністративно- та національно-територіальних автономій із компактним проживанням національних меншин) 74. Але національний чинник у якості критерію вказує на

72 Міщук В. В. Види унітарних держав: проблеми класифікації // Часопис Київського університету права. 2010. № 3. С. 50.

73 Загальна теорія держави і права: підручник / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина]. Харків: Право, 2009. С. 112–113.

74 Мяловицька Н. А. Теоретичні проблеми правового статусу автономних утворень у сучасних державах світу // Електронна бібліотека юридичної літератури. URL:<http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/21084/%CC>

орієнтовні ознаки для утворення автономій, а не на співвідношення доцентрових і відцентрових тенденцій, централізації та децентралізації державної влади в системі публічної влади.

Ступінь поширення й інтенсивності регіоналізму та відповідні межі регіоналізації визначають рівень територіальної відцентровості в унітарних державах і статус їх автономій. За цим критерієм, який найточніше виражає сутність унітарної децентралізації та регіоналізації, унітарні держави класифікуються на унітарно-прості (централізовані) та унітарно-складні (децентралізовані та регіональні). Але останній різновид потребує уточнення у зв'язку з утворенням різноманітних моделей сучасного територіально-складного унітаризму. Унітарно-децентралізовані держави включають поряд із адміністративно-територіальними одиницями ще й адміністративно-територіальні автономії, що утворюються не актом самовизначення населення, а державним наданням (Швеція, Норвегія, Україна, Молдова, Таджикистан, Сербія, Нікарагуа, Південна Корея, Японія, Філіппіни, Індонезія, Маврикій та ін.). Їх представницькі та виконавчі органи мають розширені предмети ведення, але не наділені законодавчими повноваженнями, а публічно-правовий статус визначається конституцією чи конституційним законом і октройованим статутом, що приймається державним парламентом. Регіональні (регіоналістські) держави цілком складаються з автономних утворень, частина яких є політичними, відрізняючись від адміністративно-територіальних наступними ознаками:

- 1) утворюються державним наданням автономного політико-правового статусу внаслідок урахування державою формально

об'єктивованої (референдумом тощо) волі населення 75. Таке надання здійснюється у спосіб політичної автономізації, що закріплюється у відповідному розділі конституції чи конституційному законі; 2) деволюція законодавчої компетенції з певної категорії територіальних питань, вирішення яких здійснюється регіонами самостійно; 3) загальні прямі вибори органу законодавчої влади регіону (регіональної ради) його населенням; 4) існування регіонального органу виконавчої влади, який несе політичну відповідальність перед регіональною радою; 5) власна фіскальна компетенція регіональних органів влади щодо розподілу ресурсів; 6) формування сфери компетенції загальнонаціональних, центральних органів влади за залишковим принципом; 7) відсутність представництва політичних автономій у другій палаті парламенту (за винятком Південно-Африканської Республіки (ПАР)); 8) прийняття або затвердження регіональних конституцій (статутів) загальнодержавним парламентом 76 при самостійності регіонального парламенту щодо внесення до них у подальшому змін і поправок (Іспанія); 9) володіння певними установчо-владними правами з можливістю прийняття регіональних статутів (Італія); 10) наявність конституційних гарантій від втручання державного центру й інших територіальних суб'єктів у статус і компетенцію представницьких органів регіону та зміни його кордонів без надання ним відповідної згоди 77 ; 11) право законодавчої ініціативи та можливість

75 Корнієнко М. І. Автономія територіальна // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. 1998. С. 24.

76 Чернецкий Ю. Украине нужна модель регионального государства. URL:<http://2000.net.ua/2000/derzhava/realii/67302>

77 Лялюк О. Ю. Конституційно-правовий статус автономних утворень в зарубіжних країнах // Право України. 2013. № 6. С. 248–250.

делегування представницькому органу законодавчих повноважень у сфері загальнонаціональних питань (Італія, Іспанія). 12) присутність адміністраторів державного центру – комісарів, губернаторів – які здійснюють координацію та контроль за законністю, включаючи візування регіональних законів (Італія), право вето та повноваження на розпуск регіональних парламентів (Шрі-Ланка). Ці адміністратори призначаються центром чи затверджуються ним на посаді в разі обрання населенням, іноді поєднуючи представницький і чиновницький статус і компетенцію (Іспанія); 13) відсутність власного органу контролю за виконанням норм, прийнятих представницькими органами, що компенсується судовим контролем з боку держави 78; 14) відсутність власних судових органів, функціонування єдиної системи державних судів, вирішення спорів між регіоном і державою органом конституційного правосуддя 79; 15) регулювання виборів представницьких органів та їх очільників загальнодержавними, а не регіональними законами; 16) регіональні закони, на відміну від законів суб'єктів федерації, не утворюють окремої підсистеми в умовах двоїстої структури системи законодавства федеративних держав, а входять до єдиної системи законодавства й затверджуються парламентом унітарної держави та її головою. Подібний унітарно-регіональний устрій можна також назвати адміністративно-політичним.

Наведені ознаки свідчать про суттєву, в порівнянні із суб'єктами федерацій, обмеженість компетенцій і адміністративно-субординаційну контрольованість політико-територіальних автономій

78 Скакун О. Ф. Теорія держави і права. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. С. 147.

79 Абасов Г. Г. Територіальні автономії та їх представницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 10. С. 83.

державним центром, відсутність договірно-конституційних основ союзних відносин, що визначає приналежність регіональних держав до унітарного територіального устрою, унеможлиблюючи їх класифікацію в якості окремого виду. Втім серед унітарно-децентралізованих різновидів за своїм змістом і формою вони займають пограничне з федеративними державами («проміжне», «перехідне») місце⁸⁰.

Подібна обставина створює проблему розмежування територіальних устроїв унітарно-регіональної та федеративної держав, яку комплексно визначив І. В. Лексін. Зміст проблеми полягає в розмитості та багатозначності поняття федеративної держави, різнобій уявлень про регіоналістські («регіоналізованні», «обласні» держави, «держави автономій»), суб'єктивними уподобаннями дослідників із використанням ними нечітких і абстрактних критеріїв, неможливістю складання однозначних переліків ознак федеративної та регіоналістської держав унаслідок мінливості їхніх явищ у залежності від історичного та місцевого контексту, змішуванні кваліфікуючих видових характеристик із властивостями більш загального порядку, змішуванні концептуальних властивостей з практичними механізмами та іншими засобами їх реалізації. Слушною є пропозиція І. В. Лексіна розмежовувати унітарно-регіональні та федеративні держави, враховуючи концепцію федерації як союзної держави, утвореної волею суверенних і процесуально рівноправних між собою та у відносинах із федеральним центром суб'єктів з приводу відповідного

80 Корнієнко М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація? // Українське право. 1996. № 6. С. 16–23.

об'єкту, що складає їх спільний інтерес⁸¹. Регіональні держави подібною концептуальною властивістю не володіють, компенсуючи відсутність формально-правової регламентації союзних відносин фактичною міжрегіональною кооперацією та інтеграцією на договірній основі [8217, с. 484].

Водночас слід зауважити, що концептуальною основою унітарно-регіональних держав є децентралізація публічної влади, що здійснюється в процесі регіоналізації способом політичної автономізації з утворенням форми політико-територіальної автономії. Що ж до складностей у розмежуванні розглянутих устроїв, то їх причинами є окремі виключення й особливості, що мінливо проявляються в територіально-владній організації певних держав, зважаючи на специфіку їх історичного розвитку, конкретну політичну ситуацію тощо. Але наведені ознаки регіональних держав є суттєвими та характеризують базову теоретичну модель, створену шляхом узагальнення і систематизації, яка не може включати деякі несуттєві, другорядні та мінливі аномалії.

До згаданих різновидів унітарних держав уявляється доцільним додати тих, що складаються із адміністративно-територіальних одиниць і окремих політико-територіальних автономій (Фінляндія з Аландськими островами, Данія з Фарерськими островами та Гренландією, Португалія з Азорськими островами й островами Мадейра, Ірак із Курдистаном, Азербайджан із Нахічеванню, Узбекистан із Каракалпакстаном, якому належить взагалі неприпитаманне для унітарного устрою конституційне право сепесії, що

81 Лексин И. В. Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Вып. 12. С. 477–479.

82 Там само. С. 484.

формально не передбачене навіть у абсолютній більшості сучасних федерацій), а також з усіх згадуваних утворень – суто адміністративних, адміністративно-територіальних автономій, політико-територіальних автономій (Китай, що складається з провінцій, автономних районів і політичних автономій Сянган (Гонконг) і Аоминь (Макао); Франція з її заморськими департаментами й іншими територіями; Великобританія з Ольстером, Шотландією й ін.). Якщо ж уся територія держави складається тільки з політико-територіальних (регіональних) автономій, то її можна визначити як політико-децентралізовану (Шрі-Ланка, Папуа-Нова Гвінея; ПАР, в якій діє представництво провінцій у другій палаті парламенту, хоча подібне взагалі характерне для федерацій).

Таким чином, класифікаційний поділ унітарних держав на прості (централізовані) та складні (децентралізовані та регіональні) слід уточнити, включивши до останніх п'ять моделей: 1) адміністративно-децентралізовану (унітарний устрій з окремими адміністративно-територіальними автономіями); 2) унітарно-дуалістичну (унітарний устрій з окремими автономними політико-регіональними суб'єктами); 3) унітарно-змішану (поліунітарну), що включає адміністративно-територіальні одиниці, адміністративно-територіальні та політико-територіальні автономії; 4) адміністративно-політичну (власне регіональна держава, що територіально повністю складається з адміністративних і політико-регіональних автономій); 5) політико-децентралізовану (вся територія держави складається з політико-регіональних автономних суб'єктів).

Розташування регіону як штучного адміністративно- чи політико-територіального утворення з представницькими органами самоврядування й управління на мезорівні публічної влади зумовлює

втілення в ньому особливих рис територіальних громад і робить його суб'єктом публічно-правових владно-управлінських відносин, правосуб'єктність якого передбачає правові способи координації та узгодження інтересів територіальних громад, які утворюють територіальні колективи, що можуть конституюватись у регіональні громади, а також узгодження та гармонізації інтересів територіальних громад і колективів із інтересами держави.

На посилення регіоналізму унітарна держава реагує процесом децентралізації на рівні регіоналізації у спосіб автономізації, формуючи адміністративно- та політико-територіальні автономії, наявність або відсутність яких визначають ступінь централізації державної влади і рівень залежності місцевих органів від неї в якості критеріїв класифікації унітарних держав. Пропонуються класифікації за національними чи територіальними ознаками визначення автономії. Найсуттєвішим критерієм уявляється статус автономій за ступенем територіальної відцентровості в унітарних державах, за яким вони класифікуються на унітарно-прості (централізовані) та унітарно-складні (децентралізовані на рівні адміністративно-територіальних і політико-територіальних (регіональних) автономій).

Основною сутнісною відмінністю останніх від адміністративно-територіальних автономій є наявність у них деволюційних повноважень щодо законодавчо-регіональної законотворчості та законодавчої ініціативи у загальнодержавних справах.

Концептуальною відмінністю унітарно-регіональних держав від федеративних є утворення цих автономій конституційним наданням з боку державного центру, відсутність об'єктів і мотивованих інтересів щодо здійснення союзних відносин між регіонально-політичними автономіями та їх договірно-конституційного оформлення, уникнення

притаманного федераціям дуалізму законодавства (федерального та суб'єктів) при збереженні структурної монолітності національного законодавства.

Різноманітність сучасних моделей унітарно-складного територіального устрою із варіативністю поєднань адміністративно-централізованих одиниць, адміністративно-територіальних і політико-територіальних автономій потребує уточнення класифікації унітарно-складних держав із виокремленням, принаймні, п'яти різновидів, що є проявом світових процесів демократизації та співробітництва громадянського суспільства із правовою державою.

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ

Проблема децентралізації державної влади є зовнішнім проявом об'єктивного протиріччя між громадянським суспільством і правовою державою, що перебувають між собою в діалектичному взаємозв'язку. Принцип народного суверенітету передбачає безпосередню й опосередковану участь громадян та їх об'єднань, структурованих у політичну систему суспільства та інститути громадянського суспільства, в державному будівництві та реалізації державної влади. Однак державна влада як найважливіша властивість держави, маючи не тільки публічно-правовий характер, а й публічно-політичну природу, здійснюється професійно-бюрократичним державним апаратом в умовах численних соціально-класових протиріч, а також протиріч між інтересами суспільства та державною бюрократією. Враховуючи територіальну організацію державної влади такі протиріччя проявляються на відповідних сходинках державно-владної вертикалі, що найбільш притаманне виконавчій гілці влади, проявляючись, з однієї сторони, в тенденціях до надмірної централізації та максимальної концентрації владних повноважень органами держави найвищого та центрального рівнів, а з іншої сторони – в прагненні до розширення реальних можливостей щодо комплексного забезпечення матеріальних і духовних потреб громадянського суспільства на локальному та регіональному рівнях державної території.

Якщо у федеративних державах, при всій різноманітності відносин між їх суб'єктами та федеральним центром у практиці

світового федералізму, діє чіткий механізм політико-територіального розподілу повноважень і предметів ведення за принципами федералізму та вертикального розподілу державної влади, забезпечуючи баланс влади між центром і регіонами, то в унітарних державах таке забезпечення зіштовхується зі труднощами, зумовленими самою природою унітаризму. Оскільки основоположною умовою унітарно-територіального устрою виступає дисбалансоване переважання доцентрових сил над відцентровими, а провідними принципами організації та роботи державного апарату є наскрізна ієрархічність, адміністрування та субординація, виникає хибне скатування до «надцентралізації» державної влади, що призводить до поступового зростання соціально-економічних диспропорцій та порушення системних зв'язків між центральним, регіональним і локальним рівнями державно-територіальної організації суспільства. Така тенденція перешкоджає реалізації народного суверенітету, призводячи до зниження ефективності державної влади, ставлячи під сумнів не тільки її легітимність, а й демократичний режим і правовий характер держави як такої. Тому територіальна децентралізація державної влади в унітарній державі уявляється найефективнішим способом розрішення зазначеного протиріччя, збалансування та узгодження загальнодержавних, регіональних і локальних інтересів, що визначає постійну актуальність відповідних досліджень у галузі державознавства.

Подібні дослідження отримали широке поширення в галузях наук конституційного, адміністративного, фінансового права; історії держави і права, державного управління, політології тощо. Загальнотеоретичні питання децентралізації розроблялись переважно щодо місцевого самоврядування у працях О. В. Батанова,

О. М. Бориславської, Д. В. Велігодського, В. П. Горбатенка, Д. М. Диновського, В. С. Журавського, І. Б. Заверухи, А. Є. Князевої, Р. А. Колишка, Є. В. Мальцевої, А. М. Онупрієнко, О. В. Приєшкіної, О. В. Петришина, В. О. Серьогіна, О. Ф. Скакун, А. М. Школика, О. Н. Ярмиша й ін. Втім, відчувається потреба в подальшому теоретичному узагальненні та систематизації галузевих наробіток щодо об'єктивних чинників, термінологічних визначень, осмислення змісту, а також уточнення положень про владно-управлінські відносини, функції, види, форми, напрямки, принципи, методи процесу децентралізації в межах теорії держави і права.

Звідси мета полягає у виявленні сутності й об'єктивної зумовленості та теоретичному осмисленні змісту процесу децентралізації державної влади як складової підсистеми публічної влади. Відповідними завданнями є виявлення природи протиріч між доцентровими та відцентровими тенденціями в організації та функціонуванні публічної влади; визначенні смислу, форм, напрямків, класифікації видів, уточненні суб'єктно-об'єктних відносин, функцій, принципів і методів проведення децентралізації державної влади в її взаємодії з іншими підсистемами публічної влади.

Організація та функціонування будь-якого державного механізму, незалежно від форми державно-територіального устрою, відбувається згідно з низкою принципів, серед яких – принцип поєднання централізації та децентралізації державної влади.

Централізація визначається як зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках; концентрація більшості функцій соціального та державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Для неї

характерне переважання вертикального зв'язку зверху вниз відповідно до згаданих принципів адміністрування та субординації на засадах підвідомчості та підпорядкованості 83 . Оскільки державна влада проявляється в державному суверенітеті, внутрішня сторона якого передбачає її верховенство, універсальність, цілісність, єдність і неподільність у межах своєї країни, то прагнення до максимальної централізації є для неї об'єктивним. Централізація виконує позитивну роль при сумісному забезпеченні суспільством і державою загальнонародних інтересів у правових і неправових формах функціонування, в яких виражається та здійснюється загальна воля щодо забезпечення прав народу на безпеку, соціальний добробут і поступальний розвиток. Але згадувана бюрократична природа державного апарату тягне до необмеженості процесів концентрації владних повноважень в руках найвищих органів, їх посадових і службових осіб. Подібна тенденція є найхарактерною властивістю адміністративно-субординаційної ієрархії виконавчої влади 84 , що вимагає встановлення противаг задля відносного збалансування державної влади з іншими видами публічної влади. Такі противаги створюються в процесі її децентралізації. Остання, констатує О. В. Батанов, разом із субсидіарністю в наданні публічних послуг проголошуються фундаментальними принципами проведення сучасних реформ 85.

83 Горбатенко В. П., Нагребельний В. П. Централізація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 350–351.

84 Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень”. Київ, 2003. С. 7.

85 Батанов О. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти) // Юридичний вісник. 2011. № 4. С. 6–7.

Децентралізація визначається як процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць і автономних утворень унітарних держав, політико-територіальних суб'єктів федерацій або нижчих органів і організацій за рахунок звуження прав і повноважень відповідного центру⁸⁶. Мета децентралізації полягає в підвищенні ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій шляхом певного збалансування владних обсягів останніх із центром. Таке збалансування може здійснюватись у формі деконцентрації повноважень у вертикалі органів виконавчої влади завдяки передачі частини таких повноважень від центральних органів до компетенції адміністративно-територіальних, керівники котрих призначаються центральним урядом, тобто обмежуючись ієрархічною системою державного управління.

Але змістовнішою є децентралізація державної влади, спрямована до інших видів публічної влади – прямого народовладдя та місцевого (територіального) самоврядування. Останнє включає територіальні громади та систему територіальних органів представницької демократії, організаційно-виконавчих органів і місцевих очільників. Органи місцевого (територіального) самоврядування розширюють свою компетенцію щодо здійснення представницьких і виконавчо-розпорядчих функцій для вирішення комплексу місцевих (територіальних) справ на основі передачі їм постійних і делегування тимчасових відповідних прав і повноважень державним центром, зокрема – субсидування додаткових управлінських повноважень від органів виконавчої влади на надання

⁸⁶ Горбатенко В. П. Децентралізація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 168–169.

публічних послуг на місцях відповідно до принципу субсидіарності при обов'язковому контролі з боку цих органів. Отримання постійної компетенції на умовах самостійності її здійснення та невтручання органів державної влади відбувається на основі деволюції.

При деконцентрації йдеться про місцеві (територіальні) адміністративні органи виконавчої влади, керівники котрих призначаються державним центром, якому вони підпорядковані, а в організації та роботі таких органів переважає принцип єдиноначальності.

При делегуванні та деволюції прав і повноважень відбувається зміцнення публічно-правового статусу представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування, у формуванні та функціонуванні котрих принципи виборності депутатського корпусу та голів і колегіальності обговорення та прийняття рішень переважають єдиноначальність.

Можливий також «гібридний» варіант – обрання місцевих адміністраторів громадянами замість їх призначення «зверху». Подібні процеси сприяють демократизації територіальної влади та розвитку інститутів прямої та представницької демократії на рівні місцевого (територіального) самоврядування, що є необхідною умовою забезпечення демократичного, соціального та правового характеру держави 87.

До змісту компетенції територіальних органів у ході децентралізації передаються не тільки повноваження, а й права, які на відміну від перших містять правомочності, тобто передбачені законом можливості здійснення певних владно-управлінських та інших дій з

87 Приешкина О. Местное самоуправление как важнейший элемент институционализации конституционного строя Украины // Юридичний вісник. 2011. № 4. С. 46.

приводу врегулювання суспільних відносин і вирішення справ на юрисдикційній території цих органів. Особливість подібних прав і відповідних правомочностей полягає в їх дискреційності, за якою компетентні суб'єкти реалізують відповідні диспозитивні норми на свій розсуд у загальних межах закону. Дискреційний характер передбачає також можливість здійснення таких правомочностей, які прямо не прописані в законодавчих положеннях, але й не суперечать йому. Це означає, що при децентралізації відбувається певне вивільнення владно-представницького та управлінського потенціалу суб'єктів територіального самоврядування, які отримують змогу щодо прояву власної ініціативи та використання різноманітніших та гнучкіших методів здійснення своєї компетенції, ніж це регламентується імперативними приписами повноважень.

Це також сприяє активізації інших самоврядних суб'єктів, які визначаються учасниками процесу децентралізації влади за функціональним і предметно-професійним критеріями. Йдеться про класифікацію видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Функціональна децентралізація визначає її суб'єктами самостійні та незалежні спеціалізовані громадські організації (об'єднання, спілки) із делегуванням їм владних повноважень і прав щодо вирішення певного обсягу завдань публічного характеру, включаючи урядування, що передбачає не тільки управлінський вплив уповноваженого та правомочного суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, але й здійснення ним інших соціально значимих функцій, спрямованих на захист прав і надання адміністративних послуг. Предметна децентралізація спрямовується на професійне самоврядування в системі управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом

представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади 88.

Тому особливими суб'єктами самоврядування є общини, комуни (муніципії), територіальні громади, трудові та виробничі колективи тощо, які виступають первинними суб'єктами громадянського суспільства 89 . До самоврядних суб'єктів, поряд із органами місцевого самоврядування, можуть також належати: спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної та недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування, про що, зокрема, свідчить досвід самоврядування в сучасній Польщі 90. В Україні до таких суб'єктів належать ще й територіальна самоорганізація громадян за місцем їх проживання та її органи, статус яких визначається ст. 1, 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. і Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. 91 . Наділення подібних недержавних учасників

88 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. С. 15.

89 Батанов О. В. Самоврядування // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 414.

90 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. С. 13–14.

91 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 1697-VII від 14.10.2014. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>; Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>; Ільшанко В. А. Механізми розвитку

самоврядування правами та повноваженнями в ході децентралізації здійснюється у формі дивестування.

Наведена класифікація децентралізації за суб'єктами та сферами впливу включає, поряд із функціональною та предметною, ще й територіальну, за якою повноваження та права передаються органам публічної адміністрації для здійснення урядування в адміністративно-територіальних одиницях «самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування» 92.

Провідне місце в системі територіального самоврядування займають представницькі органи місцевого самоврядування (Див.: Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 1697-VII від 14.10.2014. – Ст. 1, 2, 5, 10, 11, 12) – відносно відокремлені органи публічної влади та громадського управління, що самостійно і під власну відповідальність у відповідності до закону реалізують гарантовані ним права (правомочності) й інтереси територіальних колективів громадян, вирішуючи комплекс місцевих справ 93 . Уявляється доцільною оптимізація терміну «місьцеве самоврядування», враховуючи його локальний і регіональний рівні. При трьох рівнях поділу території держави у межах окремих населених пунктів і об'єднань кількох сусідніх населених пунктів

місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 98–102.

92 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. С. 15.

93 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 1697-VII від 14.10.2014. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>; Скакун О. Ф. Теорія держави і права. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. С. 173.

самоврядування є власно місцевим, або локальним; що ж до районів, областей, провінцій тощо, то вже йдеться про регіональне самоврядування. При чотирьох рівнях територіального поділу місцевим є рівень окремих населених пунктів, а локальним – об'єднання сусідніх населених пунктів, ширшим є вже регіональне самоврядування. Узагальнюючим тут виступає термін «територіальне самоврядування».

Порядок здійснення децентралізації свідчить про те, що правотворча й організаційна ініціативи тут належать саме найвищим і центральним органам державної влади, які при організаційно-структурному підході визнаються складовим компонентом системи публічної адміністрації, бо утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади (за українським правом такими є, зокрема, органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органи місцевого самоврядування) 94. Звідси виникає питання про визначення суб'єкту й об'єкту відносин державного управління в процесі публічно-управлінської діяльності з децентралізації.

Виходячи з того, що її ініціатори наділені найвищою державно-владною компетенцією, частину якої вони передають місцевим (територіальним) органам як складовій інституту самоврядування громадянського суспільства, використовуючи метод владних приписів і ставлячи в обов'язок останнім виконувати делеговані повноваження (а керованим територіальним органам виконавчої влади – деконцентровані повноваження) під контролем цих найвищих

94 Погорілко В. Ф. Публічна влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 196; Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навчальна лекція. К.: Ін Юре, 2014. С. 29–30.

володарюючих суб'єктів, то місцеві (територіальні) органи виступають об'єктом відносин державного управління, спрямованих на децентралізацію влади. Тобто за критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності суб'єкти, що керують в особі носіїв найвищої та центральної державної влади цілеспрямовано впливають на об'єкт – зазначені територіальні органи й інші складові компоненти інституту самоврядування в структурі громадянського суспільства – зобов'язуючи їх виконувати делеговані (а територіальні органи виконавчої влади – деконцентровані) повноваження при встановленні відповідної контролюючої вертикалі.

Зрозуміло, що подібна вертикаль не включає повного комплексу владно-управлінських відносин, оскільки територіальне самоврядування не передбачає прямого втручання органів державної влади в його справи та в компетенцію його представницьких і організаційно-виконавчих органів (хоча територіальні органи виконавчої влади перебувають в адміністративно-субординаційному підпорядкуванні голові держави й найвищому та центральному органам виконавчої влади). Але головним чинником тут виступає саме законодавчо забезпечений владно-вольовий вплив державного центру як суб'єкту на суспільну підсистему самоврядування (з її представницькими та організаційно-розпорядчими органами тощо) в громадянському суспільстві як об'єкт, стан якого в системі публічно-правової влади змінюється внаслідок такого впливу, викликаючи значні зміни в суспільних відносинах на локальному та регіональному рівнях територіального самоврядування, в усій організації здійснення справ населених пунктів і регіонів. В такому суб'єктно-об'єктному розумінні зміст децентралізації утворює мотивоване та

цілеспрямоване вилучення суб'єктом зі своєї компетенції частини складових елементів та їх переміщення до складу об'єкту в якості нових елементів структурно-функціонального механізму останнього.

Але оскільки процес децентралізації супроводжується певним звуженням компетенції органів, які утворюють державний центр при відповідному розширенні компетенції місцевих (територіальних) органів, то останні також виступають в ролі суб'єктів, уповноважених керувати місцевими (територіальними) справами. При цьому законодавчо закріплена передача прав і повноважень у формах їх делегування, деволюції, деконцентрації та дивестування територіальним органам для використання в подібному керуванні складає зміст процесу децентралізації, а безпосередньо такі права та повноваження виступають її об'єктом. Наслідком децентралізації владно-управлінських повноважень є розширення компетенції територіальних органів та інших самоврядних суб'єктів, певне врівноваження її обсягів відносно найвищих і центральних органів і спрямування на формально-юридичну організацію правового регулювання територіальних суспільних відносин, а самі суспільні відносини з приводу здійснення справ і забезпечення прав і законних інтересів територіальних колективів, а також виконання ними обов'язків утворюють об'єкт децентралізованого правового регулювання.

Тобто за критерієм вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації суб'єктами децентралізації виступають усі зазначені органи – найвищі, центральні, територіальні.

Таким чином місцеві (територіальні) органи, виходячи із наведених критеріїв, можуть розглядатись у якості об'єктів, а водночас і суб'єктів процесу децентралізації державної влади.

Метою ж децентралізації, як зазначалось, є підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації виступають повноцінне забезпечення прав, законних інтересів і обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації.

Автори колективної монографії «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» вказують на «новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом» 95.

Погоджуючись у цілому з наведеною констатацією слід уточнити, що при деволуційній відмові від безпосереднього управління з боку найвищих і центральних органів йдеться про територіально-представницькі органи й інших суб'єктів самоврядування, однак адміністративно-територіальні органи

95 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. С. 14.

виконавчої влади, перебуваючи в ієрархічній системі останньої також є учасниками здійснення децентралізації, отримуючи додаткові повноваження у зазначений спосіб їх деконцентрації «зверху». Лише отримання ними управлінських повноважень, делегованих представницькими органами в межах системи горизонтального розподілу влад на регіональному рівні, в тому числі на основі укладання адміністративного договору про таке делегування, здійснюється на рівноправних засадах координації. Такий розподіл являє собою горизонтальну децентралізацію, що передбачає «розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу» 96.

На рівні територіального самоврядування й адміністрування відносини, як зазначалося, здійснюються переважно за принципом координації, а система утримань і противаг забезпечується взаємними контрольно-наглядовими функціями, адміністративними договорами про розмежування компетенцій і предметів ведення, місцевими референдумами, народними вето, імпічментами тощо. До того ж самоврядування як інститут громадянського суспільства утворює саме ту його з'єднувальну ланку, що забезпечує безпосередню взаємодію з державою та участь громадян у здійсненні державної влади. Тому, наголошує О. М. Бориславська, органи місцевого самоврядування та державного управління слід розглядати елементами цілісної системи публічної адміністрації, враховуючи їх відмінну правову природу, що дасть змогу подолати фактичне переважання державних адміністрацій над самоврядуванням в Україні 97.

96 Там само. С. 15.

97 Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Випуск 52. С. 128, 132.

Водночас децентралізація забезпечує фактичний розподіл державної влади по вертикалі, бо представницькі органи територіального самоврядування не перебувають у безпосередньому ієрархічному підпорядкуванні між собою та іншими органами публічної влади. При цьому, вказує А. М. Онупрієнко, державна владна вертикаль звужується до низу, а муніципальна вертикаль – до верху. Така різноспрямованість прирікає їх на взаємоіснування та співпрацю. До того ж вертикальний розподіл влади компенсує послаблення системи стримувань і противаг на найвищій владній горизонталі внаслідок політичної ідентичності уряду та парламентської більшості 98.

Отже, сучасний підхід до децентралізації державної влади характеризується значним обмеженням можливостей прямого впливу її найвищих і центральних органів на територіальних суб'єктів, але не повною відмовою від нього, бо таке суперечить природі державного суверенітету, заперечуючи верховенство та руйнуючи єдність і цілісність державної влади. Обмежуючись контрольно-наглядовими повноваженнями щодо територіально-представницьких суб'єктів апарат державної влади зберігає вертикаль виконавчо-розпорядчих органів, компетенція котрих включає реалізацію рішень органів територіального самоврядування в рамках закону і тому здатна виступати противагою територіальному егоїзму, стримуючи тенденції до ставлення локальних і регіональних інтересів усупереч загальнонародним. Адже між ними, на думку Д. М. Диновського, слід забезпечити баланс шляхом визначення оптимальної збалансованості централізації та децентралізації, що є, зокрема, нагальною потребою

98 Онупрієнко А. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти // Підприємництво, господарство і право. 2010. № 3. С. 29–30.

для України, враховуючи необхідність збереження її унітарності та територіальної цілісності 99.

Якщо ж владна горизонталь на локально-регіональному рівні передбачає максимальну концентрацію виконавчих повноважень організаційно-розпорядчими органами системи територіального самоврядування при мінімізації компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх скасуванню, то перші мають перебувати у подвійному підпорядкуванні – своїм представницьким органам з питань управління територіальними справами та найвищим і центральним органам виконавчої влади – з питань загальнонародного значення.

Територіальна децентралізація, за констатацією польського вченого Є. Рушковського, складається з трьох системотворчих компонентів: політичного, адміністративного та фінансового. Політичний компонент містить публічно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи спосіб їх формування й організації з відповідними конституційними гарантіями їх відносної самостійності від прямого втручання державних органів, тобто визначає особливості державно-територіального устрою. Адміністративний компонент вміщує завдання, функції та повноваження, покладені на них у межах територіальної юрисдикції. Фінансовий компонент складають власні матеріально-фінансові засоби та правомочності щодо володіння, користування й розпорядження фінансовими ресурсами, які

99 Диновський Д. М. Історико-правові проблеми децентралізації влади та європейської інтеграції України // Історико-правова реальність у глобальному і регіональному вимірах: матеріали XXVII Міжнародної історико-правової конференції 21-23 вересня 2012 р., м. Євпаторія (Ред. кол.: І. Б. Усенко (голова), О. О. Малишев (відп. секр.) та ін. Частина I. Київ, Сімферополь: «Доля», 2012. С. 230.

перебувають у власності громад. При цьому децентралізована система урядування вимагає її забезпечення належним виконавчим апаратом із оптимальним визначенням його чисельності та рівня кваліфікації. Якщо централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні, то децентралізація потребує визначення, конкретизації та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації 100.

Виходячи зі вказівок Є. Рушковського на утворення виконавчого апарату децентралізованої системи урядування та його кадрове забезпечення, до констатованих ним трьох компонентів децентралізації слід додати ще й четвертий – кадрово-організаційний. Що ж до розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і на місцевому рівні публічної адміністрації, то воно потребує чіткого визначення теоретико-ідеологічного підходу до децентралізації державної влади, враховуючи ті моделі територіального самоврядування та концепції демократії, які напрацьовані світовим досвідом муніципально-територіального будівництва та відомі сучасній політико-правовій думці. Звідси виявляється п'ятий – ідеологічний – компонент децентралізації.

Здійснення процесу децентралізації має відповідати його базовим принципам, до яких належать законність, демократизм, місцеве (територіальне) самоврядування, розподіл компетенції, розмежування повноважень і предметів ведення, субсидіарність, невтручання державних органів у справи суб'єктів самоврядування, розподіл влади на територіальному рівні, рівноправність суб'єктів

100 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. С. 16.

територіального самоврядування, пропорційність, збалансованість, горизонтальна координованість завдань і функцій, диференціація, спеціалізація, кооперація.

Децентралізація організується у формах вертикального та горизонтального делегування прав і повноважень, їх вертикальної деконцентрації, деволюційного розширення самостійних (дискреційних) правомочностей у межах публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування, субсидування щодо забезпечення законних прав та інтересів і надання адміністративних послуг, дивестування (прямої передачі) державним центром планових і виконавчо-розпорядчих функцій згадуваним недержавним суб'єктам місцевого самоврядування в особі громадських об'єднань та ін.

Функціональне спрямування децентралізації вказує на правотворчість, перерозподіл прав і повноважень, визначення обсягів компетенцій і встановлення прерогатив; організацію структури, кадрового забезпечення та діяльності її суб'єктів; утворення майнових і фінансово-економічних основ і механізмів такої діяльності, активізацію співробітництва громадянського суспільства та правової держави на засадах демократії.

Методологічну особливість вертикальної децентралізації складає поєднання методів автономії, рекомендацій (більш відповідають формам делегування, деволюції та дивестування) та владних приписів (притаманний формі деконцентрації). При горизонтальній децентралізації переважає метод координованого узгодження компетенцій і функцій.

Таким чином, децентралізація державної влади зумовлена об'єктивним протиріччям між громадянським суспільством і правовою державою, оскільки серед інших складових публічної влади

саме державній владі, й особливо її виконавчій гілці, притаманна тенденція до бюрократизації та надцентралізації, що витікає з природи державного суверенітету, хоча публічно-політичний і публічно-правовий характер державної влади вимагає від неї врахування та забезпечення прав і законних інтересів громадян і вирішення територіальних справ на локальному (місцевому) та регіональному рівнях. Проблема надцентралізації найгостріше відчувається в унітарно-централізованих державах внаслідок максимального переважання в них доцентрових рухів над відцентровими, що призводить до зростання дисбалансу між державним центром і територіальними суб'єктами публічної влади та поступового нарощування диспропорцій в усіх сферах суспільної життєдіяльності країни. Найефективнішим способом вирішення проблеми надцентралізації державної влади є її децентралізація в системі публічної влади з утворенням збалансованого механізму противаг державному центру в особі територіальних суб'єктів самоврядування й узгодження загальнонаціональних, регіональних і локальних інтересів.

Децентралізація здійснюється у формах деконцентрації повноважень в ієрархічній системі виконавчої влади з розширенням організаційно-розпорядчої компетенції її територіальних органів; делегування тимчасових прав і повноважень представницьким органам територіального самоврядування, включаючи субсидування додаткових управлінських повноважень на надання публічних послуг з установленням державного контролю за їх здійсненням; установлення їх постійних прав і повноважень у формі деволюції з гарантованим невтручанням державних органів у виключну компетенцію територіальних самоврядних органів; дивестування прав

і повноважень недержавним суб'єктам самоврядування, що представляють громадянське суспільство. Наведену термінологію таких форм доцільно використовувати в діючому законодавстві України про місцеве самоврядування, враховуючи наявність у ньому терміну «делеговані повноваження». Це уточнить зміст компетенції та визначення публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування.

Класифікація видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу поділяє її на функціональну (суб'єктами якої є спеціалізовані громадські організації – об'єднання, спілки, общини, комуни, територіальні громади тощо) із делегуванням їм владних повноважень і прав; предметну (суб'єктами є представницькі організації професійного самоврядування) та територіальну (суб'єктами є територіальні органи публічної адміністрації місцевого, локального та регіонального рівнів).

Система територіального самоврядування виступає водночас об'єктом і суб'єктом владно-управлінських відносин у процесі децентралізації. За критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності вона виявляється об'єктом впливу з боку найвищих державних органів як володарюючих суб'єктів; виходячи ж з вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації територіальні органи діють як суб'єкти децентралізованої публічної влади.

Сучасний підхід до децентралізації державної влади передбачає максимальну самостійність суб'єктів самоврядування щодо територіальних справ, які не мають загальнонародного значення, але з установленням державного контролю за здійсненням делегованих прав і повноважень і збереженням вертикалі виконавчої влади від

найвищого до територіального рівня. Мінімізація компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх скасування компенсуються подвійним підпорядкуванням організаційно-розпорядчих органів територіального самоврядування своїм представницьким органам і верхівці виконавчої влади.

У змісті децентралізації виокремлюються не менше п'яти компонентів: політичний, адміністративний, фінансовий, кадрово-організаційний та ідеологічний. При подальших дослідженнях вбачається можливість виявлення й інших структурних компонентів.

Процес децентралізації спрямовується по вертикалі та горизонталі. Його здійснення передбачає використання спеціальних методів і має відповідати базовим принципам, що зумовлює рівень ефективності функцій і результатів децентралізації публічної влади.

КЛАСИФІКАЦІЯ, ТИПОЛОГІЯ ТА МОДЕЛЮВАННЯ У ДОСЛІДЖЕННІ ФЕДЕРАТИВНИХ ДЕРЖАВ

У глобальних процесах, що відбуваються у сучасному світі у сферах економіки, політики, культури, науки, техніки, екології тощо проявляються дві основні тенденції – до централізації (інтеграційно-доцентрова) та до децентралізації (регіонально-відцентрова). Їх діалектична єдність і суперечливість є об'єктивним категоріальним проявом цілого та частини, а також одиничного, особливого та загального у розвитку людства в умовах сучасної світової глобалізації та модернізації з одночасним усвідомленням, визнанням і забезпеченням природних і юридичних прав, свобод і законних інтересів індивідів і соціальних утворень, життєдіяльність яких здійснюється у часі та відповідному просторі. Цими об'єктивними закономірностями зумовлено поширення федеративних держав на політичній карті світу. Федеративна форма державного устрою максимально втілює такі принципи організації та функціонування державного механізму як поєднання централізації та децентралізації, поділу державної влади між центром і регіонами по вертикалі; демократизму, самоврядування і територіальної самоорганізації громадян; узгодження між приватними інтересами осіб, публічними інтересами територіальних громад і публічними загальнонаціональними інтересами.

Геополітичне положення України між європейським і євразійським простором зумовлює спрямованість її зовнішнього інтеграційного руху водночас на Європейський Союз і на країни СНД і ЄВРАЗЕС. Європейський Союз є найяскравішим проявом глобальної міждержавної інтеграції з утворенням і функціонуванням

наднаціональних органів, а також виданням і реалізацією відповідних міжнародно-правових актів, що стали основою законодавства держав-членів Євросоюзу. Тим самим зазначені держави демонструють тенденцію до поступової федералізації Західної і частково Східної Європи і трансформації Європейського Союзу від міждержавного об'єднання до європейської федерації¹⁰¹. У Західній, Північній та Південній Європі поширені явища федералізму і регіоналізму політико-територіальних автономій у вигляді федеративних і унітарно-регіональних форм державного устрою. Федераціями є Німеччина, Австрія, Бельгія, Швейцарія, Боснія і Герцеговина (остання конститується федерацією, але фактично є конфедерацією), а унітарно-регіональними державами – Фінляндія, Данія, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Сербія. Такі самі явища поширені й на євразійському геополітичному просторі в особі Російської Федерації, а також федерацій Індії та Пакистану, унітарно-децентралізованих Узбекистану, Таджикистану, унітарно-децентралізованого і регіонального Китаю тощо. Подібні чинники на європейському та євразійському геополітичному просторі необхідно враховувати в інтеграційних процесах України як унітарно-децентралізованої держави, використовуючи вітчизняний і світовий досвід державно-територіальної організації та функціонування.

Це вимагає систематизації, узагальнення, уточнення і доповнення класифікацій федеративних форм державного устрою. Відповідними завданнями є виявлення загально-родових і спеціально-видових рис й ознак федерацій, уточнення смислів понять класифікації, типології та моделювання, а також розмежування понять

101 Бойко Ю. П. Федеративные государства: европейский опыт // История государства и права. 2008. № 7. С. 34–35.

федералізму, федералізації та федерації, виокремлення типів (моделей) федералізму і видів федерацій із їхніми суб'єктами й об'єктами.

Враховуючи діалектику категорій цілого та частини форма державного устрою є тим складовим компонентом форми держави, що відображує структурно-територіальну організацію публічно-політичної та публічно-правової влади держави як субстанціонального, атрибутивного, інституціонального й міжнародного феномену. Вона характеризує просторовий аспект функціонування держави, особливості оформлення офіційного устрою певного суспільства та його апарату публічної влади в особі системи вищих, центральних, регіональних і локальних державних органів і представницьких органів місцевого самоврядування в умовах єдності території, населення та публічної влади, розуміючи державу ще і як суб'єкта міжнародних відносин і міжнародного публічного права.

Найпоширенішою серед складних форм державного устрою є федеративна держава 102. Її територіальний поділ представлений політико-адміністративними автономними суб'єктами, політико-правовий статус яких є важливою складовою частиною державного суверенітету 103. Механізм публічно-правового регулювання у федерації налаштований на таке організаційне співвідношення державного центру та регіональних і локальних політико-автономних

102 Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 256–258.

103 Бойко Ю. П. Федеративные государства: европейский опыт // История государства и права. 2008. № 7. С. 34; Губрієнко О. М. Федеративні держави в Західній Європі: загальна характеристика // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2007. № 11. С. 16, 22; Соколов А. Н., Губин Ю. И. Федерализм в теории и на практике – новые подходы // Право и политика. 2006. № 10. С. 38–41; Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 256.

утворень, яке спрямоване на узгодження загальнодержавних і місцевих публічних інтересів та приватних інтересів осіб.

Загальними ознаками федеративних держав є:

1) встановлення федеративної форми державного устрою та, відповідно до принципу субсидіарності, розподіл предметів відання між федерацією та її суб'єктами з розмежуванням компетенції між федеральними органами й органами влади суб'єктів федерації у конституції та інших конституційно-правових актах;

2) застосування принципу бікамералізму при формуванні федерального парламенту, що складається з палати депутатів, які представляють громадян-виборців і обрані за відповідними виборчими округами, а також палати представників суб'єктів федерації (назви парламентів і парламентських палат з регіональним представництвом, глав держави й уряду як правило відображують федеративний устрій – «союзна рада», «федеральна рада», «союзні (федеральні) збори», «федеральне зібрання», «федеральний канцлер» тощо 104 . Зазвичай федеральний парламент має вертикальну побудову, в якій палата депутатів є нижньою, що приймає законодавчі акти, а палата суб'єктів федерації – верхньою, що затверджує їх. У науковій літературі та політичній публіцистиці верхню палату часто узагальнено йменують сенатом, беручи за зразок Конгрес США з його Палатою представників і Сенатом. Але, наприклад, у СРСР вищий орган державної влади – Верховна Рада СРСР – мала горизонтальну побудову палат в особі Ради Союзу та Ради Національностей, які на своїх внутрішніх засіданнях обговорювали законопроекти, а потім приймали їх на спільному пленарному засіданні;

104 Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 256.

3) застосування принципу поєднання централізації та децентралізації державної влади й управління передбачає збереження за федеральним центром у особі вищих і центральних федеральних органів верховних владних повноважень та компетенції щодо суб'єктів федерації, що означає переважання доцентрових тенденцій державного будівництва та функціонування над відцентровими;

4) суб'єкти федерації мають власне регіональне конституційне законодавство, яке приймається їхніми парламентами та регіональними (місцевими) референдумами, але воно узгоджується з принципами та нормами федеральної конституції та законів, оскільки федеральне конституційне законодавство має найвищу юридичну силу щодо відповідного законодавства суб'єктів федерації;

5) конституційне законодавство переважної більшості федерацій, на відміну від конфедеративних держав, не передбачає право своїх суб'єктів на вільний вихід з її складу (право сецесії);

6) суб'єкти федерації іноді мають власні територіальні збройні та поліцейські формування та надзвичайні органи, які залучені до системи федеральних збройних сил, органів внутрішніх справ тощо;

7) зовнішній суверенітет федеративної держави іноді передбачає спільне представництво федерації та її окремих суб'єктів у міжнародних організаціях, а також можливість окремих суб'єктів впливати на зовнішню політику держави і вести власну зовнішню економічну, культурну й іншу діяльність у межах федеральної зовнішньої політики 105;

8) у національних і змішаних (національно-територіальних) федераціях, суб'єкти яких формуються за національним принципом й

105 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Полис. 1995. № 6. С. 109–118.

ознаками, федеральна державна мова (мови) діє (діють) паралельно з офіційними регіональними мовами відповідних національних суб'єктів федерації;

9) інститут громадянства у федеративних державах характеризується подвійним рівнем (вертикальністю), при якому громадянин суб'єкту федерації є водночас громадянином відповідної федеративної держави.

Багатогранність і різноманітність конкретних проявів загальних (родових) рис і ознак федеративних держав зумовлені геополітичними, соціально-економічними, історико-традиційними й етнокультурними чинниками, що спричиняє необхідність класифікації подібних форм державного устрою. Але у сучасних наукових класифікаціях існує певний різнобій щодо критеріїв, оскільки зміщуються їх рівні, об'єми та способи. Тому слід чітко визначитись із поняттями класифікації, типології, моделювання; класу, типу, моделі, роду, виду.

Тут класифікація є найбільш універсальним способом, що здійснюється на найвищому рівні та полягає у поділі об'єму понять як певній сукупності таких поділів – класів на роди, родів – на види. Род як категорія об'єднує групу понять, що відображають і характеризують певну сферу дійсності за їх загальними родовими ознаками, а вид виділяє окремі підгрупи таких родових понять за їх особливими специфічними ознаками у межах роду. Отже класифікація створює систему підпорядкованих одне одному понять (класів об'єктів) певної галузі знань або людської діяльності, що застосовується для встановлення взаємозв'язків між ними. Наукова класифікація здійснюється за системою законів, які діють у досліджуваній галузі.

Класифікація буває природною, тобто здійснюваною за сутнісними предметними ознаками щодо їх подібності та відмінності; систематизацією за несуттєвими для предметів хронологічними, алфавітними й іншими ознаками; типологією за суттєвими рисами й ознаками із виділенням типів як ідеальних конкретних моделей об'єктів у їх історичному розвитку. Моделювання ж передбачає відтворення сутнісних характерних ознак і рис досліджуваного об'єкту на іншому об'єкті (моделі), спеціально створеному для його дослідження у тих випадках, коли безпосереднє вивчення самого об'єкту дослідження вкрай ускладнено чи неможливо. Між досліджуваним об'єктом та його моделлю має встановлюватися повна або часткова подібність. Повна подібність є природною (фізичною), а часткова – функціональною, тобто подібністю за основними функціями чи іншими якостями та властивостями об'єкта. Таким чином, типологія є різновидом класифікації за суттєвими ознаками об'єктів, тобто способом їх поділу на типи як ідеальні моделі (моделювання), що тягне подальше розділення на роди, а родів – на види.

У сучасних наукових класифікаціях федеративних держав пропонуються такі критерії: способи утворення федерацій, політико-правовий статус суб'єктів при утворенні федерації, принципи та способи формування суб'єктів федерації, об'єм компетенції суб'єктів федерації та їх представництва у федеральних органах, співвідношення повноважень і компетенції федерального центру та суб'єктів.

За способами утворення федерації поділяються на договірні, конституційні та договірно-конституційні. При утворенні договірних федерацій об'єднанню окремих самостійних суверенних держав

передуює укладання їхніми представниками та міждержавними представницькими органами союзного (федеративного) договору з подальшою розробкою та прийняттям загальної федеральної конституції. Конституційні федерації передбачають об'єднання через прийняття федеральної конституції, а договірно-конституційні – прийняття її водночас із федеративним (союзним) договором.

За політико-правовим статусом суб'єктів при утворенні федерацій вони поділяються на союзні й автономні. Союзні федерації передбачають об'єднання до того самостійних суверенних держав у федеративну (союзню) державу на засадах рівноправності та збалансованості політико-правових статусів усіх суб'єктів. Автономні федерації формуються шляхом входження раніш окремих держав до складу держави – ініціатора утворення федерації з отриманням ними статусу політичних автономій і встановленням суттєвих політико-правових переваг на користь статусу суб'єкта, що їх об'єднує.

За принципами та способами формування суб'єктів федерації їх поділяють на територіальні, національні та національно-територіальні (змішані) федерації. Суб'єкти територіальних федерацій утворюються за соціально-економічними, політичними та культурно-історичними чинниками. У національних федераціях суб'єкти визначаються за принципом національного суверенітету – права націй і народів на самовизначення – на рівні політичної автономії за ознакою проживання у певному регіоні місцевої титульної національної спільноти. Національно-територіальні (змішані) федерації поєднують обидва принципи й відповідні ознаки, включаючи як територіальних так і національних суб'єктів.

За об'ємом компетенції суб'єктів та їх представництва у федеральних органах виділяються симетричні федерації, суб'єкти

яких мають приблизно рівний політико-правовий статус, й асиметричні федерації з нерівністю відповідних статусів.

За співвідношенням компетенції федерального центру та суб'єктів федеративні держави поділяються на централізовані, зі значним переважанням і нечітким обмеженням виключної компетенції федерального центру щодо суб'єктів, і децентралізовані, в яких існує чітке збалансоване розмежування предметів відання та компетенції федерального центру і суб'єктів 106.

Уявляється доцільним доповнити наведений перелік наступними критеріями: за суб'єктами, що здійснюють утворення федеративної держави – федерації, утворені самостійними державами, що об'єдналися та федерації, що формуються шляхом федералізації раніш унітарних держав і утворення її суб'єктів федеральним центром у спосіб деволуції – надання відповідного статусу регіонам і окремим містам; за напрямками такого утворення – федерації, що формуються «знизу вверху» суб'єктами (колишніми самостійними суверенними державами), які передають федеральному центру державний суверенітет, і «зверху вниз» федеральним центром, що утворює суб'єктів федерації, а також федерації, що одночасно і синхронно формуються суб'єктами та центром у зустрічних напрямках (останньою є сучасна Російська Федерація 107 (перші дві запропоновані класифікації схожі між собою за напрямками

106 Осипян С. А. Проблемы типологии федеративных государств // *Философские науки*. 2006. № 10. С. 5–29; Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 // *Политические исследования*. 1995. № 6. С. 97; Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // *Государство и право*. 1997. № 8. С. 58–68; Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // *Государство и право*. 1994. № 8–9. С. 150–158; Чиркин В. Е. Федерация и её субъекты: модели разграничения полномочий // *Политика и право*. 2002. № 1. С. 40–45.

107 Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 // *Политические исследования*. 1995. № 6. С. 98–107.

федералізації, при цьому федерації, утворені федеральним центром «зверху вниз» можна назвати деволуційними); за структурними особливостями федеративного устрою з наявністю чи відсутністю поряд із політико-територіальними суб'єктами федерації ще й адміністративно-територіальних та національно-територіальних і культурно-національних автономій – прості (із рівними за політико-правовим статусом суб'єктами) та складні (багаторівневі); за національним складом населення – мононаціональні та поліетнічні; за співвідношенням тенденцій і процесів централізації та децентралізації між суб'єктами – інтегровані федерації, суб'єкти яких тяжіють до комплексної інтеграції між собою та дезінтегровані, із тяжінням суб'єктів до сепаратизму; за відсутністю чи наявністю права сепаратизму у суб'єктів федерації – односпрямовані та двосторонні; за участю суб'єктів федерації у здійсненні її зовнішнього суверенітету – федеративні держави з єдиним зовнішньополітичним представництвом і такі, що здійснюють колективне представництво федерації та її певних суб'єктів у міжнародних організаціях; за співвідношенням станів динаміки і статичності у процесах державного будівництва – динамічні федерації, що розширюються, залучаючи до свого складу нових суб'єктів шляхом їх входження до складу такої держави та (або) тривання процесів територіального (національно-територіального) розмежування, і сталі федеративні держави, яким притаманна усталеність територіальної структури.

На думку американського вченого Д. Дж. Елейзера, росіян В. Є. Чиркіна, Е. В. Тадевосяна, Н. В. Брезгулевської, Ю. П. Бойка 108

108 Бойко Ю. П. Федеративные государства: европейский опыт // История государства и права. 2008. № 7. С. 33–35; Брезгулевская Н. В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 154–156; Брезгулевская Н. В. Федерация и федерализм: виды и модели // Право и политика. 2004. № 7. С. 45–48; Тадевосян Э. В. О моделировании в

тощо слід розділяти поняття «федералізм» і «федерація». Якщо поняття федерації відображує статичний, організаційний, інституціональний стан відповідної форми державного устрою з її політико-адміністративним територіальним поділом (а також організаційну побудову міжнародних і деяких громадських об'єднань й організацій – Організації Об'єднаних Націй, Всесвітньої федерації жінок, Американської федерації праці – Конгресу виробничих профсоюзів, Федерації роботодавців України, Федерації профспілок України, Федерації незалежних профспілок гірників тощо) 109, то федералізм є принципом політико-територіального устрою та відповідної ідеології держави. Він відображує динамічний процес здійснення сукупності відносин, пов'язаних з федералізацією, а також історичними, культурними, ідеологічними та геополітичними особливостями тих країн і народів, які прийшли до утворення федеративних держав і подальшого розвитку на федеративних засадах 110. Федералізм як окреме та самостійне поняття, за змістом значно об'ємніше за федерацію, тому Н. В. Брезгулевська вважає за необхідне класифікувати не тільки федерації по їх видам, але й здійснити типологію моделей федералізму 111.

теории федерализма и проблеме ассиметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 63; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство М.: МНИМП, 1997. С. 6; Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–107.

109 Нагребельний В. П. Федерація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 258.

110 Захаров А. К вопросу о «федералистской культуре» // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. № 1. С. 72–76; Каспэ С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // Полис. 2005. № 4. С. 5–30; Марченко М. Н. Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. № 1. С. 45–46; Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 256.

111 Брезгулевская Н. В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 156.

Окрім видів федерацій за наведеними класифікаціями Н. В. Брезгулевська згадує й інші:

1) класичний вид, еталоном якого є США як договірно-конституційна децентралізована симетрична союзна федерація, утворена за ініціативою її первинних суб'єктів, із двома основними рівнями державної влади, чітким розподілом предметів ведення між федеральним, регіональним і місцевим рівнями здійснення влади, провідною роллю федеральної конституції 112.

2) дуалістичний вид, що являє собою двоїсту структуру державного механізму, в якому влада кожного з двох рівнів здійснюється відповідними органами у межах їх повноважень і не передбачається можливість їх втручання у компетенцію один одного. При цьому незрозумілим є твердження про те, що подібний вид не передбачає обов'язкового об'єднання суб'єктів у союзню державу, бо в такому випадку мова йде вже не про федеративну державу, а про міждержавне об'єднання у формі співдружності чи співтовариства;

3) кооперативний вид, що передбачає кооперацію та співробітництво федерального центру та суб'єктів федерації, які об'єднують свої зусилля заради вирішення спільних задач і досягнення загальних цілей. Це, фактично, є модифікація дуалістичного виду, а його еталоном вважають Федеративну Республіку Німеччину 113.

Останній перелік, скоріш, є саме типологією моделей федералізму, а не класифікацією видів федерацій, оскільки він вміщує

112 Каспэ С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // Полис. 2005. № 4. С. 46; Страшун Б. А. Рецензия. В. Остром. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 218–219.

113 Брезгулевская Н. В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 158.

комплексну характеристику динамічних процесів організації та функціонування федеративних інститутів, не обмежуючись констатацією способів утворення федерацій, статусів і компетенції суб'єктів.

Серед інших найцікавішими уявляються типології Д. Дж. Елейзера, О. Подберезкина й А. Дугіна.

Американський учений Д. Дж. Елейзер стверджує, що федералізм є родовим поняттям і включає декілька «підвидів»:

1) федерація – установа єдиного центрального уряду з делегованими йому повноваженнями від населення та прямим виходом на громадян і верховну владу в рамках його компетенції, в межах охоплення якого формується політія, складові одиниці котрої мають право на самоврядування та співучасть у загальному конституційному управлінні. Розпуск федерації вимагає згоди усіх або більшості її складових одиниць (класичні сучасні федерації – США, Швейцарія, Канада);

2) конфедерація – союз одиниць із значними суверенітетом і законодавчими повноваженнями, що контролюють центральний уряд й опосередковують його вихід на громадян, зберігаючи право вільного виходу зі складу конфедерації (Ахейський союз у Давній Греції у 280-146 рр. до н.е., Республіка З'єднаних провінцій (Нідерланди) у XVI-XVII ст., Європейський Союз);

3) «федератизм» – асиметричні взаємовідносини між федерованою державою та більшою федеративною державою зі збереженням першою широкої внутрішньої автономії при відмові від певних форм участі в управлінні федеративним утворенням («співдружність» США з Пуерто-Ріко та Гуамом);

4) асоційована державність – федерована держава менш зв’язана з федеративною державою з оговореною в конституції можливістю припинення такого зв’язку за певних умов (відносини США з Мікронезією та Маршалловими островами).

Поряд із ними Д. Дж. Елейзер називає й інші квазіфедеративні форми:

- 1) унії (наприклад, Великобританії та Північної Ірландії);
- 2) ліги (наприклад, АСЕАН – Асоціація держав Південно-Східної Азії);
- 3) кондомініуми (наприклад, Андорра під сумісним протекторатом Франції й Урхельського єпископа в Іспанії);
- 4) конституціональна регіоналізація (наприклад, Італія);
- 5) конституціональне самоврядування (наприклад, Японія) 114.

Дослідивши 24 «конституційні федерації», О. Подберезкин розділив їх на 7 типів:

1) західноєвропейський – Федеративна Республіка Німеччина, Австрійська Республіка, Королівство Бельгія, Швейцарська Конфедерація – сталі західноєвропейські територіальні, національні та національно-територіальні федерації із режимами консервативної демократії та досить широкими повноваженнями суб’єктів федерацій. Хоча не можна погодитись із думкою автора про незалежну державність складових частин цих федерацій, оскільки державний суверенітет завжди передається суб’єктами федерації федеративній державі в цілому і тому суб’єктів слід розглядати в якості одного з джерел такого суверенітету, але це не надає їм статусу незалежних держав. Скоріш мова йде про чітке стале конституційне розмежування повноважень між федеральним центром і суб’єктами федерацій. До

114 Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 107.

того ж автор необґрунтовано відносить до західноєвропейського типу ще й Королівство Іспанію, Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії, Фінляндську Республіку, Італійську Республіку тощо, називаючи їх напівфедеральними державами, хоча насправді вони є унітарно-регіональними державами із законодавчими повноваженнями представницьких органів своїх регіональних автономій і їх представництвом у законодавчому органі держави, але без утворення особливої системи законодавства суб'єктів, що притаманне федераціям;

2) північноамериканський тип – США, Канада, Австралійський Союз – старі англійські територіальні, симетричні, децентралізовані федерації, утворені в результаті відокремлення від британської колоніальної імперії шляхом війни за незалежність (США) або політичним шляхом з отриманням формального статусу домініонів (Канада, Австралія) «знизу» за ініціативою громадянського суспільства та суб'єктів федерації колоністами-переселенцями в умовах режиму ліберальної демократії, з інтернаціональним етнічним складом і сталою політичною ідентичністю;

3) латиноамериканський тип – Мексиканські Сполучені Штати, Боліваріанська Республіка Венесуела, Федеративна Республіка Бразилія, Аргентинська Республіка – старі іспансько- й португаломовні федерації переселенців-колоністів, з інтернаціональним етнічним складом, утворені шляхом війни за незалежність і в результаті розпаду іспанської та португальської колоніальних імперій, але на відміну від північноамериканського типу, – «зверху» (деволютивно) федеральним центром, асиметричні та високоцентралізовані у поєднанні з розвинутим самоврядуванням численних, суб'єктів, утворюваних

державою по мірі освоєння нових територій та у процесі вирішення регіональних і соціально-політичних протиріч і конфліктів;

4) острівний (океанічний) тип – Федеративні Штати Мікронезії, Федерація Сен-Кітс і Невіс, Федеральна Ісламська Республіка Коморські Острови – колишні колонії Великобританії, Франції, США, які отримали державну самостійність у 70-80-і рр. ХХ ст., молоді децентралізовані федерації із слабкими внутрішніми зв'язками, що зумовлено їх географічним острівним розташуванням, переважно аграрним характером виробництва і значною долею традиційного натурального господарства в економіці;

5) афро-азіатський тип – Республіка Індія, Федерація Малайзія, Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ), Об'єднана Республіка Танзанія, Південно-Африканська Республіка (ПАР) – колишні колонії Великобританії, молоді централізовані, асиметричні та стійкі федерації, утворені «зверху» в умовах дії авторитарних державних і політичних режимів, суттєвого впливу общинних звичаїв і традицій і ролі традиційних етнічних лідерів на федеральному та регіональному рівні при значній нерівномірності економічного та соціально-культурного розвитку регіонів. Певні особливості тут присутні у ПАР, в якій після повалення расистського режиму апартеїду наприкінці 80-х рр. ХХ ст. ще триває процес державного будівництва, поєднуючи ознаки афро-азіатського та колоніально-переселенського (північноамериканського і латиноамериканського) типів, враховуючи сформований в історичному минулому територіальний поділ держави на провінції, утворені європейськими колоністами і колишні етнічні африканські бантустані, перетворені після скасування апартеїду на нові провінції зі статусом суб'єктів федерації;

б) нігерійський тип – Федеративна Республіка Нігерія, Федеративна Демократична Республіка Ефіопія, Ісламська Республіка Пакистан – молоді високоцентралізовані асиметричні федерації з нерозвинутим місцевим самоврядуванням і активним узаконеним втручанням федерального центру в регіональні справи, включаючи зміну кордонів між ними, а також нестійкими авторитарними (переважно військовими) режимами, що виникли в процесі деколонізації (за винятком Ефіопії, яка протягом майже всієї своєї історії залишалася незалежною державою окрім нетривалого періоду її окупації фашистською Італією у березні 1936-квітні 1941 рр.), етнічних і релігійних конфліктів і громадянських війн. Федеративний устрій цих держав є засобом стримування етнічно-регіонального сепаратизму й утримання єдності їх поліетнічних, економічно та соціально різнорідних суб'єктів.

7) російський федералізм в особі Російської Федерації, що еkleктично поєднує в собі риси й ознаки радянської федерації СРСР і РРФСР як її суб'єкта із власним федеративним устроєм («федерація у федерації»), певні формальні ознаки Російської імперії, запозичення з досвіду сучасних ліберально- й соціально-демократичних федеративних держав, а також власні наробітки та здобутки 115.

Типологія А. Г. Дугіна належить до цивілізаційного підходу й ґрунтується на культурно-геополітичних критеріях, виділяючи дві основні моделі федералізму – атлантичну та євразійську – розглядаючи англосаксонський (англо-американський) світ і Євразію як суб'єктів геополітики з притаманними їм особливими цивілізаційними якостями та змістом.

115 Подберёзкин А. Международный опыт и особенности российского федерализма. URL: <http://www.nasled.ru/struktura/01.htm>

Атлантична модель передбачає штучний територіальний поділ країн, заселених шляхом морської колонізації егоїстичними атомарними індивідами (персонами, особистостями), що розподілені у кількісному просторі, на етнічно однорідних симетричних суб'єктів. Останні населені й утворені «знизу» зазначеними індивідами – свободними підприємцями-споживачами для забезпечення їх егоїстичних інтересів через загальний компроміс у спосіб делегування повноважень щодо їх забезпечення публічній федеральній владі зі збереженням широких владних повноважень суб'єктів федерації на засадах симетричної децентралізації та ліберальної економіки з приватною ініціативою особистостей 116 . Євразійському ж федералізму властива історична зумовленість, общинність, безперервність традицій, оскільки він розвивався під вирішальним впливом континентальних (сухопутних) чинників консервативної національної, общинної, конфесіональної, традиційної культурної спільності колективів, що лежить в основі політико-територіальних суб'єктів федерацій континентальної Європи й Азії 117.

У своїй типології А. Г. Дугін, виходячи з геополітичних критеріїв, використовує поняття «суб'єкт суспільства», «суб'єкт федерування», «суб'єкт федералізму».

Зокрема, суб'єктом сухопутного суспільства він визначає колектив, оснований на традиціях, а суб'єктом морського модерністського суспільства – індивідуума, вільного й егоїстичного

116 Страшун Б. А. Рецензия. В. Остром. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 218–219.

117 Ахмадеев А., Никитина Т. Современные взгляды на природу федеративного государства. URL:http://vatandash.ufanet.ru/10_02/14.htm; Дугин А. Г. Евразийский федерализм. URL:<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat6/>

підприємця-споживача 118. Але слід уточнити, що розуміючи під суспільством соціальну систему взаємодії людей для забезпечення їх інтересів у сферах виробництва, обміну та споживання матеріальних і духовних життєвих благ із публічно-соціальним нормуванням поведінки ми розглядаємо таку систему в її інституціональному, структурно-функціональному та комунікативному аспектах 119. Тому назва поняття «суб'єкт суспільства» уявляється некоректною, оскільки термін «суб'єкт» означає учасника певних відносин, а значить цей термін слід використовувати саме в комунікативному аспекті, називаючи поняття «суб'єкт суспільних відносин» з урахуванням зазначених особливостей таких відносин в умовах колоніально-морського та континентально-сухопутного суспільства.

Поняття «суб'єкт федерування», фактично, є синонімом поняття «суб'єкт федералізації» тобто комплексного історичного процесу, що відбувається у соціально-економічній, політико-правовій, культурно-духовній (у тому числі й ідеологічній), психологічній та інформаційній сферах і спрямований на складання федеративних відносин, утворення і державне будівництво федерації та формування федеративного світогляду і відповідної політико-правової культури особистості, громади та суспільства. Таким суб'єктом колоніально-морського переселенського суспільства А. Г. Дугін визначає окремих індивідуумів й усе суспільство у цілому, посередником між якими виступає система штатів 120. І тут знов таки коректніше казати не про

118 Дугін А. Г. Евразийский федерализм. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat6/>

119 Смолянук В. Ф. Суспільство // Юридична енциклопедія: В 6-и т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. С. 728–729.

120 Ахмадеев А., Никитина Т. Современные взгляды на природу федеративного государства. URL: http://vatandash.ufanet.ru/10_02/14.htm; Дугін А. Г. Евразийский федерализм. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat6/>

систему штатів, а про штати як такі, що стали одними з суб'єктів північноамериканського й австралійського федерування (федералізації), а з утворенням федеративної держави перетворились у суб'єктів федерації США, Австралійського Союзу та Канади (в останній суб'єктами федерації є не штати, а провінції). Система штатів (провінцій) є об'єктивною сукупністю взаємозв'язаних і взаємодіючих суб'єктів як учасників процесу федерування (федералізації), але сама система як така не є суб'єктом, а є об'єднанням цих суб'єктів, структурно-функціональним зв'язком і комплексом відносин між ними, тобто об'єктом федерування (федералізації). Таким чином, провідними суб'єктами, які мають вирішальне значення у федеруванні (федералізації) колоніально-переселенського морського типу є індивідууми, штати (провінції) та суспільство у цілому. Провідними ж суб'єктами континентально-сухопутної федералізації виступають держава, традиційні общини (громади) та колективи.

Суб'єктами федералізму, виходячи з наведеного визначення поняття «федералізм», виявляються країни (територіальні суб'єкти з географічними, етнополітичними та державницькими специфічними ознаками) 121 і народи цих країн як учасники процесу федералізації та федеративних відносин з притаманними їм соціально-економічними, культурними, історичними й геополітичними особливостями, що сприяють утворенню, розвитку та функціонуванню федеративної держави.

120 Дугин А. Г. Евразийский федерализм. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat6/>

121 Федоренко В. Л. Країна // Юридична енциклопедія: В 6-и т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 383.

Звернемо також увагу на те, що наведені новітні існуючі типології федералізму не визначені за критеріями. Втім аналіз змісту згадуваних типових моделей дозволяє визначити їх основність на: 1) структурно-функціональних особливостях системи й організації федеративних інститутів (федерація, конфедерація, «федератизм», асоційована державність, унія, ліга, кондомініум, конституціональна регіоналізація, конституціональне самоврядування; класичний, дуалістичний і кооперативний федералізм); 2) етнокультурних ознаках, притаманних певним регіонам планети (західноєвропейський, північноамериканський, латиноамериканський, афро-азіатський, нігерійський, океанічно-острівний і російський федералізм); 3) цивілізаційних рисах й ознаках глобальних геополітичних суб'єктів (атлантичний і євразійський федералізм).

Отже, федеративна форма державного устрою є родовим поняттям, яке відображує складну політико-адміністративну структурно-територіальну організацію держави і державної влади через систему її найсуттєвіших родових ознак: 1) територіальний поділ на політико-адміністративних автономних суб'єктів, політико-правовий статус яких є компонентом державного суверенітету; 2) організаційне співвідношення федерального центру та суб'єктів спрямоване на узгодження загальнодержавних та місцевих публічних інтересів і приватних інтересів осіб, підтримку державної політики «знизу» індивідами та громадськими утвореннями; 3) вертикальний поділ державної влади з розподілом предметів відання між федеральним центром і суб'єктами та розмежуванням компетенції між ними у федеральній конституції та інших конституційно-правових актах; 4) застосування принципу бікамералізму з представництвом від громадян і від регіонів при формуванні федерального парламенту;

5) поєднання централізації та децентралізації державної влади й управління при верховенстві федерального центру над суб'єктами федерації з переважанням доцентрових тенденцій у державному будівництві та функціонуванні над відцентровими; 6) федеральне конституційне законодавство має найвищу юридичну силу щодо відповідного законодавства суб'єктів федерації; 7) відсутність права сецесії суб'єктів у переважній більшості федерацій; 8) наявність власних силових органів у суб'єктів певних федерацій, залучених до системи федеральних силових органів; 9) зовнішній суверенітет деяких федерацій передбачає колективне представництво федерації та її окремих суб'єктів у міжнародних організаціях, а також зовнішню економічну, політичну, культурну, екологічну й іншу діяльність окремих суб'єктів у межах федеральної зовнішньої політики; 10) у національних і змішаних федераціях федеральна державна мова (мови) діє (діють) паралельно з офіційними регіональними мовами; 11) вертикальність інституту громадянства на рівнях суб'єкту федерації та федеральному рівні.

Основною причиною різноманітності класифікацій видів федерацій, плюралізму типології (моделювання) федералізму є складність і багатогранність цих державно-політичних явищ щодо способів і напрямів їх утворення і формування, статусу і ролі суб'єктів; інституціональних, організаційних і структурно-функціональних аспектів федеративної системи; соціально-економічних, політико-правових, етнокультурних і конфесіональних зв'язків і відносин, особливостей історичного розвитку, політичної та правової культури суспільства.

Класифікація за спільністю найсуттєвіших універсальних ознак є типологією, тобто виокремленням певних типів об'єктів як

ідеальних базових моделей із родовими ознаками, які, в свою чергу, поділяються на види із спеціальними ознаками. Тому родове поняття федералізму, що є набагато ширшим і складнішим за видове поняття федерації передбачає його типологію з відповідним моделюванням, тоді як федерації поділяються на види та різновиди. Становлення і розвиток федералізму й утворення федерацій відбувається у процесі федералізації. Федералізм і федералізація відображують динаміку процесів, федерація ж фіксує системно-структурну статику інститутів.

Розмежувальні риси й ознаки типів (моделей) федералізму та видів федерацій є відносними й рухливими, тому їх не можна абсолютизувати, а слід розглядати у реальних взаємозв'язках і взаємних переходах, коли універсальні родові ознаки типів (моделей) федералізму певною мірою проявляються у видових ознаках федеративної форми державного устрою і всіх без винятку видах і різновидах федеративних держав. З цієї ж причини існуючі класифікації федералізму та федерацій не є остаточними, а будуть періодично уточнюватись і доповнюватись за новими критеріями, зумовленими безперервністю генезису федералізму.

ВНУТРІШНІЙ СУВЕРЕНІТЕТ ФЕДЕРАТИВНОЇ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ

Переважання демократичних тенденцій у світовій політиці, що розпочалося після II Світової війни від середини XX ст., забезпечило утвердження принципу поваги та захисту прав людини в якості провідного в міжнародному праві та міжнародних відносинах. Водночас у зв'язку із розпадом світової колоніальної системи та виникненням десятків нових держав у Африці, Азії, Океанії та Карибському басейні в межах третього покоління прав людини отримали визнання, правове закріплення та забезпечення права народів на самостійність, незалежність і самовизначення. Цей процес отримав продовження від 1991 р., коли Німецька Демократична Республіка (НДР) ввійшла до складу ФРН в кількості шести східних земель зі статусом нових суб'єктів федерації, а на території колишніх федеративних держав Радянського Союзу (СРСР), Чехословаччини (ЧССР) та Югославії (СФРЮ) утворилось 23 нові держави, і зараз він триває (враховуючи проблеми т. зв. "невизнаних республік" Абхазії, Південної Осетії, Нагорного Карабаху, Придністров'я, Косова). Правову основу зазначених процесів складають природні права людини та народів, виражені в принципах народного і національного суверенітетів, згідно котрих народ є джерелом державної влади, маючи при цьому право на політичне самовизначення щодо рівня та форми національної державності. Народний і національний суверенітет зумовлюють утворення державного суверенітету, через який забезпечуються самі. Але, зважаючи на етнічну багатоманітність Світу й чисельні проблеми та протиріччя економічного, політичного, історичного, культурного тощо характеру, котрі виникають при

реалізації національного суверенітету зрозуміло, що створення самостійних національних держав всіма без виключення народами неможливе й непотрібне. Втім, право кожного народу на демократичне самовизначення з одночасним вирішенням зазначених проблем найефективніше реалізується у формах федеративної держави в якості суб'єкта федерації певного рівня чи національної автономії в унітарно-складній державі (зокрема, в Україні), чим пояснюється проживання більшості населення планети саме в таких державах. Подібні тенденції посилюють актуальність досліджень особливої природи та змісту народного, національного і державного суверенітету в умовах федеративних держав з метою їх теоретико-правового осмислення та пошуку найефективніших способів забезпечення прав людини та народів.

Це потребує знайдення універсального підходу до вивчення специфічної природи суверенітету федеративної держави, включаючи особливості його походження, формування та здійснення в умовах організації та функціонування дворівневої державної влади в особі федеральних органів і органів влади суб'єктів федерації. Звідси постають завдання узагальнити визначення смислу поняття влади, видів суверенітету в їх співвідношенні та взаємозумовленості, взаємозв'язку з правами людини і народів; висвітлити та систематизувати наукові підходи щодо проблеми суверенності суб'єктів федерації в їх взаємодії з федерацією при розподілі предметів ведення, компетенції та повноважень між федеральними органами й органами суб'єктів федерації в процесі реалізації внутрішнього суверенітету держави; сформулювати концепцію універсального підходу до визначення змісту державного суверенітету

федерації з вирішенням проблеми суверенності її суб'єктів у здійсненні внутрішньої державної політики.

За визначенням Ю. С. Шемшученка влада – це суспільне відношення, суб'єкти якого перебувають між собою у двосторонніх стосунках володарювання та підпорядкування, наказування та виконання. Властивостями влади є здатність досягати поставленої мети, спроможність соціально-політичної системи забезпечувати реалізацію своїх функцій; спосіб управлінсько-виконавчого функціонування самоорганізованої людської спільноти, реальна можливість і здатність здійснення своєї волі¹²². Подібне розуміння влади відображує динамічний стан змісту її поняття. За визначенням Є. А. Ніколаєва влада у загальному розумінні є здатністю та можливістю здійснювати певний вплив на діяльність, поведінку людей тими чи іншими засобами – волею, авторитетом, правом, насильством, а також політичне панування чи система державних органів¹²³. Таке розуміння влади відображує її статику.

В універсальному визначенні слід враховувати обидва стани, відображуючи владу як властивість її носія бути здатним визначати реальне суспільне відношення між суб'єктами та впливати на їх поведінку і діяльність, перебуваючи з ними в двосторонніх стосунках володарювання та підпорядкування, наказування та виконання.

Серед численних видів соціальної влади провідне місце займає державна влада, оскільки вона є різновидом публічно-політичної влади і здійснюється державою як єдиною, верховною, загальною, універсальною організацією публічно-політичної та публічно-

122 Шемшученко Ю. С. Влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. С. 489.

123 Николаев Е. А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства // Право и политика. 2003. № 12. С. 14.

правової влади в соціально неоднорідному (класовому) суспільстві. Безпосередньо ж її здійснюють уповноваженні в межах компетенції, відповідно до конституції та інших законодавчих актів, державні органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Однією з найважливіших ознак державної влади є її спрямованість на безпосереднє здійснення суверенності (суверенітету) держави, що передбачає верховенство, цілісність, неподільність, самостійність, формальну незалежність останньої щодо будь-якої іншої владної організації чи особи у межах певного суспільства, народу, країни.

В. М. Шаповал констатує, що «нерідко поняття суверенітету кореспондують не державі, а державній владі» 124. Але поняттям суверенітету визначається якісна (сутнісна) ознака верховної, самостійної та незалежної держави здійснювати публічну владу в повноті повноважень останньої. На помилковість ототожнення суверенітету з владними повноваженнями органів держави, що тягне невірний висновок про його подільність між ними, вказував ще засновник дуалістичної (синтетичної) теорії суверенітету федерації російський правознавець О. С. Яценко 125. Слушним є зауваження М. М. Марченка про те, що суверенітет є ознакою держави, а не державної влади, бо стан верховенства притаманний саме державі як організації всього суспільства (народу), тоді як державна влада похідна від держави та є механізмом реалізації суверенітету в спосіб здійснення повноти своїх повноважень і прерогатив, наданих державою. При цьому суверенітет і публічна влада є окремими

124 Шаповал В. М. Суверенітет державний // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 684.

125 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 250–252.

суттєвими ознаками держави 126. До того ж, на думку Е. Э. Янюк, суверенітет є *сутнісною* (курсив наш) характеристикою державної влади, її найважливішою властивістю й ознакою, але ототожнення державного суверенітету та повноважень держави перетворює суверенітет на *змістовну* (курсив наш) характеристику державної влади, котра може різнитися від одної держави до іншої 127.

Суверен, тобто носій верховної публічної влади – особа чи група осіб – має вирішальну повноту здійснення такої влади, приймаючи остаточні рішення в системі певної політико-правової ієрархічної організації. В умовах демократичної держави сувереном, відповідно до принципу народного суверенітету, визнається народ як джерело державної влади, що здійснює її безпосередньо (референдуми, плебісцити, демонстрації, мітинги, народні збори й ініціативи, територіальна громадська самоорганізація) та через представницьку владу (виборча система, парламентаризм, місцеве самоврядування). За етнічними ознаками певні національні групи виступають тут носіями національного суверенітету згідно з принципом права націй і народів на самовизначення та свободу національного розвитку. Національний суверенітет реалізується на рівнях культурно-національної та територіально-національної (адміністративно-національної) автономій в умовах унітарно-децентралізованої держави, політико-територіальної автономії в умовах унітарно-регіональної держави, суб'єкта національної федерації та на найвищому рівні власної національної держави.

126 Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 193–196.

127 Янюк Е. Э. Государственный суверенитет и международное право // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 5. С. 130.

Водночас національний суверенітет розуміється і як суверенітет політичної нації, що означає повновладдя народу, здійснюване через реалізацію принципу права нації (народу) на самовизначення через державний суверенітет і в такому розумінні національний і народний суверенітети співпадають, причому існує думка, що ідея народного суверенітету виконує роль політико-правової абстракції¹²⁸. Підстави вважати суверенітет народу теоретичною абстракцією полягають у зазначеному функціональному збігу, що приводить до нібито вірного висновку про реальне здійснення суверенітету виключно державною владою. Але спірним уявляється категоричний висновок Н. Зайця про те, що суверенітет народу як незалежна та самостійна в здійсненні владних повноважень верховна влада в демократичних державах не існує¹²⁹. Народний суверенітет – це не тільки ідея, а ще й реальний конституційний принцип демократичних держав, за яким народ визнається джерелом державної влади. До того ж виникнення держави, формування державно-політичної організації суспільства є об'єктивним суспільним процесом і, відповідно, народний суверенітет є об'єктивним матеріальним явищем, а не лише умовною ідейно-теоретичною абстракцією. Справедливими є думки Т. Шаповал, А. Селіванова та І. Куян про первинність і верховенство народного та національного суверенітетів щодо державного суверенітету, що зумовлює необхідність створення правових механізмів реалізації внутрішньої сили верховенства народної влади, якими, наголошує Т. Шаповал, перш за все, є гарантовані політичні права та свободи

128 Шаповал В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. 2003. № 1. С. 70–83; Куян І. Скільки в державно організованій країні суверенітетів? // Юридична Україна. 2008. № 11. С. 8.

129 Заяць Н. Суверенітет – трансформація змісту // Право України. 2008. № 2. С. 21.

громадян і їх реалізація 130. Саме народ створює державу та державну владу і впливає на неї, у демократичних державах контролює її у формах прямої та представницької демократії 131. Тому внутрішня природно-правова сила народного суверенітету є об'єктивним чинником подолання крайнощів соціальної неоднорідності та зумовленого нею стану нерозвинутості чи недостатньої розвинутості інститутів демократії та громадянського суспільства в багатьох країнах світу.

Отже, заснований на народному та національному суверенітеті державний суверенітет є невід'ємною суттєвою якісною ознакою держави. Він включає, по-перше, верховенство держави та повноту державної влади на усій державній території у межах офіційних і визнаних міжнародним публічним правом державних кордонів, а також незалежність держави та цілісність, єдність і неподільність державної влади, що становить внутрішню сторону державного суверенітету. По-друге, політична самостійність і незалежність держави у міжнародній сфері як окремого суб'єкта міжнародного публічного права та міжнародних публічно-правових відносин становить зовнішню сторону державного суверенітету. Єдність внутрішнього та зовнішнього суверенітетів складає державний суверенітет, що виступає якісною ознакою держави як такої та здійснюється державною владою.

130 Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи : питання співвідношення // *Право України*. 2008. № 2. С. 10–11; Селіванов А. Суверенітет народу і публічна влада // *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / Ред. рада: О. Д. Святоцький (голова), Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П. та ін. К.: Журн. «Право України»: Ін-Юре, 2010. С. 308; Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави // *Право України*. 2011. № 7. С. 153.

131 Руденко В. Н. «Народное вето» как институт непосредственной демократии // *Государство и право*. 2004. № 3. С. 16-22; Куян І. Скільки в державно організованій країні суверенітетів? // *Юридична Україна*. 2008. № 11. С. 7–8.

Реалізаторами суверенітету федеративних держав є найвищі та центральні федеральні органи й органи влади суб'єктів федерації. Останні здійснюють законодавчу та виконавчу, а в деяких федераціях і судову владу, контрольно-наглядову компетенцію тощо на регіональному рівні. До того ж класична модель федеративної держави, що проявляється в найрозвинутіших сталих федераціях, передбачає встановлене чітке розмежування компетенції та повноважень між федеральним центром і суб'єктами федерації, що утворює так званий поділ влади по вертикалі. Особливо це притаманне федеративним децентралізованим державам, суб'єкти яких наділені широкою компетенцією, а чисельність їх повноважень іноді кількісно навіть перевищує повноваження федеральних органів, хоча останні зберігають верховенство і найвищу компетенцію та юрисдикцію, а федеральна конституція і закони мають найвищу юридичну силу. До того ж такі суб'єкти можуть здійснювати й певну міжнародну діяльність у рамках федеративного зовнішнього суверенітету.

Усі теорії суверенітету федеративної держави, стверджують А. Журавльов і В. Комарова, розподіляються на три підходи. До першого підходу належать теорії, що визнають суверенітет приналежністю як федерації так і сукупності членів федерації, тобто поділяють суверенітет між двома носіями; другий підхід визнає суверенітет за суб'єктами федерації, а третій – лише за федеративною державою в особі її федеральних органів. Еволюція формування зазначених підходів і теорій зумовлена закономірними періодами історичного розвитку федерацій.

У період Середньовіччя на етапі феодальної роздробленості та доменіальних монархій суверенами, за принципом феодальної

дробини та васалітету-сюзеренітету вважалися монарх, його безпосередні васали й інші крупні феодалні землевласники. Ще наприкінці XVIII ст. у Західній Європі, перш за все у Німеччині, (що на той час складалася з окремих феодалних князівств (курфюрств) і вільних міст, об'єднаних у союз «Священна Римська імперія» Л. Г.), суверенітет розумівся лише як зовнішня незалежність імперії, тоді як окремі курфюрсти, підпорядковані імператору, називалися напівсуверенними 132 . Але класичне визначення державного суверенітету в значенні суттєвої ознаки держави, що проявляється в абсолютності та постійності державної влади правителя, як відомо, сформулював французький мислитель і державний діяч Ж. Боден вже у другій половині XVI ст., в умовах станово-представницької монархії, боротьби з феодалним сепаратизмом за централізацію держави та поступового складання абсолютизму. Такої думки, в цілому, дотримувалися у XVII ст. Т. Гоббс і Б. Спіноза. Про обмеженість абсолютної влади правителя природним правом, народним суверенітетом і суспільним договором вперше, у 1603 р., заявив німецький юрист І. Альтузій (1557-1638) у праці «Політика», далі – у другій половині XVII-XVIII ст. – Г. Гроцій, Д. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є та ін. 133.

Теорії розподілу суверенітету між федеральним центром і суб'єктами (або двоїстого суверенітету – *dual sovereignty*), засновником яких є один з авторів Конституції США 1787 р. А. Медісон, беруть початок від періоду становлення та розвитку США у 1776-1865 рр., тобто від прийняття Декларації незалежності 4 липня

132 Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави // Право України. 2011. № 7. С. 150.

133 Куян І. Скільки в державно організованій країні суверенітетів? // Юридична Україна. 2008. № 11. С. 5, 7.

1776 р. до закінчення Громадянської війни 1861-1865 рр. і недопущення спроби сецесії південних штатів, оскільки до завершення цього періоду штати вважалися суверенними державами поряд із суверенною федерацією США. Це обґрунтовувалося розподілом повноважень і предметів ведення, а також готовністю кожного зі штатів при необхідності прийняти на себе необмежене коло повноважень, на що вказував перший коментатор Конституції США Дж. Текер 134.

А. де Токвіль вважав, що влада союзу та влада штатів наділені обмеженим суверенітетом, кожна в своїй сфері, а повним суверенітетом володіє сукупна влада союзу та суб'єктів федерації. Правову основу розподілу суверенітету між союзом і штатами А. де Токвіль вбачав у розподілі компетенції між федеральними органами влади й органами влади штатів. Однією з гарантій суверенітету штатів А. де Токвіль вважав устрій Сенату, а однією з гарантій суверенітету союзу – устрій Палати представників Конгресу США. При цьому суверенітет штатів, що передували федерації, є природним, а суверенітет федерації, утвореної штатами, має штучну природу 135.

Прихильником такої концепції був і Г. Кельзен. На думку радянського дослідника суверенітету Й. Д. Левіна, такі теорії найближче підійшли до опису юридичної природи федерації, в якій союз і суб'єкти співсуверенні 136. Тому перший підхід іменується класичним. Сучасний американський правознавець Л. Фридмен вважає федеральну систему формою організації урядової та правової системи, за якої центральний загальнонаціональний уряд розподіляє

134 Журавлєв А., Комарова В. Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 17.

135 Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 96.

136 Левин И. Д. Суверенитет. М.: Юриздат М-ва юстиции СССР, 1948. С. 305.

владу між штатами, областями й окремими землями, причому кожна з них у певному ступені є суверенною в своїх правах. Така класична форма притаманна, на його думку, США і ще декільком федеративним державам, у той час як більшість з інших федерацій є формальними (тобто, фактично, унітарними (Л. Г.)) 137.

Концептуальною основою теорій другого підходу є твердження про неподільність суверенітету внаслідок його цілісної природи, бо протилежне тягне його знищення. Тому суверенітет цілком може належати або союзу, або суб'єктам. Виходячи з принципу неподільності суверенітету прихильники такого підходу, зокрема американський конгресмен Д. Кальгун (Д. Кальхаун) (1782-1850) і німецький юрист М. Зейдель (1846-1901), повністю заперечували суверенітет федерації, вважаючи суверенними виключно її суб'єктів, які не передають його федеративній державі на час свого перебування в її складі та не підкоряються волі союзу, бо самі ж його утворюють через укладання союзного (федеративного) договору, залишаючи за собою право скасування (нуліфікації) останнього та свobodного виходу зі складу федерації шляхом сецесії 138. Другий підхід, що об'єднує такі теорії, визначається як сепаратистський. Після згаданої невдалої сецесії південних штатів подібні погляди зазнали як теоретичної критики так і практичного заперечення, перш за все, у США 139. Дійсно, аргументація в межах сепаратистського підходу скоріш обґрунтовує конфедерацію, ніж федеративну державу.

137 Фридмен Л. Американская правовая культура и федерализм // Полис. Политические исследования. 1992. № 4. С. 176–177.

138 Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Ященко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm; Журавлёв А., Комарова В. Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 18.

139 Левин И. Д. Суверенитет. М.: Юриздат М-ва юстиции СССР, 1948. С. 294; Журавлёв А., Комарова В. Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 18.

Теорії третього підходу, що сформувались у другій половині XIX-на початку XX ст. в період об'єднання Німеччини й утворення Британської, Французької й ін. світових колоніальних імперій, також виходять з неподільності суверенітету, але на користь федерації та федеральних органів, заперечуючи наявність будь-якого суверенного статусу за суб'єктами федерації. Узагальнено вони визначаються унітарними чи централістськими. Провідним представником унітарного (централістського) підходу до проблеми суверенітету федеративної держави визнається Г. Єллінек. Розглядаючи суверенітет як виключну здатність держави до правового самовизначення він вважав неможливим його розподіл, збільшення чи зменшення, оскільки поділяється владна компетенція певних органів щодо певних об'єктів, а не суверенітет і влада держави 140. Тому виключний суверенітет належить федеративній державі, а суб'єкти самовизначаються лише за предметами свого ведення, встановленими їм федерацією, і звідси вони є несuverенними державами. Хоча в них можуть бути й власні повноваження, не делеговані федерацією, але федерація контролює суб'єктів щодо додержання меж їх компетенції 141. Таку думку поділяли П. Лабанд, В. Уїллоубі та ін. Вони вважали, що конституція федеративної держави не може передбачати права сецесії суб'єктів, оскільки таке тягне ліквідацію цієї держави як такої, але допускає ліквідацію федеративною державою певних своїх суб'єктів у разі політичної необхідності 142. Зокрема, В. Уїллоубі зазначав, що внаслідок об'єднання у федерацію держави втрачають свій попередній суверенний стан, переходячи у несuverенні утворення

140 Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издание Товарищества «Общественная польза», 1903. С. 370.

141 Там само. С. 359.

142 Левин И. Д. Суверенитет. М.: Юриздат М-ва юстиции СССР, 1948. С. 295.

федерації, котра за власною волею визначає їх новий юридичний статут 143.

Найрадикальніший напрямок третього (унітарного) підходу складають теорії, що не тільки повністю заперечують наявність суверенітету суб'єктів федерації, а й не визнають за ними будь-яку державність. Такі погляди висловлювали Г. Геллер, А. Кунц, М. Палієнко й ін. На думку Г. Геллера, суверенітет як сутнісна ознака держави не допускає співіснування двох суверенних центрів із вирішальними владними повноваженнями на одній державній території, бо подібний стан руйнує державну єдність і призводить до громадянської війни. Тому терміном «держава» має визначатися виключно федеративне об'єднання, що здійснює вирішальні владні повноваження на території всієї країни, а його регіональних суб'єктів найточніше визначати термінами «край», «земля» (land), і, таким чином, федерація виявляється деконцентованою державою 144.

Противники унітарного (централістського) підходу справедливо критикують подібні твердження, вказуючи на збереження за державними утвореннями, що складають федерацію, їх конституцій і законодавчої компетенції. Взагалі ж неможливість повного скасування федеративною державою суверенного статусу своїх суб'єктів обґрунтовується тим, що інше суперечить принципам федералізму, зокрема, розподілу влади по вертикалі, перетворюючи її на фактично унітарну державу та призводить до необмежено-абсолютистської концентрації влади в руках одного найвищого органу 145.

143 Там само. С. 302.

144 Там само. С. 296–297.

145 Там само. С. 297–298.

Серед прихильників класичного підходу А. Журавльов і В. Комарова називають російського дослідника федералізму О. С. Яценка, виходячи з його пояснення про приналежність суверенітету водночас як федерації так і суб'єктам загальною волею та спільними діями об'єднаних суб'єктів і місцевими волями, рішеннями та діями суб'єктів, спрямованими на прийняття та здійснення об'єданого рішення, що в сукупності й утворює суверенітет федеративної держави. Тому суверенітет у федерації не належить ані окремим державам-членам, ані союзу, а тільки сукупній волі союзу та членів федерації 146.

Неточність подібного висновку вбачається в тому, що О. С. Яценко розробив новий універсальний підхід щодо вирішення проблеми суверенітету федеративної держави, що визначається як дуалістичний або синтетичний. Справедливим є зауваження М. Глигич-Золотарьової про те, що О. С. Яценко прийшов до висновку про однокісність класичної, унітарної та сепаратистської теорій 147. За оцінкою О. С. Яценка, класична теорія правильно вбачає суттєву ознаку федерального з'єднання в своєрідній формі утворення суверенітету, але помиляється, визначаючи такою формою його просту подільність, фактично заперечуючи притаманні йому цілісність і єдність. Унітарні (централістські) та сепаратистські теорії правильно розуміють неподільну сутність суверенної влади, але помиляються, пояснюючи особливості федеративної держави

146 Журавлёв А., Комарова В. Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 17; Яценко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Тип. Имп. ун-та, 1908. С. 363; Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 250–252.

147 Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Яценко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm

своєрідним державним положенням окремих суб'єктів (штатів). Насправді ж своєрідність суверенітету федеративної держави полягає не в особливих властивостях її суб'єктів, а в організації суверенної влади 148.

Така точка зору складає методологічну основу дуалістичної (синтетичної) теорії суверенітету федеративної держави, яка врахувала й об'єднала позитивні сторони трьох зазначених підходів і, водночас, виявила їх недоліки, що дало підстави автору (О. С. Яценку) назвати її синтетичною. Вона, на відміну від класичної теорії двоїстого суверенітету, виходить не з його подільності чи розподілу та наявності двох суверенітетів, а з подвійного джерела організації єдиного та цілісного суверенітету. Сутність суверенітету федерації полягає в його приналежності не союзу та не його членам, а лише державній спільності союзу та його членів 149. Федеральна та місцева влади функціонують не поряд одна з однією, як уявляється представникам класичного підходу і не федеральна над місцевою, на чому наполягають унітаристи (централісти), а перебувають одна з однією та одна в одній. Центральний і місцевий уряди не протиставлені один одному, а примирені в найвищій єдності [150].

Таким чином, дуалістична (синтетична) теорія відрізняється від класичної тим, що стверджує розподіл не суверенітету, а його конкретних функцій. При цьому необхідною умовою суверенності влади є вирішальна компетенція та спільна узгоджена воля та робота кількох найвищих органів, а не якогось одного 151. Верховна влада

148 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 299–300.

149 Там само. С. 288.

150 Там само. С. 319.

151 Там само. С. 321.

завжди єдина, але здійснюється через розподіл між рівнями суб'єктів, які не мають державного суверенітету та загальнодержавним федеральним рівнем, який не може здійснювати суверенітет без участі в тому суб'єктів федерації.

Твердження про розподіл суверенітету чи його приналежність лише одній з указаних влад тягне правові колізії, що не вирішуються, а припущення про наявність суверенітету лише на рівні суб'єктів федерації заперечує сам федеративний союз між ними. «Союзні держави існують, поки частини їх несuverенні», – вважав О. С. Яценко. Водночас не можна ототожнювати суверенну владу виключно з центральною владою, бо це неминуче тягне кінець федералізму. На думку О. С. Яценка, суверенітет у федеративній державі неподільний, але має особливу природу, відмінну від унітарної держави – він утворюється дуалістично 152.

Погоджуючись із концептуально-методологічною основою дуалістичного підходу та синтетичної теорії О. С. Яценка, критикою ним недоліків класичних, унітарних і сепаратистських теорій слід зауважити, що цілісність і єдність суверенітету дійсно не передбачають його подільності, але твердження автора про несuverенність суб'єктів суперечить висновку про утворення суверенітету федерації через спільну волю й рішення союзу та його учасників, приналежність суверенітету єдиній спільній владі союзу та його членів. Останні інтегровані в союз, вирішальною властивістю якого є саме інтеграція, що передбачає взаємозв'язок, взаємодію та взаємопроникнення його суб'єктів і федерального центру, а також цілісність федеративного союзу, властивості котрого проявляються в

152 Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Яценко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm

цих суб'єктах. Тому суверенітет федеративної держави проявляє себе через найвищу владну компетенцію федеральних (союзних) органів і компетенцію органів союзних суб'єктів, між рівнями яких існує діалектична взаємодія цілого та частин, а відтак носіями та реалізаторами єдиного, цілісного, неподільного федеративного суверенітету виступають спільно, єдино й одночасно союз і його суб'єкти. Звідти уявляється доцільним визначити якісний стан суверенітету федеративної держави як інтеграційний, а дослідження його проблем проводити з позицій інтеграційного підходу.

Сучасний кооперативний підхід і теорії кооперативного федералізму взагалі не розглядають проблему суверенітету суб'єктів, спираючись на концепцію співробітництва (партнерства) між органами федерації та суб'єктів, а також самих суб'єктів. Подібне обґрунтовується тим, що проблема суверенітету федеративних держав сьогодні втратила практичне значення для більшості відповідних країн¹⁵³. Але така концепція, фактично, є ухиленням від вирішення досліджуваної проблеми, про неактуальність якої говорити передчасно, зважаючи на численні прояви сепаратизму (Бельгія, Великобританія, Іспанія, Італія, Канада, Індія, Шри Ланка, Китай, Україна тощо) й унітаризму (Пакистан, Венесуела, Нігерія й ін.) в сучасних федеративних і унітарно-складних державах світу, що призвело до розпаду (СРСР, Чехословаччина, Югославія, союз Малі з Сенегалом і Гамбією тощо) або перетворення на унітарні форми (Камерун, М'янма) деяких з них.

Привертають на себе увагу погляди О. С. Яценка на проблему обмеження державного суверенітету через самообмеження державної

¹⁵³ Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 256.

влади законом у її відносинах із особистістю та суспільством і відповідне самообмеження федеративної влади в її відносинах із суб'єктами федерації. Можливість подібного самообмеження він вважав утопією, мотивуючи це здатністю державної влади скасовувати видані нею ж закони, які обмежують її тільки на час їх дії, з чого був зроблений висновок про те, що самообмеження держави може бути лише моральною, але ніяк не позитивно-юридичною категорією 154. Такий погляд вважає справедливим російська вчена М. Глигич-Золотарьова, яка досліджувала творчість О. С. Яценка 155. З подібними поглядами не можна погодитися зважаючи на об'єктивну природу юридичного (позитивного) права як сутнісну ознаку держави. Остання постійно та необхідно здійснює правове регулювання суспільних відносин, а значить постійно перебуває у стані правового самообмеження. Суб'єктивне скасування певного закону неминуче тягне об'єктивну необхідність у прийнятті замість нього нового закону, що має той самий предмет регулювання. До того ж заперечення самообмеження державної влади законом відкриває шлях до обґрунтування бюрократичної сваволі державного апарату з позицій етатизму.

Що ж до обмеження суверенної влади найвищими принципами та нормами права, то О. С. Яценко нарікав на відсутність органу (органів) або інших компетентних осіб, які б визначали зміст подібних принципів і норм, а також питання про їх застосування в конкретних випадках, оскільки властивістю суверенітету є реальна можливість

154 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 204–207.

155 Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Яценко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm

остаточно формально вирішувати питання про право 156. Однак насправді зміст таких принципів і норм визначається в конституційних актах, а рішення про їх застосування та питання відповідності цих рішень конституції приймають органи загального та конституційного правосуддя. До речі, сам О. С. Яценко передбачив майбутнє утворення конституційного суду для забезпечення розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами 157.

Припустимим поясненням скептицизму О. С. Яценка щодо можливості самообмеження державної влади законом або обмеження її правом може бути те, що відповідний період його дослідницької діяльності у 1908-1912 рр. відбувався в умовах загострення політичної ситуації на заключному етапі існування самодержавно-абсолютистського режиму Російської імперії.

Негативне ставлення О. С. Яценка до юридичного монізму та обґрунтування з моністичних позицій необхідності обмеження державного суверенітету міжнародним правом аргументувалось ним відсутністю міжнародно-правової влади та відповідних міжнародних органів, які б забезпечували таке обмеження 158. Але в сучасних умовах глобалізації, регіональної та світової інтеграції держав розвиток міжнародного права та міжнародних організацій веде до виникнення нових форм міждержавних об'єднань і утворення їх наднаціональних (наддержавних) органів, що викликає необхідність узгодження національного права з міжнародним на принципах правової державності, тобто відповідності національного права

156 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 212.

157 Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Яценко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm

158 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 214.

міжнародному. Звідси простежуються тенденції до узгодження здійснення державних суверенітетів з діяльністю міжнародних організацій і міждержавних об'єднань 159. Стосовно суверенітету федеративних держав таке узгодження має враховувати інтереси їх суверенних суб'єктів поряд із спільними інтересами суверенної федерації.

Українські правознавці, що досліджували проблеми суверенітету федеративних держав – В. Б. Аверьянов, В. Д. Бабкін, М. І. Корнієнко, В. П. Нагребельний, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, В. Ф. Сіренко, Ю. М. Тодика, П. А. Трачук, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та ін. – переважно обґрунтовують приналежність суверенітету федерації. Зокрема, В. М. Шаповал наголошує на тому, що хоча суб'єкти федерації є державними утвореннями й елементами політико-територіальної організації держави з певними ознаками останньої, але наділені тільки визначеним федерацією обмеженим колом повноважень у сфері внутрішньої політики, не приймають участі у формуванні та здійсненні зовнішньої політики і майже завжди позбавлені права сецесії. Тому їх не можна вважати суверенними, а закріплення в конституціях ряду федеративних держав (Мексика, США, ОАЕ, Швейцарії, Росії) суверенітету їх суб'єктів є, по суті, конституційними фікціями 160. Таку позицію поділяє В. П. Нагребельний, вказуючи на можливість застосування центральною владою примусових заходів щодо суб'єктів у разі порушення ними союзної конституції або

159 Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 190; Явич Л. С. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 10–19.

160 Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 257.

федерального законодавства, хоча водночас відмічаючи можливість участі суб'єктів у міжнародних економічних, культурних та інших контактах 161.

На можливості та необхідності примусового федерального втручання в разі «аномії» (термін, запропонований Е. Дюркгеймом для визначення свідомого навмисного демонстративного порушення правових вимог, які добре відомі учасникам правовідносин), тобто порушення владою суб'єктів федерації Конституції Російської Федерації та федерального законодавства, наголошує і російський правознавець І. Н. Барциц, оцінюючи такі дії як порушення нею федеративної дисципліни та неналежне здійснення публічної влади, що тягне конституційну відповідальність влади суб'єктів 162. В унісон з такою оцінкою висловилися Б. Д. Накашидзе та Л. В. Федулова, розглянувши американську, європейську, канадо-австралійську, індо-пакистанську, монархічну та змішану моделі зі світової практики несення відповідальності главами суб'єктів федерацій перед громадянами та перед федеральним центром у зарубіжних країнах із застосуванням федерального втручання (федеральної інтервенції) щодо суб'єктів 163.

Взагалі серед сучасних російських дослідників федералізму, зазначають А. М. Соколов і Ю. І. Губін, склалося дві протилежні точки зору: 1) неподільності суверенітету та його здійснення виключно федеральними органами, на чому наполягають

161 Нагребельний В. П. Федерация // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 258.

162 Барциц І. Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62.

163 Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 105–115.

М. В. Баглай, І. Н. Барциц, В. Д. Зорькін, Ю. І. Лейбо, Л. А. Морозова, В. С. Нерсесянц, Б. А. Страшун, В. Є. Чіркін та ін.; 2) розподілу суверенітету між федерацією та її суб'єктами, що обґрунтовують К. В. Арановський, Б. С. Ебзеєв, Л. І. Карапетян, М. І. Матузов, А. С. Піголкін та ін. 164.

Втім, В. Є. Чіркін висловив, скоріш, компромісну думку про те, що суб'єкти федерацій, утворених «знизу» на основі союзу, тобто шляхом об'єднання раніш незалежних і суверенних держав у спосіб укладання союзного (федеративного) договору все ж таки первинно зберігають свої суверенні права і самі визначаються з передачею до виключної компетенції федеральних органів союзу переліку предметів ведення та повноважень 165. Приблизно такої ж думки дотримується український дослідник П. А. Трачук, вказуючи на дві теоретичні моделі співвідношення компетенції федерації та її суб'єктів: 1) презумпція компетенції федерації щодо суб'єктів, притаманна колишнім унітарним державам, що перетворили себе на федеративні шляхом децентралізації державної влади; 2) презумпція компетенції суб'єктів щодо федерації, котрі передали їй частину своїх повноважень при об'єднанні в союз, залишивши за собою виняткову компетенцію з питань, вирішення яких не відноситься до іншої компетенції 166 . З цього приводу радикальніше висловився Т. Нарлієв, нагадавши про принцип федералізму, що передбачає поділ суверенної влади між федеральним центром і суб'єктами федерації. При цьому договірні федерації, на відміну від конституційних,

164 Соколов А. Н., Губин Ю. И. Федерализм в теории и на практике – новые подходы // Право и политика. 2006. № 10. С. 38–39.

165 Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. Учебное пособие. М.: Издательство МНИМП, 1997. С. 15.

166 Трачук П. А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади // Часопис Київського університету права. 2006. № 4. С.85.

зберігають, згідно союзного договору, право сецесії та створення чи відтворення самостійної суверенної держави 167.

Іншої точки зору дотримується К. В. Арановський, доводячи, що суверенність суб'єкту федерації присутня завжди, незважаючи на договірний або конституційний спосіб утворення федерації чи входження якоїсь держави до складу вже діючої федерації в статусі нового суб'єкта. Обґрунтування такої позиції полягає в первинності народного суверенітету, що природно притаманний кожному з народів, які утворюють федерацію, зберігаючи його в межах своїх державних утворень уже в якості суверенних суб'єктів федеративної держави. З народів об'єднаних суверенних суб'єктів формується єдина федеративна політична нація з національним суверенітетом, який здійснюється через державний суверенітет федерації. Федеральне право не скасовує суверенітету суб'єктів, оскільки воно не поширюється на їх правовий простір в умовах розмежування компетенції та предметів ведення, що забезпечує верховенство законів суб'єктів на власній території, не передбачаючи заміни останніх федеральними законами. В іншому випадку спори вирішуються органом конституційного правосуддя. Це означає, що суверенність обох сторін (федерації та суб'єктів) взаємно обмежена. У федераціях існує двоєдине громадянство, за яким громадянин суб'єкту федерації водночас є громадянином своєї федеративної держави. Право сецесії в абсолютній більшості федеративних держав формально не передбачається, але принцип народного та національного суверенітету дає народам суб'єктів федерації право на самовизначення, підтверджене міжнародним Пактом про громадянські та політичні

167 Нарлиев Т. Взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий // Власть. 2006. № 4. С. 48.

права від 19 грудня 1966 р. (ст. 1, 50). Правосуб'єктність учасника союзу витікає саме з його невід'ємного суверенітету. В результаті входження до складу федерації суб'єкт обмежується в дієздатності, але залишається правоздатним, що є запорукою його суверенності та можливості відтворення чи утворення самостійної держави. Це також свідчить про те, що в статичному застиглому стані суверенітет є абстракцією, тоді як матеріалізований він завжди рухливий, динамічний 168.

Останній аргумент використовують також М. М. Марченко та І. А. Куян. За слушним зазначенням М. М. Марченка державний суверенітет є властивістю, принципом, ознакою, головною передумовою міжнародної правосуб'єктності держав, який проявляється в матеріально-фактичному та формально-юридичному аспектах. У матеріальному аспекті державний суверенітет є рухливим і мінливим, фактично здійснюючись у функціонуванні державної влади відповідно до розміру її компетенції. Формально-юридичний аспект являє відносну самостійність і стабільність державного суверенітету, що за своєю природою та характером є формально-юридичним феноменом. Тому обмеження чи повне позбавлення матеріального аспекту в змісті державного суверенітету не означає припинення його існування, бо відбувається лише обмеження матеріальних можливостей прояву та здійснення суверенної влади при збереженні суверенності в формально-юридичного аспекті. Завдяки такому збереженню при виникненні відповідних умов матеріально-фактичний суверенітет знов активно проявляється й укріплюється 169.

168 Арановский К. В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 12–22.

169 Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 192, 196–197.

При цьому гарантією збереження національного суверенітету І. А. Куян цілком справедливо вважає народний суверенітет як джерело державної влади та запоруку державної організації суспільства, ілюструючи подібний теоретичний висновок історією входження України до складу СРСР та виходу неї звідти з відповідним відчуженням, а потім відновленням владних повноважень, але збереженням суверенітету протягом усього періоду існування Української РСР в якості суб'єкта радянської федерації 170.

Суверенітет Української Радянської Соціалістичної Республіки закріплювався в її Конституції (згадаємо конституції УСРР 1919 р., 1929 р. та конституції УРСР 1937 р., 1977 р., що містили, між іншим, реальні й дієві соціально-економічні й інтелектуально-культурні права та свободи), проявлявся в системі республіканського законодавства, організації та функціонуванні системи республіканських органів державної влади й управління; наявності українських територіальних збройних формувань (передбачених Конституцією УСРР 1929 р. та Конституцією УРСР 1937 р.); присутності в територіальному устрої УРСР до 1940 р. національного політико-територіального утворення в особі Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки (територія сучасної невизнаної Придністровської Молдавської Республіки зі столицею в м. Тирасполі); конституційному закріпленні та дії державної української мови при визначенні за російською мовою, що була державною на федеральному рівні в СРСР, статусу мови міжнаціонального спілкування; участі Української РСР, поряд із Білоруською РСР та СРСР в міжнародних відносинах в якості члена Організації Об'єднаних Націй, починаючи з самого утворення ООН в

170 Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави // Право України. 2011. № 7. С. 154.

1945 р.; наявності права сецесії, передбаченого всіма конституціями СРСР (1924 р., 1936 р., 1977 р.) щодо всіх союзних республік як рівноправних суб'єктів симетричної союзно-договірної радянської федерації Союз Радянських Соціалістичних Республік, яке було використане в 1990-1991 рр. у зв'язку з прийняттям Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет УРСР від 16 липня 1990 р. й Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.

Обґрунтовуючи невідчужуваність, єдність і неподільність суверенітету Е. Э. Янюк зазначає, що “суверенітет держави являє за своєю природою невідчужувану категорію, оскільки він є юридичним вираженням повновладдя народу, в той час як будь-які повноваження можуть бути відчужені на тих чи інших умовах (наприклад, делеговані). Єдність і неподільність державного суверенітету зумовлена єдністю та неподільністю народу, що установив державну владу” 171 . “Суверенітет виступає як елемент правоздатності держави, в силу якого держава має ті чи інші права, але він не зводиться лише до цих прав, бо є їх передумовою рівно як і передумовою для будь-яких інших прав. Звідси стає зрозумілою ідея неподільності та невідчужуваності суверенітету. Його не можна розділити чи передати не тому, що це заборонено, а тому, що це неможливо. Не можна розділити правоздатність, можна лише розділити права” 172.

Таким чином, народний суверенітет як перша основа державного суверенітету полягає в тому, що народ є джерелом державної влади, а національний суверенітет як його друга основа

171 Янюк Е. Э. Государственный суверенитет и международное право // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 5. С. 130.

172 Там само. С. 131.

визначає право народу на політичне самовизначення щодо рівня та форми власної державності. Утворюючи державну владу при одночасному політичному національно-державному самовизначенні на користь установалення суб'єкта федерації (у будь-який з існуючих способів) народ зберігає свій суверенітет за природним правом, що зумовлює невідчужуваність суверенності, тобто здатності державної влади організувати та реалізувати здійснення єдиного, цілісного та неподільного суверенітету федеративної держави в якості учасника федеративного союзу з певним ступенем членства разом з іншими його учасниками та федерацією в цілому на засадах інтеграції та розподілу державної влади по вертикалі.

Влада – це властивість її носія бути здатним визначати поведінку та діяльність людей у вигляді реального суспільного відношення між суб'єктами, перебуваючи з ними у двосторонніх стосунках володарювання та підпорядкування, наказування та виконання. Носій державної влади наділений суверенністю, тобто здатністю матеріалізувати суверенітет через організацію та функціонування державної влади. Її джерелом за природним правом є народ, який політично самовизначається щодо рівня та форми своєї державності. Тому народний і національний суверенітет виражаються як безпосередньо у формі прямої демократії, так і через суверенітет держави, на здійснення якого спрямована державна влада. Формально-юридичний аспект суверенітету проявляє себе через статику державної влади, тобто її здатність до функціонування на основі правоздатності народу, а його матеріально-фактичний аспект проявляється в динаміці та реальному обов'язі державної влади, що виникає з дієздатності народу як суб'єкта владно-політичних правовідносин.

Протягом еволюції федеративних форм державного устрою в XVII-XX ст. склалося чотири основні наукові підходи до вирішення проблеми державного суверенітету федерації – класичний, сепаратистський, унітарний (централістський) і дуалістичний (синтетичний).

Класичний підхід, посилаючись на досвід утворення федерацій у Нідерландах і США шляхом об'єднання суверенних держав і делегування ними вирішальних владних повноважень союзу, обґрунтовує двоїстість федеративного суверенітету та його подільність між федеральним центром і суб'єктами федерації. Однак природа державного суверенітету передбачає його цілісність і неподільність.

Сепаратистський підхід виходить з неподільності суверенітету, вбачаючи його приналежність виключно за суб'єктами, які при об'єднанні в союз передають федеральному центру лише певні необхідні повноваження, зберігаючи за собою право сепаратизму та відповідне скасування утвореної ними федерації (зважаючи на спробу сепаратизму південних штатів США в 1861-1865 рр.). Але подібний стан притаманний конфедерації, а не федеративній державі.

Унітарний (централістський) підхід також ґрунтується на неподільності суверенітету, але наполягає на його приналежності виключно федеральному центру, що залишає суб'єктам лише певні повноваження, визначаючи федерацію деконцентрованою державою. Втім, така характеристика більш підходить унітарній державі.

Дуалістичний (синтетичний) підхід, на відміну від попередніх, виводить єдиний і цілісний суверенітет федерації не зі статусу її суб'єктів, а з його організації через спільне здійснення владних повноважень у межах своєї компетенції федеративним союзом та його

учасниками, доказуючи, що суверенітет належить спільності союзу та його членів, а не кожному з них окремо. Але при цьому заперечується суверенність суб'єктів, що протирічить твердженню про їх участь в організації державного суверенітету федерації.

Тому пропонується розробка проблем державного суверенітету федерацій з позицій інтеграційного підходу, виходячи з інтеграції суб'єктів один з одним і до союзу, властивості якого проявляються в них як закономірності діалектики цілого та частин. Суверенні суб'єкти спільно зі суверенним союзним об'єднанням утворюють і здійснюють цілісний, єдиний і неподільний державний суверенітет федерації.

Суверенітет федеративної держави створюється народами, що політично самовизначились щодо своєї державності в формі державно-політичних утворень у складі федерації при будь-якому способі її створення. Народи, що політично організовані в суб'єкти федерації, зберігають свій суверенітет відповідно до своєї правоздатності та дієздатності, хоча дещо обмежуються в обсязі його фактичної матеріалізації через розподіл владної компетенції та предметів ведення між федеральними органами й органами суб'єктів федерації. Але формально-юридичний аспект суверенітету останніх зберігається як більш стабільний і стійкий у порівнянні з його рухливим і мінливим матеріально-фактичним аспектом. Звідси витікає суверенність суб'єктів федерації, котрі разом із суверенним федеративним союзом утворюють і реалізують суверенітет федеративної держави, що здійснюється спільним функціонуванням федеральної влади та влади суб'єктів федерації, маючи інтеграційну природу.

**ПРОБЛЕМА СУВЕРЕННОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФЕДЕРАЦІЇ
В ЗОВНІШНЬОМУ СУВЕРЕНІТЕТІ
ФЕДЕРАТИВНИХ ДЕРЖАВ**

Зовнішні функції держави є вторинними щодо її внутрішніх функцій і зумовлені ними. Тому потреби соціально-економічного, наукового, екологічного, культурно-духовного й інформаційного розвитку країн і народів, забезпечення відповідних прав і свобод людини та громадянина в сучасному світі, де переважають тенденції до науково-технічної інтенсифікації, економічної глобалізації та інтеграції поряд із демократизацією політичних систем і світових процесів, забезпеченням міжнародної безпеки тягнуть активізацію міжнародної діяльності регіональних суб'єктів федеративних і унітарно-децентралізованих держав. Подібна активізація підготовлена історичним розвитком і стрімкістю поширення зазначених світових процесів, що вимагає визнання, уточнення та подальшого правового упорядкування фактичної міжнародної діяльності регіональних суб'єктів у національному та міжнародному праві, узгодження політико-правового статусу суб'єктів федерації з відповідним статусом федерального центру з визнанням суверенності суб'єктів при здійсненні ними спільно з центром зовнішнього суверенітету федеративної держави на засадах інтеграції. Розвиток держав зарубіжної Європи, євразійського простору, Далекого Сходу, Південно-Східної Азії, Латинської Америки тощо свідчить про універсальну міждержавну інтеграцію, рух до конфедералізації, утворення міждержавних і (у випадку Євросоюзу) наддержавних органів, що актуалізує поглиблення теоретичних досліджень проблем

державознавства щодо зовнішнього суверенітету держав із складним політико- й адміністративно-територіальним устроєм.

Зазначені тенденції актуалізують виявлення особливостей здійснення зовнішнього суверенітету федеративних держав шляхом інтеграції федерального центру та суб'єктів і обґрунтування суверенності суб'єктів федерації як учасників міжнародних відносин. Завданнями є дослідження причин, умов і варіантів розподілу зовнішньополітичної компетенції центру та суб'єктів з урахуванням різновидів федеративних держав, особливостей правової регламентації фактичної міжнародної діяльності суб'єктів, підстав реалізації ними як правосуб'єктними особами народного та національного суверенітетів регіонального і федерального рівня в міжнародних відносинах.

Розподіл влади по вертикалі при здійсненні зовнішнього суверенітету все активніше проявляється останніми десятиліттями у розмежуванні повноважень і компетенції між федеральним центром і суб'єктами федерації у формі парадипломатичної діяльності останніх як субнаціональних суб'єктів, що здійснюється паралельно із традиційною дипломатією федеративних й інших держав¹⁷³. При цьому суб'єкти федерації приймають участь у визначенні та розробці загальнофедеральної зовнішньої політики. Такий ступінь безпосереднього включення суб'єктів федерації у здійснення зовнішнього суверенітету своєї держави зумовлений сучасними процесами світової соціально-економічної, політичної, культурної та духовно-ідеологічної глобалізації. Тому ефективність реалізації зовнішньоекономічної діяльності федеративних держав все більше

173 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 109.

залежить від рівня економічного потенціалу й участі їх регіональних суб'єктів у ній, оскільки специфічні проблеми задоволення матеріально-економічних і культурних (у тому числі етнічних) потреб населення регіонів неможливо вирішувати виключно федеральним центром без участі самих регіональних суб'єктів 174.

Безпосередня участь суб'єктів у здійсненні зовнішнього суверенітету своєї федеративної держави значною мірою зумовлена їх економічною вагою в загальнонаціональному господарстві. Зокрема, 10 штатів США мають такий обсяг валового національного продукту (ВНП), за яким вони можуть бути включені до списку 25 економічно найрозвинутіших держав світу. Лише один американський штат Каліфорнія, населення якого перевищує 30 млн. осіб, займав у 1990-і рр. восьме місце в світовій економіці за рівнем ВНП і є другим після власне США провідним зовнішньоекономічним партнером Японії, а один лише штат Техас виробляє продукції вдвічі більше, ніж уся Мексика. Провінція Онтаріо видає 37% ВНП канадської федерації. Тому, починаючи з 1970-х рр. проявилася велика активність і самостійність штатів США й Австралійського Союзу, провінцій Канади (переважно найрозвинутіших Онтаріо та Квебеку) в міжнародних економічних і культурних відносинах, що не заперечується федеральними органами влади, якщо не суперечить загальнонаціональним інтересам і зовнішній політиці США, головні напрямки якої визначає федеральний уряд. У 1960-першій пол. 1970-х рр. міждержавні рішення між провінціями Канади та прикордонними

174 Бородаевский А. Д. Канада в системе международных экономических отношений. – М.: Международные отношения, 1985. С. 37–38; 61–63, 90; Бородаевский А. Д. США – Канада: региональный хозяйственный комплекс. М.: Мысль, 1983. С. 117–118, 125–126; Шило В. Е. Борьба за сохранение канадской конфедерации: поиски компромисса // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 5. С. 55–63.

штатами США укладались навіть неофіційно на регіональному рівні, випереджаючи їх правову регламентацію 175.

Але тут виникають певні протиріччя між загальними принципами федералізму, за якими федеральні органи влади є верховними та провідними у визначенні, розробці та здійсненні усієї зовнішньої політики держави та політико-правовими межами безпосередньої участі суб'єктів федерації у такій політиці та, взагалі, реалізації зовнішнього державного суверенітету.

У централізованих федераціях зазначене протиріччя вирішується шляхом розробки федеральними органами законодавчої та виконавчої влади стратегії зовнішньої загальнонаціональної політики, у межах якої дозволяється свобода економічної, наукової, екологічної та культурної діяльності суб'єктів, що не суперечить принципам і нормам федеральної конституції. Такі межі визначаються судовою владою (конституційним правосуддям). При цьому конституція може передбачати безпосередні міжнародні зв'язки суб'єктів і укладання ними договорів з іноземними державами зі згоди федерального уряду, або ж опосередковані – через їх представництва у відповідній палаті федерального парламенту. Наприклад, ст. 32 та ст. 50 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччині (ФРН) передбачають певні повноваження земель і врахування їх інтересів при укладанні міжнародних договорів. Землі уповноважені безпосередньо заключати договори з іноземними державами за згодою федерального уряду й у межах своєї компетенції. Водночас землі в опосередкованій формі беруть участь у зовнішньополітичній

175 Бородаевский А. Д. США – Канада: региональный хозяйственный комплекс. М.: Мысль, 1983. С. 131–132; Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 110–112, 117.

діяльності ФРН через свої представництва в бундесраті – верхній палаті парламенту Німеччини 176.

Згідно п. “о” ст. 72 Конституції Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. в спільному веденні федерації та її суб’єктів перебуває координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв’язків суб’єктів Російської Федерації, виконання міжнародних договорів Російської Федерації 177. А за ч. 2, ст. III Федеративного договору від 31 березня 1992 р. республіки у складі Російської Федерації є самостійними учасниками міжнародних і зовнішньоекономічних відносин у межах її Конституції, законів і Федеративного договору. Координація міжнародних та зовнішньоекономічних відносин республік у складі Російської Федерації здійснюється федеральними органами державної влади Російської Федерації спільно з республіками у складі Російської Федерації 178.

Суб’єкти ж децентралізованих федерацій згідно з їх конституційним законодавством здійснюють досить широку зовнішньополітичну компетенцію у зазначених напрямках 179, а іноді навіть уповноважуються представляти федеральні інтереси. Якщо такі федерації є національними чи змішаними (національно-територіальними), то їх національні суб’єкти задовольняють етнокультурні потреби свого населення через встановлення співробітництва з відповідними національними державами й (або) з національними общинами інших держав.

176 Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM#02>

177 Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. URL: <http://constitutions.ru/archives/242>

178 Федеративный договор от 31 марта 1992 г. URL: <http://base.garant.ru/170280/>

179 Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. М.: Наука, 1985. 161–162.

Так, провінції Канади за федеральним конституційним законодавством уповноважені встановлювати та здійснювати широке коло міжнародних зв'язків і відносин із сусідніми штатами США та з іншими державами і навіть представляти федерацію в міждержавних і міжнародних переговорах на основі делегування їм федеральними органами відповідних повноважень. Зокрема, найактивнішу зовнішню економічну, транспортну, екологічну та культурну діяльність проводять провінції Квебек і Онтаріо¹⁸⁰, яким федерація делегувала повноваження на проведення канадсько-американських переговорів про врегулювання рівня кислотних опадів. При цьому вони виступали в подвійному статусі самостійних учасників переговорів, водночас забезпечуючи федеральну зовнішню стратегію Канади. До того ж франкомовна провінція Квебек підтримує зовнішні культурно-національні зв'язки із Францією, Бельгією (особливо – з її франкомовним суб'єктом Валлонією), Люксембургом і його одноіменним франкомовним округом (Велике Герцогство Люксембург складається з люксембурзького, німецького та французького округів), Швейцарією та її франкомовними кантонами й рядом інших держав Карибського басейну й Африки, які у ХІХ-першій половині ХХ ст. входили до Французької колоніальної імперії¹⁸¹.

Конституція Австралійського Союзу (ч. 37, 38 ст.51; ст. 52) взагалі не встановлює виключної компетенції федеральних органів у зовнішній політиці, надаючи австралійським штатам досить широку

180 Молочков С. Ф. Внешняя политика Канады в 70-е годы: судьба “третьей альтернативы” // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 3. С. 10.

181 Молочков С. Ф. Внешняя политика Канады в 70-е годы: судьба “третьей альтернативы” // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 3. С. 14, 19; Шило В. Е. Борьба за сохранение канадской конфедерации: поиски компромисса // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 5. С. 63–65; Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. М.: Наука, 1985. С. 175–184.

самостійність щодо безпосередньої участі в міжнародних відносинах 182. До того ж федеральна влада часто навіть не може здійснити договори з іноземними державами без участі штатів, оскільки таке здійснення входить до компетенції останніх і вимагає змін у їх законодавстві.

Шляхом неправової координації між федерацією та землями на основі кооперативного федералізму 183 провінції Австрійської Республіки, що граничать з Італією та Словенією, встановили прямі й опосередковані (через бундесрат Австрії) етнокультурні й економічні зв'язки з німецькомовними громадами зазначених держав, які компактно проживають у прикордонних областях (особливо – Трентино Альто Адидже в Італії), що до закінчення Першої світової війни входили до складу Австро-Угорської імперії 184.

Конституція Королівства Бельгії в ч. 3, ст. 127; ст. 128; ч. 4, ст. 130 встановлює повноваження її національних громад (французької, фламандської та німецької) на безпосереднє міжнародне співробітництво, включаючи укладання договорів у галузях культури й освіти 185. У 1980-х рр. франкомовна громада заключила угоди з урядом Беніну, міністерством освіти Конго, міністерством охорони здоров'я Тунісу, міністерством освіти Колумбії. Парламент франкомовної громади утворив спільні комітети з міжпарламентського співробітництва з Національними зборами Квебеку та Сенегалу. Рада фламандської громади та Генеральні штати Королівства Нідерландів установили міжпарламентську комісію в

182 Конституція Австралії. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/23>

183 Пернталер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. – 1994. № 3. С. 125.

184 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 110–113.

185 Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. URL: <http://constitutions.ru/archives/242>

рамках бельгійсько-нідерландського договору про лінгвістичний союз. До того ж особливості розподілу державної влади по вертикалі в Бельгії призводять до необхідності для федеральних органів узгоджувати свої зовнішньополітичні дії з національними громадами як суб'єктами бельгійської федерації, бо в іншому випадку суб'єкти можуть чинити федеральній владі перешкоди внаслідок відокремлення міжнародних прерогатив від внутрішніх повноважень стосовно урядів кожного рівня, що є проявом системи утримань і противаг по вертикалі 186.

Необхідність ратифікації міжнародно-правових актів суб'єктів федерації федеральними парламентами визначається їх конституційним законодавством. У централізованих федераціях вона завжди є обов'язковою, а законодавство децентралізованих федерацій надає суб'єктам право вибору щодо подання чи неподання укладеного ними міжнародно-правового акту на ратифікацію, але право неподання передбачено лише щодо певних ситуацій. Так, згідно ст. 55, 56 Конституції Швейцарської Конфедерації (фактично – федерації) кантони, що є її суб'єктами, уповноважені на встановлення зовнішніх зв'язків 187, які підписуються та ратифікуються від їх імені Федеральною Радою. Але це положення є значною мірою декларативним, оскільки кантони практично не подають на ратифікацію до Федеральної Ради більше половини складених ними угод, предмет яких перебуває у межах кантональної компетенції 188.

186 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 110–113.

187 Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/135>

188 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 110–113.

Різноманіття форм участі суб'єктів федерації у зовнішньополітичній діяльності зумовлено особливостями федеративних відносин, що склалися історично у конкретних державах; сучасним світовим рівнем розвитку економічного, наукового й екологічного співробітництва з урахуванням регіональних і місцевих інтересів; економічним рівнем розвитку та політичним впливом тих чи інших суб'єктів, потребами етнокультурних зв'язків національних регіонів, а також передбачено різними варіантами відповідних конституційних регламентацій щодо таких форм і розмежування компетенції між федеральними органами й органами суб'єктів федерації. До того ж необхідність задоволення сучасних соціально-економічних, наукових, екологічних й інших потреб регіонів призводить до такого стану, коли їх фактична міжнародна діяльність випереджає правотворчість по її формально-юридичному врегулюванню.

У разі, якщо здійснюючи зовнішній суверенітет федеральні органи укладають міжнародні та міждержавні договори, умови яких торкаються інтересів і виключної компетенції суб'єктів федерації, вони мають узгоджувати свої зовнішньополітичні дії з органами суб'єктів або залучати їх представників до безпосередньої участі у веденні переговорів, щоб не порушити збалансований розподіл повноважень як один з ґрунтовних принципів федералізму. В іншому випадку суб'єкти можуть звернутися до конституційного судового органу з оскарженням дій федеральних органів.

Світові процеси глобалізації, соціально-економічної та політичної інтеграції супроводжуються утворенням міждержавних об'єднань і відповідних наднаціональних (наддержавних) органів, яким федеральні органи можуть передавати частину своїх

повноважень, що є обмеженням власного зовнішнього суверенітету. Таке відчуження, знов таки, може поширюватись і на виключну компетенцію суб'єктів. Тому федеральні органи мають інформувати представницьку палату суб'єктів у федеральному парламенті та їх самих про подібні дії, враховувати думку цієї палати (яка, до речі, може створити свій спеціальний внутрішній орган у справах співпраці з міжнародними та міждержавними структурами), залучати представників суб'єктів федерації за їх наполяганням до участі у переговорах з відповідними міжнародними та міждержавними об'єднаннями. Суб'єкти ж зі своєї сторони можуть безпосередньо співпрацювати з ними, делегуючи своїх представників і утворюючи зі згоди федерального уряду транскордонні органи для співпраці із сусідніми державами та передавати цим органам частину своїх автономних повноважень (наприклад, співпраця бундесрату ФРН та її земель з органами Європейського Союзу).

Міжнародна діяльність суб'єктів федерації здійснюється в географічному, змістовному й організаційному аспектах. Географічно вони співпрацюють зі своїми сусідами та з віддаленими партнерами. За змістом зовнішні зв'язки суб'єктів федерації полягають в укладанні договорів з іноземними державами, відкритті зарубіжних представництв, участі в діяльності певних міжнародних міжурядових організацій 189. Вони є переважно економічними (перш за все експортно-імпортні операції, туризм, отримання інвестицій), але певне місце займають питання освіти, науки, культури, охорони здоров'я та навколишнього середовища. Організаційно така діяльність відбувається в безпосередніх і опосередкованих формах.

189 Пустогаров В. В. Международные связи субъектов Российской Федерации и их правовое регулирование // Государство и право. 1994. № 7. С. 133.

Безпосередніми формами міжнародного партнерства суб'єктів федерацій є діяльність на основі договорів і угод з іноземними державами та їх територіальними суб'єктами, створення своїх зарубіжних представництв, а також економічних і культурних центрів, туристичних контор, зустрічі на рівні керівників, поїздки спеціалістів-експертів, участь суб'єктів федерацій у міжнародних організаціях і конференціях як самостійних або асоційованих членів, спостерігачів, запрошених. Опосередковані форми міжнародних контактів суб'єктів федерації полягають у включенні їх представників до складу загальнонаціональних делегацій для укладання договорів або участі в роботі міжнародних організацій і конференцій. 190.

Існує думка, що суб'єкти федерації не є суверенними самостійними учасниками міжнародних відносин, оскільки відповідальність за їх міжнародними договорами несе федеративна держава як суб'єкт міжнародного договору, а договори суб'єктів діють у межах правового режиму федеральної конституції, спрямовані на забезпечення місцевих потреб суб'єктів і тому вважаються джерелами внутрішнього, а не міжнародного права. Постійні закордонні представництва суб'єктів формально не є уповноваженими і не акредитовані при органах влади іноземних держав, тому що створюються не на взаємній основі та діють у межах компетенції дипломатичних представництв своєї федерації, маючи правовий статус іноземних юридичних осіб 191. Але зважаючи на інтегративну природу суверенітету федерації його зовнішнє здійснення

190 Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Политические исследования. 1995. № 6. С. 116–117.

191 Янюк Е. Э. Конституции зарубежных государств о правомочиях членов федераций в международных отношениях // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 4. С. 50–54.

відбувається завдяки федеральним органам і суб'єктам. Останні діють у межах федеральної конституції, законодавства та зовнішньополітичної стратегії, уточнюючи їх загальні положення щодо власних регіональних потреб відповідно до своєї виключної, спільної чи конкуруючої компетенції в міжнародній діяльності, регламентуючи її в регіональному законодавстві. Міжнародні договори суб'єктів уточнюють зміст і спрямованість міжнародних договорів своєї держави, що дозволяє вважати їх джерелами міжнародного права, які за юридичною силою займають підпорядковане місце в системі міжнародно-правових актів федерацій. До того ж федеративна держава як суб'єкт міжнародних договорів також спрямовує їх зміст і виконання на забезпечення внутрішніх потреб країни. Закордонні представництва суб'єктів доповнюють діяльність дипломатичних представництв своєї федерації, а як іноземні юридичні особи вони несуть самостійну відповідальність за своїми зобов'язаннями. Тому суверенність суб'єктів федерації реалізується ними як у внутрішній так і в зовнішній політиці.

Таким чином, зовнішній суверенітет федеративних і унітарно-складних держав реалізується не тільки через зовнішньополітичну діяльність їх найвищих і центральних органів з вирішальними владними повноваженнями у якості верховних носіїв цього суверенітету, що його гарантують і забезпечують. Суб'єкти федерації беруть участь у формуванні зовнішньої політики, опосередковано та безпосередньо діють у сфері міжнародних відносин поряд із державним центром і тому виступають разом із ним носіями та реалізаторами зовнішнього суверенітету, який проявляє себе через діалектику цілого та його частин.

Участь суб'єктів федерації в її міжнародній діяльності зумовлена історико-політичними, соціально-економічними, науково-технічними, екологічними, етнокультурними чинниками та є проявом народного і національного суверенітетів правосуб'єктних народів і націй, які утворили федеративний союз, у здійсненні зовнішнього державного суверенітету. Це означає, що самостійність і незалежність федеративної держави в системі міжнародних відносин ґрунтується на право- та дієздатності її народів і націй, що виступають джерелом державної влади своїх політико-територіальних утворень і федерації як такої та здійснюється нею разом із цими політико-територіальними федерально-інтегрованими суб'єктами. Це також означає, що право націй на політичне самовизначення реалізується водночас у сферах внутрішніх федеральних стосунків і зовнішньої взаємодії з іншими суб'єктами міжнародно-правових відносин.

Міжнародна діяльність суб'єктів федерації здійснюється в географічному, змістовному й організаційному аспектах, а укладені ними міжнародні акти є джерелами міжнародного права, які за юридичною силою підпорядковані міжнародно-правовим актам федеративних держав. Зовнішні закордонні представництва суб'єктів федерації реалізують спеціальну компетенцію в межах загальної компетенції федеральних дипломатичних представництв.

НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ У ФЕДЕРАТИВНІЙ ДЕРЖАВІ ТА ПРОБЛЕМА СУВЕРЕННОСТІ ЇЇ СУБ'ЄКТІВ

Основні проблеми суверенітету федеративної держави полягають у визначенні політико-правового статусу суб'єкту федерації в його співвідношенні за принципами федералізму й унітаризму з федеральним центром, який здійснює загальні та верховні владні повноваження в межах компетенції союзу.

Узагальнюючи багату та різноманітну світову практику федеративного державно-територіального устрою, теорія федералізму систематизувала численні концепції, окресливши чотири основні наукові підходи щодо визначення природи та змісту державного суверенітету федерації – розподілу суверенітету між центром і суб'єктами (двоїстого суверенітету), сепаративний (приналежність суверенітету з правом сецесії саме суб'єктам після утворення ними федерації), унітарно-централістський (заперечення будь-якої суверенності суб'єктів) і дуалістично-синтетичний (суб'єкти несuverенні, але їх об'єднання та взаємодія є джерелом суверенітету федерації) (див.: Л. С. Гамбург. Внутрішній суверенітет федеративної держави: проблеми створення та здійснення. – Держава та регіони. – 2012. – № 4).

Серед підходів до її вирішення українськими та російськими науковцями за останні п'ятнадцять років визначилось два головних напрями. Представники першого з них – традиційно-унітаристського – залишають суверенітет виключно за федеративним союзом, а прихильники другого (відносно нового) – регіоналістського – вважають суверенними також і його суб'єктів, обґрунтовуючи це з різних позицій, але поєднуючись у констатації здатності останніх

здійснювати державну владу в умовах розподілу владної компетенції та предметів ведення з федеральним центром. Але необхідним залишається формування єдиного інтеграційного підходу до визначення статусу територіальних суб'єктів федеративних і унітарно-складних (децентралізованих і регіональних) держав, (до останніх, зокрема, належить Україна), що дозволить уточнити зміст загальних ознак і принципів, а також визначити особливості напрямку розвитку та характеру демократичної, правової держави в аспектах її просторово-територіальної взаємодії з інститутами громадянського суспільства, забезпечувати й узгоджувати соціально-економічні, політичні та національно-культурні права людини, громадянина і народів, створювати умови для найефективнішого здійснення народного та національного суверенітетів як основи державного суверенітету. Досвід федеративних держав є корисним у вдосконаленні української регіональної політики – виправлення диспропорцій у взаємовідносинах між центральним, регіональним і муніципальним рівнями влади, управління та самоврядування, врахування та забезпечення інтересів регіонів і громад через інститути місцевого представництва на рівні найвищих і центральних органів, збалансування механізму розподілу повноважень і бюджетних коштів між центром, регіонами та громадами.

Це вимагає визначення рівнів, форм і механізмів здійснення суверенітету федеративних держав на основі народного суверенітету з урахуванням суверенного політико-правового статусу суб'єктів федерації в їх співвідношенні та взаємодії один з одним і з федеральним центром, виходячи з вивчення та моделювання світового досвіду матеріалізації народного суверенітету в суб'єктах федерації.

Українські правознавці, що досліджували проблеми суверенітету федеративних держав – В. Б. Аверьянов, В. Д. Бабкін, М. І. Корнієнко, В. П. Нагребельний, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, В. Ф. Сіренко, Ю.М. Тодика, П. А. Трачук, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та ін. – переважно обґрунтовують його приналежність федеративному союзу. Зокрема, В. М. Шаповал наголошує на тому, що хоча суб'єкти федерації є державними утвореннями й елементами політико-територіальної організації держави з певними ознаками останньої, але наділені тільки визначеним федерацією обмеженим колом повноважень у сфері внутрішньої політики, не приймають участі у формуванні та здійсненні зовнішньої політики і майже завжди позбавлені права сецесії. Тому їх не можна вважати суверенними, а закріплення в конституціях ряду федеративних держав (Мексика, США, ОАЕ, Швейцарії, Росії) суверенітету їх суб'єктів є, по суті, конституційними фікціями 192. Таку позицію поділяє В. П. Нагребельний, вказуючи на можливість застосування центральною владою примусових заходів щодо суб'єктів у разі порушення ними союзної конституції або федерального законодавства, хоча водночас відмічаючи можливість участі суб'єктів у міжнародних економічних, культурних та інших контактах 193.

На можливості та необхідності примусового федерального втручання в разі «аномії» (термін, запропонований Е. Дюркгеймом для визначення свідомого навмисного демонстративного порушення правових вимог, які добре відомі учасникам правовідносин), тобто

192 Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 257.

193 Нагребельний В. П. Федерація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 258.

порушення владою суб'єктів федерації Конституції Російської Федерації та федерального законодавства, наголошує і російський правознавець І. Н. Барциц, оцінюючи такі дії як порушення нею федеративної дисципліни та неналежне здійснення публічної влади, що тягне конституційну відповідальність влади суб'єктів 194.

Частково таку оцінку підтвердили російські науковці-правники Б. Д. Накашидзе та Л. В. Федулова, розглянувши загальні механізми та приклади зі світової практики несення відповідальності главами суб'єктів федерацій перед федеральним центром у зарубіжних країнах із застосуванням федерального втручання (федеральної інтервенції) щодо суб'єктів з урахуванням особливостей американської, європейської, канадо-австралійської, індо-пакистанської, монархічної та змішаної моделей федеральних систем. Але поряд із федеральним втручанням існують і механізми несення конституційно-правової відповідальності глав суб'єктів федерації перед їх громадянами, що свідчить про формально-юридичну наявність і матеріально-фактичне здійснення народного суверенітету на рівні суб'єкту федерації.

Американська (американо-швейцарська) модель передбачає обрання громадянами суб'єктів федерації (штатів, кантонів тощо) регіонального законодавчого органу (переважно – бікамерального) та голови органу виконавчої влади (губернатора чи президента суб'єкта), а іноді й увесь склад або певних посадових осіб регіонального уряду. Такий устрій відтворює організацію системи найвищих федеральних органів законодавчої та виконавчої влади і голови держави на регіональному рівні її суб'єктів і характерний для президентських і президентсько-парламентських федеративних республік (США,

194 . Барциц И. Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62.

Мексика, Бразилії, Аргентини, Нігерії, Судану (північного), Коморських островів, Мікронезії), а також Швейцарії (з її нетиповою формою республіканського правління).

Європейська модель, навпаки, тяжіє до парламентської республіки, бо в суб'єктах федерації громадяни обирають лише регіональні парламенти, які, в свою чергу, формують склад урядових органів суб'єктів (Німеччина, Австрія, Бельгія, а з африканських федерацій – Ефіопія).

Канадо-австралійська модель схожа з європейською, але відрізняється від неї наявністю інституту королівського губернатора – представника монарха Великобританії в суб'єктах федерації, що виконує формально-представницькі функції відповідно до правового звичаю та призначається на посаду британським монархом за представленням уряду відповідного суб'єкта. В Австралії такими є губернатори штатів, а в Канаді – лейтенант-губернатори провінцій. Насправді ж державну владу тут здійснюють регіональні парламенти та сформовані ними уряди, очолювані прем'єр-міністрами суб'єктів федерації, хоча формально міністрів на посади призначає саме британський губернатор за поданням парламенту. На федеральному рівні в Австралійському Союзі та Канаді, а також у Федерації Сент-Кітс (Сент-Крістофер) і Невіс британську корону представляють генерал-губернатори.

Індо-пакистанську модель характеризує тенденція до жорсткого унітаризму, бо губернаторів як агентів центральної адміністрації в суб'єктах федерації призначає та контролює федеральний президент. Вони уповноважені здійснювати пряму контрольну-наглядову й адміністративну компетенцію з боку федерального центру. Що ж до регіональних органів, то вони створюються за парламентською

формою правління, подібно до вищенаведених європейської та канадської моделей.

Єдина сучасна монархічно-абсолютистська федеральна система існує в Об'єднаних Арабських Еміратах (ОАЕ), які є федерацією абсолютних спадкових монархій, очолюваних емірами та шейхами, що формально обирають голів держави в особі президента та віце-президента, котрими завжди є еміри князівств Абу-Дабі й Дубаю.

Змішана модель включає різні шляхи та способи формування державного апарату федерації та співвідношення федеральних і регіональних органів. У Боснії та Герцеговині, що номінально є дворівневою федерацією (а фактично – конфедерацією) в складі Республіки Сербської та мусульмано-хорватської федерації Боснії та Герцеговини, органи першого суб'єкту створюються за американською моделлю, а другого – з кандидатів від мусульман і хорватів з їх щорічною ротацією. В Танзанії президента Занзібару обирають за американською моделлю, а Танганьїка власних органів влади не має. Так само в Сент-Кітсі та Невісі не передбачені органи влади о. Сент-Кітс. У Малайзії 9 суб'єктів є спадковими конституційними (парламентськими) монархіями (з них сім штатів-султанатів), а ще в чотирьох (з них три – союзні території) губернатори призначаються федеральним центром за індо-пакистанською моделлю. Кожні п'ять років дев'ять монархів обирають зі свого кола Верховного правителя (короля) та віце-короля за принципами старшинства та давності правління. Верховний правитель і султани здійснюють, переважно, представницькі функції, але їх прерогативою є затвердження нових законів та поправок до конституції. Законодавча влада належить парламенту, а виконавча – кабінету міністрів на чолі з федеральним прем'єр-міністром.

У наведених моделях федеральних систем світу, при характерних специфічних особливостях, діють загальні механізми конституційно-правової відповідальності найвищих посадових осіб суб'єктів федерацій. Такими загальними механізмами є:

1) усунення їх з посади в межах федерального втручання шляхом федеральної інтервенції чи введення президентського правління;

2) усунення виборної посадової особи законодавчим органом суб'єкта федерації в порядку регіонального імпічменту;

3) відзив виборної посадової особи виборцями 195.

Федеральне втручання передбачене в більшості федеративних держав світу, при цьому загальновизнаною мірою тут є відсторонення найвищої посадової особи суб'єкту федерації чи обмеження її повноважень, а в деяких конституціях – й інших представників виконавчої влади суб'єкта. Таке втручання здійснюється у формах федеральної інтервенції та президентського правління.

Інститут федеральної інтервенції присутній в конституціях найкрупніших латиноамериканських держав – Аргентини, Бразилії, Венесуели, Мексики – а також в конституції Ефіопії. Підставами для неї розглядаються гарантії зовнішньої та внутрішньої безпеки суб'єкту федерації з боку федерального центру, збереження цілісності держави, забезпечення вільної дії гілок влади в суб'єкті федерації, реорганізація його фінансів; забезпечення дії федеральних законів і судових актів, а також конституційних принципів республіканізму, прав людини, муніципальної автономії та відповідальності уряду. Федеральну інтервенцію організує президент за згодою парламенту.

195 Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 95–99.

Він призначає інтервентора, який особисто представляє президента, маючи широке коло політичних, адміністративних і судових повноважень. За допомогою федеральних збройних сил усувається з посади губернатор, розпускається регіональний парламент, призупиняється робота місцевих судів, а потім організуються та проводяться нові вибори.

Особливість федерального втручання в США, на відміну від латиноамериканського й ефіопського, полягає в тому, що там не передбачений парламентський контроль за інтервенціоністськими діями президента, губернатори й інші посадові особи штатів залишаються на своїх посадах, а регіональні законодавчі збори (легіслатури) не розпускаються.

У Швейцарії за колишньою Конституцією 1874 р. рішення про федеральне втручання приймалося не президентом або урядом, а бікамеральним парламентом – Союзними Зборами, що склалися з Національної Ради та Ради Кантонів – за власною ініціативою чи ініціативою Союзної Ради (федерального уряду), або певного кантону. В процесі федерального втручання розпускалися кантональні органи й усувалися посадові особи, а управління переходило до призначеного центром федерального комісара, який звужував сферу ведення кантону відповідно до меж, установлених Союзною Радою та призупиняв реалізацію певних прав і свобод громадян. Однак у сучасній Конституції Швейцарії від 18 квітня 1999 р. федеральне втручання не передбачене.

У Німеччині підставою для федерального втручання визначається невиконання певною землею своїх федеральних зобов'язань, а здійснювати його має уряд зі згоди Бундесрату як верхньої палати федерального парламенту. Міри подібного втручання

передбачають фінансовий вплив, введення поліцейських формувань з інших земель, усунення уряду землі та розпуск її ландтагу, призначення федерального комісара, встановлення тимчасової опіки з боку центру над земельною владою.

В Австрії федеральне втручання виражається в порушенні за ініціативою центрального уряду в Конституційному Суді справи про звинувачення губернатора землі, його заступника чи міністрів земельного уряду в разі порушення ними закону, невиконання постанов або інших розпоряджень і вказівок з питань непрямого федерального управління. Внаслідок засудження зазначених посадових осіб Конституційним Судом вони усуваються з посад, а за наявності обтяжуючих обставин – тимчасово позбавляються політичних прав. Конституцією передбачена також можливість розпуску ландтагу Федеральним президентом за поданням Федерального уряду та за згодою верхньої палати Федеральних зборів – Федеральної ради.

В Індії та Пакистані федеральне втручання здійснюється шляхом установа в штаті президентського правління терміном від двох до шести місяців у випадках масових безпорядків, зникнення конституційної влади, масової корупції та інших надзвичайних обставин. Підставою для такої форми втручання є доклад губернатора й особисте переконання президента у неможливості федерального управління штатом звичайним конституційним порядком. Але прокламацію президента мають затвердити обидві палати федерального парламенту (ст. 360 Конституції Індії), а Верховний суд може затребувати від Ради міністрів надання матеріалів, що стали основою для такої прокламації та скасувати її в разі невідповідності справі. Президентське правління встановлюється указом президента,

згідно з яким законодавчі збори й уряд штату розпускаються чи призупиняють свою дію, вся повнота влади переходить до федерального парламенту та президента, безпосередньо ж вона здійснюється губернатором штату чи іншим представником президента. Протягом зазначеного терміну він зобов'язаний відновити конституційний порядок у штаті та провести нові вибори в його парламент, який, в свою чергу, формує новий уряд.

Конституція Індії також містить специфічну міру федерального втручання – надзвичайний стан в області фінансів (ст. 360 Конституції Індії) – вказівки штату з боку федеральної виконавчої влади про дотримання фінансової дисципліни, в тому числі розпорядження президента про зменшення посадових окладів і утримання всім або певним групам державних службовців у апараті штатів і союзу, включаючи суддів вищих судів штатів і Верховного суду, а також остаточний розгляд президентом усіх фінансових законопроектів, прийнятих парламентом штату (п. 3, 4 ст. 360 Конституції Індії) 196.

Народний суверенітет в суб'єкті федерації проявляється, зокрема, в інститутах імпічменту та відзиву виборної посадової особи виборцями. Конституційно-правовий характер імпічменту спрямовує його на захист конституції та робить засобом самозахисту влади народу, що здійснюється законодавчо-представницьким органом влади суб'єкту. Порядок усунення останнім виборного губернатора з посади передбачений у федеративних державах американської моделі. У самих США конституції майже всіх штатів, за винятком Орегону, регламентують відповідну процедуру шляхом висунення обвинувачення нижньою палатою парламенту (легіслатурою) штату за

196 Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 105–113.

висновками створеної нею слідчої комісії, й утворення та здійснення суду його верхньою палатою. Подібний суд очолює голова Верховного суду штату, в той час як голова верхньої палати (Сенату) не може приймати в ньому участі як зацікавлена особа, що обирається разом із губернатором на регіональних виборах. Звинувачувальний вирок може бути винесений лише кваліфікованою більшістю складу Сенату – не менш як двома третинами голосів сенаторів. У разі засудження губернатор позбавляється не тільки своєї посади, а й можливості обіймати будь-які державні посади в органах штату в майбутньому. Якщо він обвинувачується в скоєнні злочину, то кримінальна справа може бути передана до суду після завершення процедури імпічменту 197.

Відзив вищої чи іншої виборної посадової особи виборцями виник у Швейцарії в другій половині XIX ст., пізніше поширився у 18 штатах США (переважно в західних штатах і на Алясці, першим став штат Орегон у 1908 р.). Процедура відзиву включає викладення звинувачень проти губернатора штату в петиції, передачу її державному секретарю штату, призначення та проведення голосування про відкликання. Підставами для звинувачень визнаються невідповідність зайнятій посаді, некомпетентність, халатне ставлення до обов'язків, корупція, інші посадові злочини, зловживання владою та громадською довірою, недостойна поведінка. Ініціатор відзиву повинен обґрунтувати їх у роздрукованій заяві. В деяких штатах (Нью-Мексико) обов'язковим є судове слідство по суті висунутого звинувачення, що проводиться до початку збору підписів про відкликання з метою з'ясування підстав для нього.

197 Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 99–101.

Звинувачувальну петицію мають підписати зазвичай 25 % виборців з тих, які брали участь у попередніх виборах (в Каліфорнії – 12 %, в Канзасі – 40 %). Але не можна реєструвати заяву про відзив найчастіше протягом чотирьох місяців після проведення виборів, а також таку заяву та підписні листи, якщо вони подані на реєстрацію менш як за шість місяців, що залишаються до закінчення повноважень виборної особи та проведення нових виборів. Ініціатори відкликання зобов'язані надати документальну фінансову звітність про джерела, суми та витрати коштів, які надійшли на підтримку відзиву. Сам збір підписів і голосування відбуваються за виборчим законодавством штатів. За відкликання губернатора чи іншої виборної посадової особи треба зібрати більш як 50 % голосів. Якщо таке відбувається, то звільнена посада оголошується вакантною з проведенням спеціальних виборів на її заміщення до чергових виборів. У Каліфорнії голосування за відкликання та вибори нового губернатора проводяться одночасно, переможцем оголошується особа, що набрала найбільше голосів 198.

Ще одним проявом народного суверенітету в суб'єкті федерації виступають регіональні референдуми та “народне вето”, що виникло в середині XIX ст. на кантональному, а потім – загальнодержавному рівнях у Швейцарії, будучи закріпленим у ст. 89 Конституції Швейцарської конфедерації 1874 р., а наприкінці XIX–в першій половині XX ст. поширилось у 24 штатах США. Воно, за визначенням російського філософа В.М. Руденка є інститутом безпосередньої демократії, що передбачає право громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі прийняті представницьким органом

198 Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 101–103.

державної влади чи місцевого самоврядування закони й інші нормативно-правові акти (загальне вето) або їх окремі положення (часткове вето), що набули чинності 199.

Петиційне “народне вето” може ініціювати певна кількість громадян, серед інших ініціаторів – органи державної влади та місцевого самоврядування, адміністративно-територіальні утворення, точно визначена кількість депутатів. Проведення “народного вето” передбачається на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях, у тому числі в суб’єктах федерації. Правом голосу за подібне скасування, зазвичай, наділені громадяни, які брали участь у формуванні того представницького органу, що видав відповідний правовий акт. При цьому на відміну від референдумів, спрямованих на призупинення промугації законів з метою їх доробки, якщо останні були прийняті, але ще не набули чинності, а також дорадчих референдумів про відхилення, що не мають обов’язкової юридичної сили та спрямовані лише до відома глави суб’єкту федерації чи глави держави, “народне вето” проводиться щодо нормативно-правових актів, які набули чинності. Його абсолютна сила забезпечує остаточне скасування подібних актів, надаючи громадянам можливість безпосередньо заборонити дію такого закону, що був прийнятий і введений у дію законодавчо-представницьким органом всупереч їх інтересам і конституції [2004, с. 16–18.]. Тому “народне вето” є одним з інструментів і засобів контролю громадян за представницькою владою та забезпечення легітимізації закону, проявом взаємодії інститутів і форм безпосередньої та представницької демократії.

199 Руденко В. Н. “Народное вето” как институт непосредственной демократии // Государство и право. 2004. № 3. С. 16.

200 Руденко В. Н. “Народное вето” как институт непосредственной демократии // Государство и право. 2004. № 3. С. 16–18.

Отже, матеріалізація народного суверенітету в контексті встановлення та здійснення контролю громадян і громадянського суспільства над апаратом публічної влади та прямого народного волевиявлення в умовах федеративної держави відбувається на федерально-союзному та суб'єктно-регіональному рівнях. Її формальна організація складає основу наведених моделей федеральних систем світу. Механізми реалізації народного суверенітету проявляються, з однієї сторони, в діях федерального центру (іноді спільно із суб'єктами) щодо певного суб'єкту шляхом федерального втручання у вигляді федеральної інтервенції чи президентського правління, а з іншої – в народному волевиявленні через регіональні референдуми та відкликання вищих виборних посадових осіб, а також їх усунення з посад представницько-законодавчими органами суб'єктів федерації в порядку регіонального імпічменту.

Таким чином, народний суверенітет як основа державного суверенітету в умовах федеративної держави полягає в тому, що народ як джерело державної влади регіонального та загальнодержавного рівнів, утворює її при політичному самовизначенні на користь установа суб'єктів федерації, зберігаючи за природним правом свій суверенітет на зазначених рівнях. Цим зумовлюється невідчужуваність суверенності суб'єктів федерації, здатних організувати та реалізувати здійснення єдиного, цілісного та неподільного суверенітету федеративної держави в якості учасників федеративного союзу з певним ступенем членства разом з федерально-союзним центром на засадах інтеграції та розподілу державної влади по вертикалі.

НАРОДНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ У ФЕДЕРАТИВНІЙ ДЕРЖАВІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Порівняльний аналіз підходів українських і російських учених до визначення особливостей формування суверенітету федеративних держав і політико-правового статусу їх суб'єктів є корисним для удосконалення форм і механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави на засадах демократизації та природного права, принципах і ознаках правової держави. Сучасні світові процеси демократизації, глобалізації та інтеграції об'єктивують тенденції політичного розвитку держав у напрямку подолання тотального унітаризму, збалансування централізації та децентралізації державного апарату, федералізації чи децентралізації державно-територіального устрою. Демократичний режим і федеративний або унітарно-децентралізований чи регіоналістський територіальний устрій сприяють найефективнішій матеріалізації народного та національного суверенітетів, забезпечуючи одночасно права людей, громадян і їх об'єднань, а також народів.

Україна за територіальним устроєм є унітарно-децентралізованою державою з елементами регіоналізму, а Росія – конституційна, національно-територіальна, асиметрична, централізована федерація. Протягом декількох століть між країнами об'єктивно склались численні культурно-історичні, національно-ментальні, економічні, політичні й ін. зв'язки. До виникнення нинішнього військово-політичного конфлікту вони фактично виступали найближчими й основними геополітичними сусідами і партнерами. Бачення проблем територіального устрою та пошуки шляхів їх вирішення представниками українського та російського

державознавства можуть бути враховані в науці теорії держави і права та практиці реформування територіальної організації влади в обох державах.

Тому при визначенні теоретичних шляхів до вирішення проблем утворення та змісту суверенітету федеративних держав у аспектах народного та національного суверенітетів доцільно провести зазначений порівняльний аналіз основних наукових підходів, концепцій і думок українських і російських науковців щодо політико-правового статусу суб'єктів федерації в їх співвідношенні та взаємодії один з одним і з федеральним центром. Це сприятиме обґрунтуванню суверенності суб'єктів федерації на основі матеріалізації народного та національного суверенітетів у відповідних моделях федеративних держав, зважаючи на світовий досвід, відображений та накопичений у теорії федералізму.

У попередньому розділі зазначалося, що українські науковці – В. Б. Аверьянов, В. Д. Бабкін, М. І. Корнієнко, В. П. Нагребельний, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, В. Ф. Сіренко, Ю. М. Тодика, П. А. Трачук, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та ін. – вирішують проблеми формування та змісту суверенітету федеративних держав з позицій унітаризму, обґрунтовуючи відсутність суверенності в суб'єктів федерацій приналежністю найвищої владної компетенції та повноважень, включаючи сферу зовнішньої політики, виключно федеральному центру. Що ж до закріплення в конституціях ряду федеративних держав суверенітету їх суб'єктів, то вони є конституційними фікціями 201 (див.: Л. С. Гамбург. Народний

201 Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 256–258.

суверенітет у федеративній державі та проблема суверенності її суб'єктів. Держава та регіони. 2013. № 1.).

Серед сучасних російських дослідників федералізму, зазначають А.М. Соколов і Ю.І. Губін, склалося дві протилежні точки зору: 1) неподільності суверенітету та його здійснення виключно федеральними органами, на чому наполягають С. М. Бабурін, М. В. Баглай, І. Н. Барциц, В. Д. Зорькін, Ю. І. Лейбо, Л. А. Морозова, В. С. Нерсесянц, Б. А. Страшун, В. Є. Чіркін та ін.; 2) розподілу суверенітету між федерацією та її суб'єктами, що обґрунтовують К. В. Арановський, М. І. Грачов, Б. С. Ебзеєв, Л. І. Карапетян, М. І. Матузов, Т. Х. Нарлієв, А. С. Піголкін та ін. 202.

Втім, В. Є. Чіркін зайняв скоріш компромісну позицію, констатує, що суб'єкти федерацій, утворених «знизу» на основі союзу, тобто шляхом об'єднання раніш незалежних і суверенних держав у спосіб укладання союзного (федеративного) договору, все ж таки первинно зберігають свої суверенні права і самі визначаються з передачею до виключної компетенції федеральних органів союзу переліку предметів ведення та повноважень 203 . А на думку С. М. Бабуріна, класичним зразком здійснення спільного суверенітету федерації та її суб'єктів був СРСР, утворений на основі союзного договору 30 грудня 1922 р. суверенними республіками, що об'єднались у радянську федерацію. За Конституціями СРСР 1924 р. і 1936 р. діяла концепція обмеженого суверенітету союзних республік, а в Конституції 1977 р. закріплювався спільний суверенітет Союзу РСР і союзних республік, а також забезпечення Союзом РСР

202 Соколов А. Н., Губин Ю. И. Федерализм в теории и на практике – новые подходы // Право и политика. 2006. № 10. С. 38–39.

203 Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. Учебное пособие. М.: Издательство МНИИП, 1997. С. 15.

здійснення суверенітету союзних республік. Однак сучасна Російська Федерація та федерації західного зразку є не договірними, а конституційними, що не допускає суверенітету чи будь-якої автономії суб'єктів щодо федерального центру. Останній концентрує загальний суверенітет федеративної держави, бо народний і національний суверенітет виражаються повною мірою лише на федеральному рівні. Здійснюючи верховний суверенітет, федеральний центр розподіляє предмети ведення та повноваження із суб'єктами, залишаючи собі вирішальну законодавчу компетенцію, але делегуючи їм залишкові законодавчі повноваження, а також широку компетенцію у сфері виконавчої влади й адміністрування на регіональному рівні 204.

Приблизно такої ж думки дотримується український дослідник П. А. Трачук, вказуючи на дві теоретичні моделі співвідношення компетенції федерації та її суб'єктів: 1) презумпція компетенції федерації щодо суб'єктів, притаманна колишнім унітарним державам, що перетворили себе на федеративні шляхом децентралізації державної влади; 2) презумпція компетенції суб'єктів щодо федерації, котрі передали їй частину своїх повноважень при об'єднанні в союз, залишивши за собою виняткову компетенцію з питань, вирішення яких не відноситься до іншої компетенції 205. З цього приводу радикальніше висловився російський політолог Т. Х. Нарлієв, нагадавши про принцип федералізму, що передбачає поділ суверенної влади між федеральним центром і суб'єктами федерації. При цьому договірні федерації, на відміну від конституційних, зберігають,

204 Бабурин С. Н. Территория государства: правовые проблемы: дис. ...доктора юрид. наук : 12.00.01. М., 1998. С. 58–59, 141.

205 Трачук П. А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади // Часопис Київського університету права. 2006. № 4. С. 85.

відповідно до союзного договору, право сецесії та створення чи відтворення самостійної суверенної держави 206.

Російський вчений М. І. Грачов вважає можливим ділімість суверенітету в зв'язку з формальною ділімістю суверенних прав між федеральною владою та суб'єктами, бо юридичною формою вираження суверенітету є його закріплення у виключній компетенції держави за певними органами та рівнями державної влади. Практично це підтверджується конституціями ряду федеративних держав – Швейцарії (ст. 3 Конституції), Мексики (ст. 40), ОАЕ (ст. 3), конституціями деяких штатів у США (ст. 4 Конституції Массачусетса), збереженням суверенітету при передачі цілого ряду суверенних прав на більш високий державний і міжнародний рівень союзними республіками в СРСР і державами Європейського союзу.

На думку М. І. Грачова, федерації еволюціонують до унітаризму, але формально зберігають певні суверенні права своїх суб'єктів, найважливішим з яких є право останніх на участь у здійсненні верховної федеральної влади. Різноманіття історичних шляхів розвитку федеративних систем і складність федеративного устрою зумовили формування кількох теоретичних концепцій суверенітету федеративної держави: унітарної, сепаративної, ділімості суверенітету між федерацією та її суб'єктами, обмеженого суверенітету суб'єктів федерації, участі суб'єктів федерації у здійсненні загальнофедерального суверенітету, синтетичного суверенітету федерації, потенційного суверенітету суб'єктів федерації, органічного поєднання суверенітету союзу із суверенітетом союзних республік, кооперативного федералізму. Але жодна з них не

206 Нарлиев Т. Взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий // Власть. 2006. № 4. С. 48.

є універсальною в поясненні природи федерації та її суверенітету, бо відображує лише певну модель федеративного устрою – американську, швейцарську, німецьку, радянську тощо – на певному етапі її існування. Тому, наголошує М. І. Грачов, не може існувати єдиної концепції державного суверенітету для всіх федеративних держав.

Концентрація суверенних повноважень на федеральному рівні не заперечує організації та здійснення суверенітету верховною федеральною владою за участю суб'єктів федерації, за якими може визнаватись обмежений суверенітет, а політико-територіальний устрій федерації – засновуватися на розподілі суверенних правомочностей між федеральними та регіональними владами. Все це свідчить про фактичні та юридичні можливості існування «напівсуверенних» держав і держав з фактично та юридично обмеженим суверенітетом. Такі держави є, зазвичай, членами міждержавних, конфедеративних або державно-правових союзів 207.

Останнє твердження М. І. Грачова ставить під сумнів його ж висновок про неможливість існування єдиної концепції державного суверенітету для всіх федеративних держав. Але ж їхні суб'єкти завжди беруть участь у здійсненні верховної федеральної влади, водночас виступаючи політико-територіальними суверенами, що перебувають в інтеграційному стані один з одним і щодо союзу. Звідси визначається універсальний комунікативний підхід і формулюється єдина інтеграційна концепція державного суверенітету федерацій.

207 Грачёв Н. И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики: автореф. дис. на соискание учёной степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.01. "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве". Волгоград, 2009. С. 12–13, 27–28.

Дещо іншої, ніж М. І Грачов, точки зору дотримується російський правознавець К. В. Арановський, доводячи, що суверенність суб'єкту федерації присутня завжди, незважаючи на договірний або конституційний спосіб утворення федерації чи входження якоїсь держави до складу вже діючої федерації в статусі нового суб'єкта. Обґрунтування такої позиції полягає в первинності народного суверенітету, що природно притаманний кожному з народів, які утворюють федерацію, зберігаючи його в межах своїх державних утворень уже в якості суверенних суб'єктів федеративної держави. З народів об'єднаних суверенних суб'єктів формується єдина федеративна політична нація з національним суверенітетом, який здійснюється через державний суверенітет федерації. Але федеральне право не віднімає суверенітету суб'єктів, оскільки воно не поширюється на їх правовий простір в умовах розмежування компетенції та предметів ведення, що забезпечує верховенство законів суб'єктів на власній території, не передбачаючи заміни останніх федеральними законами. В іншому випадку спори вирішуються органом конституційного правосуддя. Це означає, що суверенність обох сторін (федерації та суб'єктів) взаємно обмежена. У федераціях існує двоєдине громадянство, за яким громадянин суб'єкту федерації водночас є громадянином своєї федеративної держави. Право сецесії в абсолютній більшості федеративних держав формально не передбачається, але принцип народного та національного суверенітету дає народам суб'єктів федерації право на самовизначення, підтверджене міжнародним Пактом про громадянські та політичні права від 19 грудня 1966 р. (ст. 1, 50). Правосуб'єктність учасника союзу витікає саме з його невід'ємного суверенітету. В результаті входження до складу федерації суб'єкт обмежується в дієдатності,

але залишається правоздатним, що є запорукою його суверенності та можливості відтворення (утворення) самостійної держави. Це також свідчить про те, що в статичному застиглому стані суверенітет є абстракцією, тоді як матеріалізований він завжди рухливий, динамічний 208.

Останній аргумент використовують також представники теоретико-правової науки – відомий російський науковець М. М. Марченко й українська дослідниця І. А. Куян. За влучним зазначенням М. М. Марченка державний суверенітет є властивістю, принципом, ознакою, головною передумовою міжнародної правосуб'єктності держав, який проявляється в матеріально-фактичному та формально-юридичному аспектах. У матеріальному аспекті державний суверенітет є рухливим і мінливим, фактично здійснюючись у функціонуванні державної влади відповідно до розміру її компетенції. Формально-юридичний аспект являє відносну самостійність і стабільність державного суверенітету, котрий за своєю природою та характером є формально-юридичним феноменом. Тому обмеження чи повне позбавлення матеріального аспекту в змісті державного суверенітету не означає припинення його існування, бо відбувається лише обмеження матеріальних можливостей прояву та здійснення суверенної влади при збереженні суверенності в формально-юридичному аспекті. Завдяки такому збереженню при виникненні відповідних умов матеріально-фактичний суверенітет знов активно проявляється й укріплюється 209. При цьому гарантією збереження національного суверенітету І.А. Куян цілком справедливо

208 Арановский К. В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 12–22.

209 Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 192, 196–197.

вважає народний суверенітет як принцип визнання народу джерелом державної влади та запоруку державної організації суспільства, ілюструючи подібний теоретичний висновок історією входження України до складу СРСР та виходу неї звідти з відповідним відчуженням, а потім відновленням владних повноважень, але збереженням суверенітету протягом усього періоду існування Української РСР в якості суб'єкта радянської федерації 210.

Суверенітет Української Радянської Соціалістичної Республіки закріплювався в її Конституції (згадаємо конституції УСРР 1919 р., 1929 р. та конституції УРСР 1937 р., 1978 р., що містили, між іншим, реальні та дієві соціально-економічні й культурні права та свободи), проявлявся в системі республіканського законодавства, організації та функціонуванні системи республіканських органів державної влади й управління; наявності українських територіальних збройних формувань (передбачених Конституцією УСРР 1929 р. та Конституцією УРСР 1937 р.); перебуванні в територіальному устрої УРСР до 1940 р. національного політико-територіального утворення в особі Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки (територія сучасної невизнаної Придністровської Молдавської Республіки зі столицею в м. Тирасполі); конституційному закріпленні та дії державної української мови при визначенні за російською мовою, що була державною на федеральному рівні в СРСР, статусу мови міжнаціонального спілкування; участі Української РСР, поряд із Білоруською РСР та СРСР в міжнародних відносинах в якості члена Організації Об'єднаних Націй, починаючи з самого утворення ООН в 1945 р.; наявності права сепаратизму, передбаченого всіма конституціями

210 Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави // Право України. 2011. № 7. С. 154.

СРСР (1924 р., 1936 р., 1977 р.) щодо всіх союзних республік як рівноправних суб'єктів симетричної союзно-договірної радянської федерації Союз Радянських Соціалістичних Республік, яке було використане в 1990–1991 рр. у зв'язку з прийняттям Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет УРСР від 16 липня 1990 р. й Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.

Обґрунтовуючи невідчужуваність, єдність і неподільність суверенітету російська дослідниця К. Е. Янюк зазначає, що “суверенітет держави являє за своєю природою невідчужувану категорію, оскільки він є юридичним вираженням повновладдя народу, в той час як будь-які повноваження можуть бути відчужені на тих чи інших умовах (наприклад, делеговані). Єдність і неподільність державного суверенітету зумовлена єдністю та неподільністю народу, що установив державну владу” 211. “Суверенітет виступає як елемент правоздатності держави, в силу якого держава має ті чи інші права, але він не зводиться лише до цих прав, бо є їх передумовою рівно як і передумовою для будь-яких інших прав. Звідси стає зрозумілою ідея неподільності та невідчужуваності суверенітету. Його не можна розділити чи передати не тому, що це заборонено, а тому, що це неможливо. Не можна розділити правоздатність, можна лише розділити права” 212.

Таким чином, народний суверенітет як перша основа державного суверенітету полягає в тому, що народ є джерелом державної влади, а національний суверенітет як його друга основа визначає право народу на політичне самовизначення щодо рівня та

211 Янюк Е. Э. Государственный суверенитет и международное право // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 5. С. 130.

212 Там само. С. 131.

форми власної державності. Утворюючи державну владу при одночасному політичному національно-державному самовизначенні на користь установалення суб'єкта федерації (у будь-який з існуючих способів), народ за природним правом зберігає свій суверенітет, що зумовлює невідчужуваність суверенності, тобто здатності державної влади організувати та реалізувати здійснення єдиного, цілісного та неподільного суверенітету федеративної держави в якості учасника федеративного союзу з певним ступенем членства разом з іншими його учасниками та федерацією в цілому на засадах інтеграції та розподілу державної влади по вертикалі.

Здійснений порівняльний аналіз свідчить про те, що серед сучасних українських науковців більш поширеним є унітарно-централістський підхід, у межах якого віддається перевага матеріально-фактичному аспекту державного суверенітету федерації з відповідним заниженням значимості чи неврахуванням формально-юридичного аспекту останнього. Подібна тенденція, скоріш за все, пояснюється унітарно-децентралізованим державно-територіальним устроєм України та певною мірою справедливими побоюваннями небезпеки посилення настроїв на користь регіонального сепаратизму, зумовлених численними соціально-економічними, політичними, національно-культурними, мовними, конфесіональними й іншими проблемами та протиріччями й міжнародними чинниками. Втім, ряд українських вчених, виходячи з принципів народного та національного суверенітетів, дійшли до висновку про наявність права народів на самовизначення, що зберігається у формально-юридичному аспекті суверенітету як їх невід'ємне та невідчужуване природне право. Водночас територіально-просторовий прояв принципу народного суверенітету як на загальнонаціональному та

загальнодержавному, так і на регіональному рівнях вимагає подальшої демократизації територіальної організації та функціонування державної та політичної влади, збалансування централізації та децентралізації державного апарату, використання певною мірою принципу федералізму, розширення матеріальних можливостей місцевого самоврядування, активізації територіальної самоорганізації громадян у територіальних громадах.

Соціально-економічні, демографічні й інші диспропорції, національно-цивілізаційні суперечності, геополітичні фактори в умовах змішаного національно-територіального устрою Російської Федерації, асиметрії політико-правових статусів її суб'єктів і пов'язані з цим проблеми та протиріччя державного будівництва та функціонування, починаючи із законодавчої діяльності, зумовлюють розподіл російських дослідників за трьома провідними науковими підходами до їх вирішення: 1) неподільності суверенітету та його здійснення виключно федеральними органами; 2) розподілу суверенітету між федерацією та її суб'єктами; 3) розподілу владної компетенції та предметів ведення між федеральним центром та суб'єктами зі збереженням за ними правоздатності згідно з принципами народного та національного суверенітету й утворення державного суверенітету федерації на основі суверенності суб'єктів.

Суверенітет федеративної держави створюється народами, що політично самовизначились щодо своєї державності в формі державно-політичних утворень у складі федерації при будь-якому способі її створення. Народи, що політично організовані в суб'єкти федерації, зберігають свій суверенітет відповідно до своєї правоздатності та дієздатності, хоча дещо обмежуються в обсязі його фактичної матеріалізації через розподіл владної компетенції та

предметів ведення між федеральними органами й органами суб'єктів федерації. Але формально-юридичний аспект суверенітету останніх зберігається як більш стабільний і стійкий у порівняння з його рухливим і мінливим матеріально-фактичним аспектом. Звідси витікає суверенність суб'єктів федерації, котрі інтегровані в суверенний федеративний союз, в межах якого утворюють і реалізують суверенітет федеративної держави, що здійснюється спільним функціонуванням федеральної влади та влади суб'єктів федерації, маючи інтеграційну природу.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНФЕДЕРАТИВНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: ПЛЮРАЛІЗМ ПІДХОДІВ

У структурі державознавчої категорії форми держави досі залишається заплутаним питання конфедеративної політико-територіальної організації суспільства. Приблизно до 80-х рр. ХХ ст. у навчально-науковій літературі її переважно класифікували однією з трьох родових форм державно-територіального устрою, відносячи до його складних видів поряд із федеративними державами. В подальшому така класифікація була переглянута на користь виключення конфедерації з переліку цих видів і зроблено висновки про неможливість конфедеративно-територіальної організації держави. Підставою для подібних висновків є збереження державами-засновниками конфедерації свого суверенітету, а з ним – верховенства власного державного апарату та законодавства із правами нуліфікації союзних нормативно-правових актів і самостійної внутрішньої та зовнішньої політики, включаючи сецесію. Однак вилучення конфедеративного союзу з видового ряду державно-територіальних устроїв не внесло більшої ясності в їх типологію, а навпаки посилило плюралізм підходів до осмислення природи та визначення поняття конфедерації, що супроводжується різноб'єм і хаотичністю, призводить до плутанини у формулюванні дефініцій із незрозумілістю відмінностей конфедерацій від певних форм об'єднань держав і міжнародних організацій.

Тому подальші дослідження конфедеративного устрою сприятимуть відносній універсалізації уявлень і понятійній уніфікації щодо такої форми територіальної інтеграції народів, що допоможе установити класифікаційну чіткість у відповідній типології моделей.

Прикладне значення конфедерації полягає в її здатності бути одним з найдосконаліших інструментів (у статичному розумінні) та найоптимальніших організаційно-політичних способів (у динамічному розумінні) узгодження національно-державних, регіонально-міждержавних і міжнародних інтересів у сучасних умовах глобалізації, світового розподілу праці, економічної інтеграції та кооперації.

Конфедеративний територіальний устрій досліджували С. О. Азаров, К. В. Арановський, С. В. Бобровник, Ж. Булуаз, О. Д. Градовський, Л. В. Гречко, Ю. А. Дмитрієв, Д. Дж. Елейзер, Ф. Ермакора, В. В. Єлистратова, О. О. Жилін, Д. Л. Златопольський, Г. О. Князєв, О. Є. Козлов, Т. П. Коржихіна, М. Л. Костенко, Н. В. Лавренова, Б. М. Лазарєв, В. І. Лафітський, Ф. К. Лістер, І. І. Лукашук, О. В. Марусяк, В. О. Миронов, С. Ю. Михайлова, Н. А. Мяловицька, А. З. Намазов, Ж. Ф. Обер, Р. С. Огірко, Г. В. Олександренко, М. І. Палієнко, В. С. Петров, Ю. В. Плахтій, Р. В. Попов, М. Прело, В. О. Ржевський, М. В. Столяров, Сяокунь Сун, І. Г. Тимошенко, Ю. О. Тихомиров, Б. М. Топорнін, Г. І. Тункін, М. О. Ушаков, М. Форсайт, В. Є. Чиркін, Г. Г. Шинкарецька, Ю. М. Юмашев, О. С. Ященко та ін., спрямовуючись в основному на порівняльну історико- та політико-правову характеристику конфедерацій і федеративних держав, а також з'ясування феномену конфедеративного союзу з різноманітних підходів державознавства, конституційного права, міжнародного права. Конфедерацію визначають: складною формою державно-територіального устрою (що залишилась у минулому і неможлива в сучасності та майбутньому), міждержавним (наддержавним) союзом (об'єднанням, утворенням), міжнародною організацією, двоїтим (гібридним) міжнародно-

міждержавним утворенням, дуалістичною конфедерацією-державою, перехідною формою утворення союзної (федеративної) держави. Панує думка про нестійкість, тимчасовість, нетривалість, вузькість конфедеративних зв'язків між суб'єктами та мінімальність компетенції союзних органів з-за обмеженості цілей такого союзу. Однак історичний досвід, сучасна світова державотворча практика і наукові напрацювання дозволяють, систематизувавши й узагальнивши наявні відомості та підходи, виявити вихідні змістовні риси базової теоретичної моделі конфедеративного територіального устрою та уточнити його понятійно-сміслове визначення в межах предмету теорії держави і права.

Враховуючи різноманітність поглядів на природу та зміст конфедеративного політико-територіального феномену необхідно окреслити основні концептуальні підходи до вирішення проблеми смислу та змісту конфедеративного союзу із визначенням його місця в типології територіальних устроїв і, виходячи з їх порівняння виявити універсальні риси конфедеративної моделі та сформулювати уточнену й уніфіковану державознавчу дефініцію поняття конфедерації як особливої складної форми державно-територіального устрою, основується на інтегративному підході.

Незважаючи на панування в сучасній правовій науці заперечень щодо можливості конфедеративної держави деякі вчені застосовують подібний термін, розглядаючи питання політико-територіального устрою. Цей перший підхід можна позначити державотворчим. Так, характеризуючи конфедерацію С. В. Бобровник називає найпоширенішим її визначення «як форми слабоцентралізованого державного устрою, за якої ознаки державного утворення мають як держава в цілому, так і її складові частини, що визнаються суб'єктами

конфедерації, сфера компетенції центральних органів є обмеженою, а основні владні повноваження належать вищим органам суб'єктів конфедерації». Головними ознаками держави за конфедеративного устрою авторка називає: похідний характер центральних органів (які вона водночас вважає вищими загальнодержавними органами), на основі чітко визначеного представництва від органів суб'єктів конфедерації у формуванні перших; обмеженість владних повноважень центральних органів; переважання координаційних зв'язків над субординаційними у відносинах між вищими органами конфедерації та її суб'єктами; принцип консенсуальної одностайності представників усіх суб'єктів; введення у дію правових актів органів конфедерації через юридично значуще вираження волі компетентними органами її суб'єктів за спеціальною процедурою; власні правові системи суб'єктів конфедерації зі специфічними принципами, структурою та змістом тощо 213 . Представлена характеристика суперечлива, бо термін «державне утворення» більш застосовний до суб'єктів федерації та інших регіонально-політичних автономій і політико-територіальних організацій народів із наявною державністю, яка ще не має всіх основних ознак держави, а твердження про наявність його ознак не тільки у держави в цілому, а й у суб'єктів конфедерації розмиває межу між останньою та федерацією, територіальним складовим якої також притаманні ознаки державності. До того ж поняття «вищі органи» і «центральні органи» не синонімічні, бо центральні є міністерствами й іншими органами виконавчої влади, підпорядкованими уряду – вищому органу

213 Бобровник С. В. Конфедерація // Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К–М. 2001. С. 330.

виконавчої влади поряд з іншими (законодавчими, судовими й ін.) вищими органами держави. Втім, зрозумілою є думка С. В. Бобровник про конфедерацію як «державу держав». Однак описана конструкція залишає без відповіді питання цілісності, єдності та неподільності державного суверенітету.

Певною мірою підтримуючи державотворчий підхід у ретроспективі Н. А. Мяловицька (відповідно до матеріалів Малої енциклопедії етнодержавознавства / Ю. Римаренко (відп. ред.) – К.: Довіра, Генеза, 1996. – С. 520.) зазначає, що в сучасній науковій літературі термін «конфедерація» набув двостороннього значення, характеризуючи як певну форму державного ладу, так і міждержавного об'єднання. В минулому конфедерації були консолідованими державами (ліги міст античної Греції, середньовічні ліги німецьких, бельгійських, італійських та ін. міст; Швейцарія (1291-1849 рр.), Нідерланди (1579-1795 рр.), Німеччина (1815-1866 рр.), Об'єднана Арабська Республіка у складі Єгипта і Сирії (1958-1961 рр.) тощо. Сьогодні конфедерацій у розумінні спільної держави не існує, але їх поява у майбутньому не виключається у вигляді великих міжнародно-правових симетричних союзів держав, об'єднаних договорами про взаємні гарантії збереження повної юридичної та політичної незалежності, створених з метою досягнення економічних, зовнішньополітичних і воєнних цілей, об'єднання ресурсів та координації своїх дій.

При цьому Н. А. Мяловицька заперечує можливість вважати конфедерацію особливою формою державного устрою, водночас визнаючи її формою державного ладу, що суперечливо, бо державний (а не політико- й адміністративно-територіальний, тобто державно-

територіальний) устрій в широкому розумінні розглядається ідентичним державному ладу.

Сумнівним є твердження авторки про те, що конфедеративні консолідовані спільні держави залишилися виключно в минулому, бо аргументація на користь неможливості такого державно-територіального устрою для сучасних і майбутніх держав не наведена. Зазначаючи двосторонність терміну «конфедерація» Н. А. Мяловицька, в той же час, констатує, що в сучасній зарубіжній і вітчизняній літературі конфедераціями визнаються лише три групи міждержавних об'єднань – співтовариства (співдружності), асоціації та ліги. Такі об'єднання держав зі збереженими суверенітетами серед специфічних внутрішніх рис мають: спільне рівноправне представництво в законодавчих органах від держав-членів у різній кількості, які визнають конфедеративні закони задля набуття останніми обов'язковості; колегіальний характер виконавчих органів, формування фінансових ресурсів з обов'язкових і добровільних внесків держав-членів, можливість об'єданого командування збройними силами в мирний час і єдине командування та змішані військові формування у воєнний час; спільна зовнішня політика при можливості здійснення самостійних зовнішньополітичних дій окремими суб'єктами конфедерації з другорядних питань.

Але перелічені риси в основному присутні й у федеративних державах, а відмінності між ними та конфедераціями виявляються несуттєвими та кількісними. Одна лише наявність законодавчих органів, які видають конфедеративні закони, а не міжнародно-правові акти, притаманна державам і державним утворенням. Паралельно зауважимо, що актуальність досліджень конфедеративних об'єднань Н. А. Мяловицька обґрунтовує важливим значенням форми

державного устрою при аналізі політичної системи держави, але останнє незрозуміло, бо загально визнаним терміном є політична система суспільства, а не держави, яка сама є структурною складовою цієї системи 214.

Другий, мультідержавний, підхід полягає в обґрунтуванні конфедеративного союзу як специфічного міждержавного об'єднання (наддержавного утворення), що синтезує міжнародно- та державно- організаційні форми, не будучи ані міжнародною організацією, ані державою. Таке бачення уявляється найпоширенішим (з деякими особливими уточненнями М. О. Ушакова, Г. І. Тункіна, Ю. М. Юмашева, М. Форсайта, Ф. Лістера, Д. Дж. Елейзера, М. Л. Костенко, Н. В. Лавренової, Р. В. Попова, В. О. Миронова, Ю. В. Плахтій та ін.) у науковій літературі, указуючи на наявність наддержавних органів конфедерації із наднаціональними повноваженнями, які своїми міжнародно-правовими (водночас і конституційно-правовими) актами уповноважують і зобов'язують не тільки себе, але і держав-членів, що тягне певні зміни в державному ладі останніх і тим відрізняє конфедеративне міждержавне об'єднання від міжнародної організації. Але воно не є і державою, бо зберігається суверенітет держав-засновниць, які самообмежують його передачею здійснення повноважень союзним органам з тих питань зовнішньої та внутрішньої політики, що складають мету створення конфедеративного союзу 215.

214 Мяловицька Н. Конфедеративні об'єднання: поняття, суть та види // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2007. Випуск 77–78. С. 60.

215 Костенко М. Л., Лавренова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация // Государство и право. 1994. № 4. С. 108–110; Попов Р. В. Конфедеративное объединение государств: история и современность // История государства и права. 2002. № 6. С. 28; Попов Р. В. Конфедерация государств: история и современность: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.01.

На думку О. В. Марусяка, проблема аналізу конфедерації в сучасній юридичній науці полягає в тому, що вона вивчається щонайменше двома галузевими юридичними науками (конституційним і міжнародним публічним правом) з позицій власного предмету. В конституційно-правовій доктрині конфедерацію переважно розглядають складною державою, а в міжнародно-правовій – міжнародною (міждержавною) організацією як суб'єктом міжнародного права.

Пробуючи узагальнити основні підходи до вирішення означеної проблеми з позицій теорії держави і права автор наводить істотні риси конфедерації, що є союзом держав (наддержавним утворенням), тому її «доцільніше характеризувати не як «форму держави», а швидше як «форму держав», які виступають суверенними суб'єктами конфедерації (конфедеративними державами). Наслідком стає набуття ними нової організаційної форми, тому конфедерація, незважаючи на свій міжнародний (міждержавний) характер не є міжнародною організацією, бо остання не створює нових форм для держав. Звідси конфедеративний союз, на відміну від його держав-учасниць, обмежений у своїй міжнародній правосуб'єктності договором про його утворення. Держави-учасниці зберігають свій суверенітет, обмежуючи лише деякі свої суверенні права на користь

«Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 2002. С. 9–11, 17–19; Миронов В. Конфедеративные союзы: историческая характеристика и правовая основа // Право и жизнь. 2006. № 102 (12). URL: http://www.law-n-life.ru/arch/102_Mironov.doc/; Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 115–116; Плахтій Ю. В. Конфедерація як суб'єкт міжнародно-правових відносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки: зб. наукових праць. Випуск 84. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. С. 101; Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 127–132.

конфедеративної компетенції з найзагальніших питань, заради яких був створений цей союз, який не має суверенних прав і власного суверенітету. Тому держави-члени конфедерації зберігають право вільної та безперешкодної (несанкціонованої) сецесії. Створюючи конфедерацію з певними цілями уповноважені державні органи суб'єктів конфедерації можуть домовитись про єдину грошову систему, митні правила, кредитну політику тощо, створивши для цього зовнішньополітичні, оборонні й інші конфедеративні органи із міжнародно-представницькою компетенцією. Але, вважає О. В. Марусяк, конфедерація не має спільних законодавчих, виконавчих і судових органів, не передбачає єдиних армії, системи податків і державного бюджету, характерних для держави. У конфедерації діє лише громадянство держав-учасниць, але їхні громадяни мають право вільного взаємного територіального переміщення. Суміщення ознак міжнародно-правової та державної організації й обмеженість цілей утворення призводять до втрати рівноваги, зумовлюючи тимчасовість конфедеративного устрою, що еволюціонує у федерацію або розпадається.

У підсумку О. В. Марусяк вбачає сутність конфедерації в особливій формі об'єднання суверенних держав і уособленні «інших засад державного будівництва», не схожих з будь-якими іншими формами державної організації. Тому її ототожнення з федерацією й іншими складними формами державного ладу неприпустиме 216.

На це заперечимо, що утворення виключної та іншої компетенції союзних органів шляхом самообмеження суб'єктами конфедерації свого суверенітету та їх активне співробітництво

216 Марусяк О. В. Проблема аналізу конфедерації в сучасній юридичній науці. – [Електронний ресурс] // Часопис з юридичних наук 2014. Режим доступу: <http://www.periodicals.karazin.ua/>

утворюють інтегративний суверенітет державно-консолідованого об'єднання, котрий найчіткіше проявляється в його міжнародній правосуб'єктності 217, а реалізація права сецесії вимагає фактичної згоди інших суб'єктів, про що неодноразово свідчить конкретно-історична практика (достатньо згадати долю об'єднання 7 католицьких кантонів Зондербунд у Швейцарії в 1847 р. й ін.). Спільні законодавчі, виконавчі та судові органи конфедерація все ж таки має, незважаючи на їх похідний характер і здійснення переважно координаційної компетенції 218, а набрання чинності їхніми нормативно-правовими актами вимагає консенсуальної одностайності з боку суб'єктів (тут погодимось із С. В. Бобровник і Н. А. Мяловицькою). Але ж переважання координаційних зв'язків над субординаційними вказує лише на схильність і здатність суб'єктів-засновників конфедерації узгоджено взаємодіяти, здійснюючи спільні державні функції зовнішньої та внутрішньої спрямованості у спосіб утворення відповідної (у тому числі виключної) компетенції конфедеративних органів, які отримують у зовнішньополітичній і деяких інших сферах верховні владні повноваження, вибудовуючи взаємовідносини з органами учасників союзу вже на засадах субординації. З обов'язкових і добровільних внесків останніх складаються фінансові ресурси конфедерації, тобто її фактичний бюджет, який формується завдяки двоступеневій (регіоналізованій) системі конфедеративних податків. Наявність спільних військових

217 Плахтій Ю. В. Конфедерація як суб'єкт міжнародно-правових відносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки: зб. наукових праць. Випуск 84. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. С. 101–103.

218 Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 131.

командних органів у мирний час і об'єднання збройних сил під єдиним командуванням за військових обставин указують на фактичне існування об'єднаної армії. Вільне переміщення, вибір місця проживання та діяльності громадян суб'єктів конфедерації на її території указує на виникнення єдиного внутрішньосоюзного правового простору й установаження фактичного стійкого правового зв'язку особи з консолідовано-державною (полісуб'єктною) організацією суспільства.

У третьому, міжнародно-правовому, підході в західноєвропейській науці міжнародного права конфедераціями узагальнено розглядаються будь-які об'єднання держав зі збереженими суверенітетами для досягнення ними спільних цілей, що за родовою класифікацією є міжнародними організаціями і за видовими ознаками належать до уній, альянсів, ліг, асоціацій, протекторатів, кондомініумів, союзів та інших. Ті з них, які мають наднаціональні риси, наближаються до федеративної держави. Такої позиції дотримуються, зокрема, австрійський учений Ф. Ермакора у статті «Конфедерація та інші союзи держав» до виданої у Гейдельберзі 12-томної «Енциклопедії міжнародного права», посилаючись на відповідні історичні підтвердження з ХІХ ст., французький науковець із міжнародного права Ж. Тускоз, суддя Європейського суду з прав людини від Швейцарії Дж. Малінверні, а також російські вчені Б. М. Лазарєв, Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкарецька й ін. 219 . Конфедерація, вважають французькі державознавці

219 Попов Р. В. Конфедеративное объединение государств: история и современность // История государства и права. 2002. № 6. С. 27, 28, 29; Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 115; Гречко Л. В., Шинкарецька Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 64–67.

М. Прело та Ж. Булуаз, є тривалою сукупністю держав, які ставлять цілями безпеку та мир, але обмежують повноваження внутрішньодержавних виконавчих і представницьких органів. Подібна трансформація, на думку британського політолога М. Форсайта, відрізняє конфедерацію від усіх інших відомих організаційних форм і робить її учасником міжнародних відносин 220.

Л. В. Гречко та Г. Г. Шинкарецька заявляють, що організаційно і по суті конфедерації не виділяються з загального ряду міжнародних організацій, тоді як М. Прело висловлюється за таке виділення на основі договірних, технічних (адміністративних) та політичних зв'язків у конфедеративних союзах, визначаючи їх політичними спільностями, що не утворюють нових держав, але виділяються з міжнародного співтовариства. Ф. Ермакора вважає за можливе виділяти конфедерації в узькому сенсі як асоціації держав і в широкому сенсі, коли одна з держав погоджується на залежне підпорядкування іншій на засадах протекторату 221.

Окрему позицію в міжнародно-правовому підході займає український дослідник Р. С. Огірко, доводячи, що міжнародні організації почали створюватися протягом ХІХ ст. як адміністративні союзи держав у вузьких сферах міжнародних відносин із галузевими структурою та функціональним спрямуванням, тоді як особливості конфедерацій серед міжнародних організацій складають політична природа об'єднання народів і державних націй, представлених їхніми державами й урядами і спрямування діяльності на забезпечення загальнолюдських інтересів на регіональних і світовому рівнях. Саме

220 Попов Р. В. Конфедеративное объединение государств: история и современность // История государства и права. 2002. № 6. С. 27.

221 Гречко Л. В., Шинкарецька Г. Г. Поняття конфедерації і СНГ // Московський журнал міжнародного права. 1994. № 2. С. 65–66.

тому конфедерацією була Ліга Націй, утворена у 1919 р. після I Світової війни, яка хоч і не досягла своїх цілей, але на її ґрунті після II Світової війни у 1945 р. утворилась ООН. Її Статут не передбачає поділу органів на вищі та виконавчі, як не було його і в Лізі Націй, оскільки виконання рішень міждержавних головних і допоміжних органів конфедерації реалізується або самими державами, або спеціалізованими міжнародними організаціями, що входять у систему ООН за угодами про взаємодію (МОП, ВООЗ, ЮНЕСКО та ін.), універсальними міжнародними організаціями (МАГАТЕ, ГАТТ), а також тими допоміжними органами ООН, що практично набули самостійних функцій і структуру міжурядових організацій (Конференція ООН з торгівлі і розвитку – ЮНКТАД, ЮНЕП й ін.). Усі вони зв'язані з ООН та між собою угодами про співробітництво і діють на основі принципу суверенної рівності держав, утворюючи інтегровану конфедеративну єдність, що є закономірною тенденцією міжнародних відносин від ХХ ст. Принципи, форми, механізми і процедури, випрацювані державами в рамках ООН, застосовуються регіональними конфедераціями (Організація американських держав, Європейський Союз, СНД та ін.). 222.

Зазначимо, що віднесення конфедерацій представниками міжнародно-правового підходу до міжнародних організацій виглядає аргументованим, зважаючи на схожість низки ознак, виокремлених О. М. Шпакович: об'єднання суверенних держав, наявність установчої угоди; загальні постійні цілі та принципи, постійні органи (організаційні інституції), політико-організаційні норми, наділення міжнародною правосуб'єктністю, відповідність загальновизнаним

222 Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 117–119.

принципам і нормам міжнародного права 223. На ще одну рису – договірне заснування на вищій моральності, що відбиває спільні ідеали й інтереси з визнанням і повагою до державного суверенітету і рівноправності, відмови від застосування сили й погрози будь-якого тиску, мирного розв’язання спорів тощо – вказує Р. С. Огірко 224.

Однак серед наведених ознак відсутня наявність в установчому договорі про утворення міжнародної організації конституційних норм, спрямованих на зміни в державному ладі суб’єктів-засновників, включаючи формування ними союзних органів із компетенцією на здійснення загальноконфедеративної зовнішньої політики, що стає провідною щодо зовнішніх дій окремих суб’єктів конфедерації. Що ж до предметної компетенції міжнародних організацій, то «у п. 7 ст. 2 Статуту ООН, – наголошує О. Шпакович, – спеціально вказується на невтручання у внутрішню компетенцію будь-якої держави». Правова природа міжнародної організації передбачає «належне врахування принципу державного суверенітету та інтересів підтримки міжнародного миру» 225. До того ж членство у міжнародній організації буває повним і неповним (частковим) у вигляді асоційованого членства, консультативного статусу, статусу спостерігача, «спеціально запрошеного гостя» й ін., «що тягне за собою різницю в правовому статусі членів, які мають неоднакове коло прав та обов’язків» 226.

223 Шпакович О. Місце міжнародних організацій у сучасній системі міжнародних відносин // Право України. 2010. № 12. С. 191.

224 Огірко Р. С. До питання про поняття конфедерації // Вісник Хмельницького університету регіонального управління та права з питань правознавства, управління та економіки. 2002. Випуск 3. С. 32, 33.

225 Шпакович О. Компетенція, повноваження і функції міжнародних організацій // Юридична Україна. 2010. № 5. С. 113.

226 Свида Т. Міжнародна організація: поняття та види членства // Юридичний вісник. 2012. № 2. С. 118–120.

На думку Г. О. Князева, конфедеративна держава відрізняється від міжнародної організації наявністю в неї єдиного неподільного суверенітету, що виникає зі сполучення суверенітетів суб'єктів із її власним унаслідок поєднання загальних основ і цілей об'єднання держав у конфедерацію. Створення спільного суверенітету конфедерації за рахунок сполучення суверенітетів суб'єктів-засновників відповідає принципу співпадання – одному з основоположних конституційних принципів конфедерації 227. При цьому виникає внутрісоюзний спільний державно-правовий простір, не характерний для міжнародних організацій. У підсумку конфедеративний союз об'єктивно перетворюється на такого суб'єкта міжнародних відносин, який, на відміну від міжнародних організацій, має міжнародну правосуб'єктність консолідовано-похідної держави.

Міжнародна правосуб'єктність конфедерації, – аргументує Ю. В. Плахтій, – доказується самим фактом існування та закріплення за нею в засновницькому договорі статусу суб'єкта міжнародного права; відокремленими правами й обов'язками в межах власної міжнародної компетенції, якими її наділяють держави-засновники, добровільно обмежуючи об'єм своїх зовнішніх повноважень; міжнародно-договірною дієздатністю, включаючи деліктоздатність, відповідно до міжнародних конвенцій (Додаток ІХ і коментарі до Віденської конвенції про право міжнародних договорів між державами і міжнародними організаціями 1986 р.) і засновницьких договорів 228.

227 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 21.

228 Плахтій Ю. В. Конфедерація як суб'єкт міжнародно-правових відносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки: зб.

Четвертий підхід є гібридним (міжнародно-міждержавним), оскільки його прихильники, – В. І. Лафітський, О. Є. Козлов та ін., – вбачають у конфедерації риси як міжнародно-правової так і державно-правової організації. Зокрема, В. І. Лафітський, підсумовуючи історичний досвід конфедерацій, приходять до висновку про її перехідний характер «або до повного розпаду союзу, або до федеративного устрою. По суті, поєднуючи в собі риси як міжнародно-правової, так і державної організації, вона під впливом певних причин втрачає рівновагу, необхідну для її збереження. Вирішальне значення при цьому мають етнічні та економічні чинники» 229 . Дещо інакше бачить двоїстість конфедералізму О. Є. Козлов, наголошуючи на різноманітності федерацій у світі та вважаючи так само неможливою єдину модель конфедерацій, розділивши їх на два види: міжнародно-правові та державно-правові. Перші виступають як єдине ціле тільки у міжнародних відносинах, а другі організують державно-правові відносини держав, що об'єднались 230.

З такими поглядами дещо схожі висновки Х. С. Якименко, яка називає три основні підходи, що панують у зарубіжній та вітчизняній юридичній науці стосовно визначення правової природи Європейського Союзу: концепцій ЄС як федерації, міжнародної регіональної організації та об'єднання особливого характеру (*sui generis*) з автономним правопорядком. За винятком деяких рис жоден не розкриває повністю специфічний характер інтеграційного

наукових праць. Випуск 84. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. С. 101–103.

229 Лафитский В. Дорога, ведущая в тупик? О конфедеративной форме государственного устройства // Народный депутат. 1991. № 4. С. 15.

230 Козлов А. Е. Парламентаризм и союз государств // Разделение властей и парламентаризм. М.: Институт государства и права РАН, 1992. С. 80.

об'єднання ЄС, що являє складне й унікальне міждержавне об'єднання інтеграційного типу, яке, зберігаючи окремі риси міжнародної організації, федеративної держави та конфедерації, конститується державами-членами ЄС як наднаціональна організація влади. На питання про правову природу ЄС ще не має остаточної відповіді, бо він як інтеграційне об'єднання перебуває в процесі початкового розвитку 231. Х. С. Якименко оцінює розгляд ЄС правовою конструкцією «федерація національних держав» («міжнародна федерація», «федералізм навпаки») із поєднанням концепцій федералізму і наднаціональної організації найбільш перспективним і прийнятним 232.

Остання оцінка певною мірою проявляється і представниками п'ятого, дуалістичного, підходу, які визначають конфедерацію дуалістичною державою. Так, І. І. Лукашук вважає, що оскільки конфедерація є таким союзом держав, який має своє внутрішнє право, то його слід визначати державним утворенням 233.

Г. О. Князєв, а за ним С. О. Азаров обґрунтовують її дуалістичну якість, розглядаючи конфедерацію договірною чи конституційною формою об'єднання держав у конфедеративну державу на конституційних принципах еквівалентності (юридичної рівності суб'єктів конфедерації між собою та з конфедеральним центром) і співпадання (утворення загального суверенітету

231 Якименко Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання: Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харків, 2009. С. 15.

232 Якименко Х. Основні підходи щодо розуміння правового статусу Європейського Союзу / Х. Якименко // Вісник Академії правових наук України. 2008. № 2 (53). С. 271–272.

233 Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 115.

сполученням суверенітетів держав, що об'єднались) 234 . Еквівалентний статус сторін забезпечує встановлення між конфедеративною державою та її суб'єктами вертикальних симетричних зв'язків та їх спільне перетворення у її складі на єдиного колективного суб'єкта, що перебуває у рівноправному союзі частини та цілого з конфедеративною дуалістичною державою, котра одночасно виступає в якостях конфедерації та держави 235 . Юридична сила союзного договору не переважає конституцій суб'єктів і конфедеративної держави, бо іншим заперечується її суверенітет і принцип еквівалентності. Приведення у відповідність до союзного договору конституцій суб'єктів, норми яких стають правовою основою союзу, веде, як зазначалося, до складання єдиного державно-правового простору. За наявності статуту конфедерації він є додатковим законом про її правовий статус. Після об'єднання суб'єкти реалізують союзний договір за своїми внутрішніми процедурами, тому він діє опосередковано, через що договірна конфедерація є перехідною формою союзу 236.

Конфедерація не є міждержавним об'єднанням, оскільки конфедеративні відносини регулюються не міжнародним, а конституційним правом, особливу частину якого складає права

234 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 12, 19, 21–22; Азаров С. О. Конфедеративное государственное устройство: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». СПб, 2011. С. 14–15.

235 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 20–21.

236 Там само. С. 23.

система конфедерації 237. За правовим статусом конфедерація може бути оформлена конфедеративною державою або конфедерацією держав. Конфедеративна держава, на відміну від конфедерації держав, є за статусом саме державою, єдиний неподільний суверенітет якої, за вищенаведеною думкою Г. А. Князева, забезпечується сполученням суверенітетів суб'єктів із її власним суверенітетом в результаті поєднання загальних основ і цілей об'єднання держав у конфедерацію. Цим вона відрізняється від міжнародної організації і подібна до монархічної унії (наприклад, Річ Посполита 1569–1795 рр., Об'єднані королівства Швеція та Норвегія 1814–1905 рр.) 238.

Більшість положень дуалістичного підходу є прийнятними, але розглядати суб'єктів конфедерації єдиним колективним суб'єктом у її складі вважаємо недоречним, оскільки кожен з них, передаючи частину повноважень до компетенції союзних органів, зберігає суверенність і здатність до відновлення повного суверенітету.

Оцінивши раціональні положення та недоліки наведених підходів уявляється доцільною пропозиція інтегративного підходу до виявлення універсальних рис конфедеративної моделі та формулювання державознавчої дефініції поняття конфедерації як особливої складної форми державно-територіального устрою. Зважаючи, що в субстанціональному значенні держава є організованим у певні корпорації населенням, що функціонує у просторі й часі, а в атрибутивному – офіційним устроєм певного суспільства та суспільних відносин і його оформленням, корпорації

237 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 23–26.

238 Там само. С. 20–21.

громадян суб'єктів конфедерації консолідується у державний союз, утворюючи спільний політико-територіальний правовий простір, у якому вибудовується апарат регіональної та союзної публічної влади, що являє собою інституційне значення держави і відбувається внутрішнє та зовнішнє функціонування в часі похідної держави із об'єднаною територією, населенням і публічною владою, що здійснює спільну зовнішню політику в якості єдиного суб'єкта міжнародних відносин. Похідним характером конфедеративної держави пояснюється її інтегрований суверенітет, що утворюється та здійснюється суб'єктами та конфедеративним центром на засадах інтеграції в умовах балансованого розподілу компетенції між центральними законодавчо-представницькими і виконавчими органами й органами суб'єктів конфедерації.

Таким чином, дефініцію конфедерації в теорії державознавства можна визначити як форму складного політико-територіального устрою полісуб'єктної консолідованої похідної держави, установленної для досягнення спільних цілей в політичній, економічній, військовій та інших сферах первинними державами-засновниками на засадах балансованої децентралізації, координації та здійснення інтегрованого суверенітету. Суб'єкти конфедерації зберігають свої суверенні права, інтегруючи їх один з одним і конфедеративним центром. Вони поступово утворюють фактично спільну територію та внутрішнє конституційне законодавство, що ґрунтується на установчому конфедеративному (союзному) договорі.

Складність питання про конфедерацію зумовлена смисловою та змістовною невизначеністю конфедеративного політико-територіального устрою, оскільки переважання координаційних засад над субординаційними у відносинах центру із суб'єктами, які

визначають компетенцію центра шляхом делегування повноважень і володіють правом сецесії, схиляє багатьох науковців до висновку про неможливість розглядати конфедеративний союз державою і віднесення його до міжнародних організацій або до міждержавних об'єднань (утворень), яким притаманна нестійкість і нетривалість існування, бо внаслідок посилення протиріч між відцентровими та доцентровими тенденціями вони поступово втрачають рівновагу і розпадаються чи перетворюються на федеративні держави. У сучасній правовій науці проявляються щонайменше п'ять підходів до визначення територіального устрою конфедерації: державотворчий (утворення «держави держав» із похідними союзними органами), мультідержавний (специфічне міждержавне договірно-конституційне об'єднання), міжнародно-правовий (міжнародна організація певного виду), гібридний (міжнародно-міждержавний) і дуалістичний (поєднання конфедерації та держави в одному союзному утворенні на договірній або конституційній основі). Державницьке начало в конфедерації вбачається прихильниками відповідних підходів у наявності спільного внутрісоюзного конституційно-правового простору та міжнародної правосуб'єктності конфедеративного союзу, що переважає таку правосуб'єктність його окремих учасників.

Запропоноване визначення конфедеративного політико-територіального устрою на основі інтегративного підходу уявляється перспективним, оскільки визнання конфедерації похідною державою з інтегративним суверенітетом, основаної на засадах балансованої децентралізації та переважної координації відповідає новітнім ідеям наднаціонального федералізму в європейській правовій науці.

ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ КОНФЕДЕРАЦІЇ У ПОРІВНЯЛЬНІЙ ХАРАКТЕРИСТИЦІ МОДЕЛЕЙ ФЕДЕРАТИВНОЇ ТА КОНФЕДЕРАТИВНОЇ ДЕРЖАВ

Розвиток сучасної світової економіки відбувається в умовах глобальної спеціалізації та міжнародного розподілу праці, максимізуючи кооперацію та інтеграцію національних господарств. Провідними суб'єктами світового господарювання виступають транснаціональні корпорації, конкуруючи з національними виробниками. Зняття протиріч між ними відбувається завдяки політичному співробітництву держав у різноманітних міжнародно- й міждержавно-організаційних формах. Воно, серед іншого, може сприяти політико-територіальній консолідації та утворенню складних державно-територіальних форм. При теоретичному осмисленні їх організаційних різновидів однією з найбільших проблем залишається невизначеність конфедерації, бо думки та підходи щодо неї розкидані на відстані від будь-яких міжнародних організацій та «особливих» міждержавних об'єднань до складних державно-територіальних «утворень» і союзних держав 239. Погоджуємось із аргументацією Г. О. Князева про нереальність федеративно-конфедеративного змішаного союзу та несумісність гібридної форми державного устрою з точною класифікацією державних союзів 240.

239 Марусяк О. В. Проблема аналізу конфедерації в сучасній юридичній науці // Часопис з юридичних наук. 2014. URL: <http://www.periodicals.karazin.ua/>; Огірко Р. С. До питання про поняття конфедерації // Вісник Хмельницького університету регіонального управління та права з питань правознавства, управління та економіки. 2002. Випуск 3. С. 31–32.

240 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 18.

Такий концептуальний плюралізм призвів до різнобою та хаотичності, які перешкоджають складанню універсальної класифікації політико-територіальних устроїв і систем. До того ж чіткість і ясність у визначенні смислу та змісту конфедеративного механізму міжтериторіальної взаємодії сприятиме конструюванню однієї з найоптимальніших моделей політико-економічної інтеграції та консолідації.

Порівняльні дослідження конфедерацій та федерацій проводили С. О. Азаров, К. В. Арановський, Ю. А. Дмитрієв, О. О. Жилін, Г. О. Князєв, М. Л. Костенко, Л. В. Лавренова, Б. М. Лазарєв, В. І. Лафітський, Ф. К. Лістер, І. І. Лукашук, І. Г. Тимошенко, Ю. О. Тихомиров, Б. М. Топорнін, В. О. Миронов, С. Ю. Михайлова, Ж. Ф. Обер, Р. С. Огірко, Ю. В. Плахтій, Р. В. Попов, В. В. Єлистратова, Сяокунь Сун, М. Форсайт, В. Є. Чиркін, М. О. Ушаков, Д. Дж. Елейзер, О. С. Яценко та ін., але з позицій порівняння союзної держави (федерації) та союзу держав або дуалістичної держави (конфедерації).

Зважаючи на провідну роль держави у забезпеченні національних інтересів, потрібно установити природу складного територіального устрою конфедерації шляхом порівняльного аналізу її з найближчою до неї формою федеративної держави та визначити дефініцію конфедеративної держави, спростувавши певні стереотипи, що переважають протягом останніх трьох десятиліть у поглядах на конфедерацію як нестійкий і нетривалий (тимчасовий) союз суверенних держав з обмеженими повноваженнями для досягнення певної спільної мети (політичної, економічної, військової чи ін.).

Федеративна держава є універсальним уособленням складних форм державно-територіального устрою. Вона функціонує у просторі,

структурованому регіональними/місцевими державницькими утвореннями, які на засадах інтеграції один з одним і з федеральним центром створюють і здійснюють інтегративний суверенітет федерації. Федеративні держави зазвичай утворюються об'єднанням суверенних держав шляхом укладання союзного договору та прийняття федеральної конституції, що встановлюють верховні владні повноваження федерального центру та збереження за суб'єктами правового статусу автономних політико-територіальних утворень з ознаками державності й розподіл компетенції між їхніми та федеральними органами на засадах балансу (симетрії) чи дисбалансу (асиметрії). Відома і трансформація унітарної держави у симетричну федерацію (Бельгія, 1993 р.).

Подібно до утворення федерацій, основою для заснування конфедерацій стає укладання союзного установчого договору між державами, що прагнуть до політичної інтеграції для вирішення спільними зусиллями власних проблем у сферах економіки, екології, громадського порядку, внутрішньої та зовнішньої військової безпеки й ін. Але, на відміну від суб'єктів федерації, суб'єкти-засновники конфедерації зберігають певні верховні владні повноваження органів свого апарату та верховенство своїх законів, делегуючи союзному центру визначене коло повноважень для здійснення спільної зовнішньої політики, забезпечення військової безпеки, формування загального законодавчого (перш за все конституційного) та господарського простору тощо. І якщо суб'єкти федерації безповоротно позбавляються найвищих владних повноважень на користь федерального центру, то суб'єкти-засновники конфедерації делегують їх союзним центральним органам за принципом координації, чим фактично формують зміст і визначають межі

компетенції останніх. Звідси здається, що конфедеративні правовідносини, в порівнянні з федеративними, мають виглядати гнучкішими та динамічнішими. Втім, за слушним зауваженням М. В. Столярова, ревізія союзного установчого договору потребує однастайності всіх учасників, звідси його часті зміни малоімовірні 241.

Поряд із договірними конфедераціями Г. О. Князев обґрунтовує можливість утворення конституційних конфедерацій без укладання союзного договору, але в результаті юридичного факту співпадання конституційних норм юридичних і фактичних конституцій держав-учасників із виникненням єдиного державно-правового простору, у тому числі внаслідок спонтанної рецепції, що відокремлює їх від інших держав спільними особливостями. Конфедерація не є міждержавним об'єднанням, оскільки конфедеративні відносини регулюються не міжнародним, а конституційним правом, особливу частину якого складає правова система конфедерації 242. Аналізуючи правовий статус конфедерації, Г. О. Князев зазначає, що вона може бути оформлена або як конфедеративна держава, або як конфедерація держав. Різниця між цими видами полягає в наявності у конфедеративної держави статусу держави, якого не має конфедерація держав 243.

Регулюючи самообмеження внутрішньої суверенності, суб'єкти-засновники конфедерації встановлюють і підтримують баланс

241 Столяров М. В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 390.

242 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 23–26.

243 Там само. С. 20.

доцентрових і відцентрових тенденцій у конфедеративній моделі, тоді як у федераціях переважає доцентровість. Але в обох цих формах діє інтегрований суверенітет, спільно утворюваний і забезпечуваний суб'єктами та союзною державою.

Суб'єктам федерації притаманна суверенність, яка ґрунтується на народному суверенітеті, що реалізується їх громадянами та їхніми об'єднаннями шляхом використання інститутів демократії. Така суверенність полягає у здатності в якості політико-територіальних автономій з ознаками державності бути носіями публічної влади та виражається в її здійсненні на своїй території задля забезпечення регіональних/місцевих корпоративних потреб при законодавчому розмежуванні повноважень і предметів ведення із федеральним центром. Останній здійснює загальнодержавні публічні інтереси, тому є носієм універсальної, цілісної, єдиної, неподільної та верховної державної влади, що охоплює усіх суб'єктів, і він же виступає в якості єдиної держави-учасника міжнародних відносин 244.

Водночас конституції багатьох федеративних держав містять повноваження суб'єктів на здійснення зовнішньої економічної, екологічної, наукової та культурної діяльності. В останні десятиліття спостерігається тенденція до активізації міжнародної діяльності суб'єктів федерацій не тільки спільно з федеральними органами, а й окремо, хоча і не всупереч загальнодержавній зовнішній політиці. Це пояснюється прагненням суб'єктів до ефективнішого функціонування

244 Гамбург Л. С. Внутрішній суверенітет федеративної держави: теоретичні проблеми та наукові підходи // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2012. № 4. С. 10–17; Гамбург Л. С. Народний суверенітет у федеративній державі та проблема суверенності її суб'єктів // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 1. С. 5-10; Гамбург Л. С. Народний і національний суверенітет у федеративній державі: теоретичні проблеми в сучасному українському та російському державознавстві // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 2. С. 18–23.

задля задоволення суспільних потреб з урахуванням специфіки їх внутрішнього стану 245 . Наведені положення підтверджують суверенність суб'єктів федерації, які мають ряд ознак держави – апарат органів публічної влади, нагляду та контролю, що здійснює внутрішні та зовнішні функції; адміністративно-територіальний поділ, регіональні/місцеві податки та підсистему регіонального законодавства. Однак обов'язкова відповідність їх конституційного й іншого законодавства федеральному законодавству при верховенстві останнього, необхідність внесення відрахувань до федерального бюджету, здійснення зовнішніх функцій лише узгоджено із зовнішньополітичною діяльністю федеративної держави, подвійне підпорядкування територіальних військових формувань суб'єктів регіональним і федеральним органам, можливість федерального втручання (федеральної інтервенції) у справи суб'єкта за певних надзвичайних обставин й інші обмеження указують на відсутність державного суверенітету в суб'єктів федерації. Тому твердження Ю. В. Плахтій про те, що «у суб'єктів федерації зберігається обмежений або вельми обмежений суверенітет» 246 потребують уточнення, бо державний суверенітет не може бути неповним, частковим чи обмеженим. Але подібний стан дозволяє застосувати дефініцію поняття «суверенність» до однієї з основних ознак державності суб'єкта федерації, яка співвідноситься із поняттям «суверенітет» так само, як «державність» і «держава».

245 Гамбург Л. С. Проблема суверенності суб'єктів федерації в зовнішньому суверенітеті федеративних держав: теоретичні аспекти // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 3. С. 5–8.

246 Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 130.

Політико-правовий статус засновників конфедерації, як зазначалось, відрізняється від подібного статусу суб'єктів федерації більшим обсягом збереженої за їхніми органами компетенції та здатністю до змінювання такого обсягу чи повернення делегованих союзним органам повноважень. Така кількісна відмінність дає підстави розглядати засновників конфедерації в якості державницьких суб'єктів союзної держави, що мають ознаки максимальної суверенності та здатності до відновлення суверенітету. При цьому основні зовнішньополітичні повноваження на реалізацію загальних інтересів союзу передаються до компетенції союзного центру, звідси в міжнародних відносинах конфедерація виступає єдиною похідною державою-суб'єктом, здійснюючи разом зі своїми засновниками узгоджену та спільну зовнішньополітичну діяльність.

Конфедеративна держава, вважає Г. О. Князев, має єдиний неподільний суверенітет, який забезпечується сполученням суверенітетів суб'єктів із її власним суверенітетом в результаті поєднання загальних основ і цілей, заради яких держави об'єдналися в конфедерацію. Цим вона відрізняється від міжнародної організації і подібна до монархічної унії (наприклад, Річ Посполита 1569–1795 рр., Об'єднані королівства Швеція та Норвегія 1814–1905 рр.). Створення спільного суверенітету конфедерації за рахунок сполучення суверенітетів суб'єктів-засновників відповідає принципу співпадання – одному з основоположних конституційних принципів конфедерації 247.

Різниця в статусах суб'єктів федерації та конфедерації вбачається Г. О. Князевим у тому, що остання є формою об'єднання

247 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 21.

держав у конфедеративну державу, між якою та її учасницями встановлюються вертикальні симетричні (внаслідок еквівалентного статусу сторін) зв'язки. Тому вони спільно стають у складі конфедерації тільки одним (єдиним, колективним) суб'єктом, що перебуває у рівноправному союзі частини та цілого з конфедеративною державою, котра дуалістична, бо одночасно виступає в якостях конфедерації та держави 248 . В цілому погоджуючись, зазначимо, що розглядати засновників конфедерації одним суб'єктом безпідставно, бо кожен з них зберігає окрему суверенність і правосуб'єктність, перебуваючи у конфедеративній формі зв'язку з іншими суб'єктами та союзним центром, що забезпечує їх полісуб'єктну інтеграцію та консолідацію, визначаючи не дуалістичну, а консолідовано-похідну природу й інтегрований суверенітет конфедеративної держави.

Правова природа міжнародної правосуб'єктності конфедерації полягає у її перебуванні в якості визнаного фактом існування та закріплення в засновницькому договорі суб'єкта міжнародного права; наявності в неї відокремлених прав і обов'язків в межах власної міжнародної компетенції, якими її наділяють держави-засновники, добровільно обмежуючи об'єм своїх зовнішніх повноважень; володінні міжнародно-договірною дієздатністю, включаючи деліктоздатність, відповідно до міжнародних конвенцій (Додаток IX і коментарі до Віденської конвенції про право міжнародних договорів між державами і міжнародними організаціями 1986 р.) і засновницьких договорів 249.

248 Там само. С. 20–21.

249 Плахтій Ю. В. Конфедерація як суб'єкт міжнародно-правових відносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки: зб.

На думку Ю. В. Плахтій, схожість утворення федерації та конфедерації вбачається в засновницьких договорах, але ці договори відрізняються правовою природою та сферою застосування. Федеративний договір є внутрішньодержавним, на його основі приймається федеральна конституція, що створює правовий фундамент функціонування федерації, а договір про конфедерацію «є особливим видом союзного договору» 250. Вказавши на вихідну відмінність між правовими основами федерації та конфедерації Р. С. Огірко наголосив, що «федерація – союзна держава, будується на конституції, акті внутрішнього, конституційного права, який визначає повноваження держави та територіальних утворень, що входять до її складу» 251. Федеральна конституція та інші закони за необхідності можуть примусово вводиться у дію чи відновлювати її на території суб'єктів. До того ж їхня дія поширюється також і на громадян. Що ж до конфедерації, то засновницький договір не тільки закріплює її створення, а й виступає правовою основою союзних відносин між консолідованими суб'єктами, але не поширюється на фізичних осіб. Правовий статус останніх визначається конституціями й іншими законами держав-засновників конфедерації та забезпечується їх регіональними органами. Конфедеративний договір не передбачає примусовості щодо сторін-засновників і обмежений колом питань

наукових праць. Випуск 84. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. С. 101–103.

250 Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 129.

251 Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 16.

зовнішньоекономічної, політичної, культурної, оборонної та ін. співпраці, визначених ними 252.

Однак в наведених відмінностях вбачаються недоврахування. Федеративний договір, подібно конфедеративному, також є союзним і має міждержавно-засновницьку природу, оскільки укладається між майбутніми суб'єктами федерації, яка має бути створена відповідно до конституції та конституційних законів. До речі, не випадково в науковій літературі та світовій конституційно-правовій практиці термін «союзний договір» часто використовується універсально щодо позначення федеративних і конфедеративних договорів. Різниця ж між ними проявляється у визначенні засад побудови й організації державного механізму на основі переважання принципу субординації у відносинах між федеральними органами й органами суб'єктів чи координації у відносинах союзного центру із суб'єктами-засновниками конфедерації. До цього додамо точку зору Г. О. Князева, дослівно відтворену С. О. Азаровим про те, що. «конституційними принципами конфедерації є принцип еквівалентності – юридичної рівності суб'єктів конфедерації між собою та з конфедеральним центром, а також принцип співпадання, – утворення загального суверенітету за рахунок сполучення суверенітетів держав, що об'єднались у конфедерацію» 253. Поряд із цим Г. О. Князев указав, що єдиний державно-правовий простір

252 Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 129.

253 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 12, 19, 20–21; Азаров С. О. Конфедеративное государственное устройство: теоретико-правовой аспект: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.01. – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». СПб, 2011. С. 14–15.

виникає в конфедерації в результаті виконання союзного договору шляхом приведення у відповідність до нього конституцій суб'єктів, норми яких стають правовою основою союзу. За наявності статуту конфедерації він є додатковим законом про її правовий статус. Союзний договір реалізується за внутрішньою процедурою кожного з об'єднаних суб'єктів, тому діє опосередковано, через що конфедерація, яка ґрунтується на договорі, є перехідною формою союзу. Союзний договір не має верховенства над конституціями держав-учасниць і над конституцією конфедеративної держави, оскільки це суперечить суверенітету останньої і виключило б вертикальні конфедеративні зв'язки з предмета договору. Звідси союзний договір має стати предметом конституційного контролю 254.

Хоч у конфедераціях, на відміну від федерацій, зазвичай відсутні писані конституції, але фактично їх конституційно-правовою основою є засновницький союзний договір, статут тощо. При цьому Ю. В. Плахтій визнає, що договори про конфедерацію, визначаючи «її функції та компетенцію по відношенню до її членів і, можливо, до інших суб'єктів міжнародних відносин...можуть містити норми, що визначають права людини, зазначають певне коло привілеїв чи пільг для громадян, але ці норми будуть носити лише декларативний характер» 255 . Але прямиий вплив федеральних конституцій на населення здійснюється лише за умови, коли їхні статті містять норми прямої дії. В іншому випадку вони такі ж декларативні й потребують

254 Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. С. 23.

255 Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 129.

подальшої матеріалізації у федеральному та регіональному законодавстві.

Порівнявши конфедерацію та федерацію, М. В. Столяров зазначив, що формування конфедеративного парламенту здійснюється не загальними виборами, а представницькими органами суб'єктів-засновників, чііх указівок і рекомендацій делеговані ними представники зобов'язані дотримуватись. Водночас він звернув увагу на те, що бікамеральна структура федеративних парламентів передбачає утворення палати представників суб'єктів федерації іноді шляхом виборів, іноді делегуванням регіональних представників. 256. Однак в процесі формування союзного парламенту виборність все одно присутня при обранні складів представницьких делегацій парламентами конфедеративних суб'єктів.

Федеральне конституційне законодавство, зазвичай, не передбачає права сецесії суб'єктів, за винятком, наприклад, конституцій СРСР 1924 р., 1936 р. та 1977 р., діючої Конституції Ефіопії 21 серпня 1995 р. (ст. 62, п. 35), Канади (рішення Верховного суду Канади 1998 р., статут «Про ясність у справах, пов'язаних з відокремленням Квебеку» 2000 р.), Конституції Сен-Кітс і Невіс (право о. Невіс на відокремлення в разі підтримки на референдумі 2/3 голосів) і навіть Конституції унітарно-регіонального Узбекистану щодо сецесії Каракалпакстану за результатами загальнонародного референдуму. Однак історична практика свідчить про те, що відсутність права сецесії виявляється номінальним у разі настання глибокої політичної кризи федеративного устрою. Підтвердженнями є спроба сецесії південних рабовласницьких штатів США з утворенням

256 Столяров М. В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 387, 390.

ними власної конфедерації у 1861 р., що спричинило Громадянську війну 1861–1865 рр.; вихід Сенегалу зі складу Малі у серпні-вересні 1960 р., примусове виключення Сінгапуру зі складу Малайзії рішенням її федерального парламенту 9 серпня 1965 р., вихід Бангладеш (Східної Бенгалії, Східного Пакистану) зі складу Пакистану в грудні 1971 р., Еритреї зі складу Ефіопії у квітні 1993 р., Південного Судану зі складу Судану 9 липня 2011 р.

Що ж до конфедерацій, то приналежне суб'єктам-засновникам право сецесії може не реалізуватись, якщо така реалізація йде всупереч суттєвим інтересам інших засновників. Зокрема, М. В. Столяров констатував, що члени конфедерації практично не можуть здійснити приналежне їм право сецесії без шкоди для себе в разі неотримання згоди керівних органів та інших членів конфедеративного союзу, оскільки перебувають у колективній залежності від останніх 257. Наприклад, у липні-листопаді 1847 р. Швейцарська Конфедерація припинила спробу 7 католицьких кантонів об'єднання Зондербунд вийти з її складу, застосувавши для цього об'єднані збройні сили конфедерації, підпорядковані єдиному командуванню. Така ж ситуація відбулась у Австрійській імперії в ході придушення національної буржуазно-демократичної революції 1848–1849 рр. в Угорщині. Тому наявність або відсутність права сецесії суб'єктів не є, насправді, суттєвою відмінною ознакою між федеративним і конфедеративним устроями.

Ще однією відмінністю між статусами федеративних і конфедеративних суб'єктів називають відсутність права нуліфікації актів федеральної/союзної правотворчості у перших і наявність його в

257 Столяров М. В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 391.

останніх, що залежить від об'єму збережених ними повноважень. Однак, зважаючи на бікамеральну структуру федеральних/союзних представницьких органів, представники суб'єктів у відповідній палаті спільно із депутатами від свого регіону залучені до законодавчого процесу, що мінімізує можливу неузгодженість позицій федерального центру та регіональних державницьких утворень. Така ж мінімізація в умовах конфедеративного устрою забезпечується можливостями узгодження законотворчих позицій між суб'єктами-засновниками та між ними і союзним центром завдяки його координуючій компетенції. З цього приводу Сяокунь Сун указав на положення про внутрішній арбітраж у законодавчих актах усіх конфедерацій для врегулювання спірних питань і конфліктів (у Швейцарії арбітражні процедури застосовувались більше 100 разів), що допомагало сполучати різноманітність і зберігати єдність суб'єктів в умовах рихлої форми конфедеративного устрою 258. Тому відсутність або наявність права нуліфікації у зазначених суб'єктів також не створює суттєвої відмінності між федерацією та конфедерацією.

Територіальні воєнізовані формування суб'єктів федерації, як зазначалось, постійно перебувають у подвійному підпорядкуванні своїм регіональним державницьким органам і федеральним органам державної влади. Збройні сили конфедерації складаються з об'єднаних військових формувань суб'єктів-засновників, які у мирний час перебувають у подвійному підпорядкуванні відповідним суб'єктам і союзному органу оборони, а в разі військових дій керівництво ними концентрується в руках єдиного союзного командування.

258 Сяокунь Сун. Конфедералізм: огляд найновішої літератури // Практика федералізму: пошуки альтернативи для Грузії та Абхазії / Під заг. ред. Б. Копітерса, Д. Дарчіашвілі, Н. Акаба. М.: Весь мир, 1999. С. 291.

Інститут громадянства у федерації має дворівневу наскрізну вертикальну структуру, оскільки громадянин суб'єкту федерації є водночас громадянином федеративної держави. У конфедерації єдиний інститут громадянства може формально не передбачатись установчим договором, обмежуючись громадянством суб'єктів-засновників, але їхні громадяни правомочні вільно пересуватись у союзному просторі, проживати та здійснювати певну діяльність на територіях один одного.

В умовах конфедерації, подібно до федерації, поступово складається спільний ринок із обігом товарів і грошових одиниць суб'єктів-засновників на усій союзній території, запроваджується універсальна валюта, скасовуються митні кордони й виникає об'єднаний економічний простір.

Твердження про нестійкість і нетривалість існування конфедеративних союзних держав спростовуються хронологічними рамками Швейцарської Конфедерації (до 1798 р. – Швейцарського союзу) 1291–1798 рр. і 1815–1848 рр. (540 років), Республіки Сполучених провінцій/Батавської республіки (Нідерландів) 1579–1795 рр. (216 років, потім перетворилась не на федеративну, а на унітарну державу), Німеччини (Германського союзу) 1815–1866 рр. (50 років), Австро-Угорщини 1868–1918 рр. (50 років). Зараз фактичною конфедерацією є Республіка Боснія та Герцеговина, на межі з конфедеративним устроєм перебувають Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ). Фактичне прагнення до конфедералізації проявляють кілька провінцій Канади (особливо, франкомовний Квебек, парламент якого досі не ратифікував Конституцію 1982 р.).

Французький дослідник Ж. Ф. Обер стверджує, що визначення форм відмінностей федерацій від конфедерацій і пошук відповідної

дефініції нераціональні, оскільки важливішим тут є розуміння процесу консолідації держав, які розпочинають з конвенцій про уточнення кордонів і готовності відшкодувати шкоду, переходячи до договорів про дружбу та співробітництво і зачаткам конфедеративних взаємовідносин з урахуванням інтересів місцевої влади, а далі – утворюють супернаціональну державу як один з варіантів сучасної конфедерації з тенденцією до створення повноважних постійно діючих колективних органів управління. Поступово первинна конвенція перетворюється на конституцію держави, а грань між конфедерацією та федерацією губиться 259.

С. В. Черніченко вважає, що хоча конфедерація не має міжнародної правосуб'єктності, але може отримати правосуб'єктність з розвитком інтеграційних процесів, розвиваючись у сторону федерації 260.

Наприкінці доречно згадати думку відомого американського науковця Д. Дж. Елейзера про те, що федерація та конфедерація є «підвидами» родового поняття федералізму 261.

Отже, зазвичай федеративні та конфедеративні держави утворюються шляхом укладання союзного договору. Суб'єкти федерації безповоротно передають найвищі владні повноваження федерального центру, їм притаманна суверенність, а не суверенітет. Суб'єкти-засновники конфедерації делегують їх союзним органам за принципом координації, самообмежуючи суверенність і зберігаючи здатність до відновлення суверенітету.

259 Столяров М. В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 389.

260 Черниченко С. В. Теория международного права: В 2 т. М.: НИМП, 1999. Т. 1. С. 244.

261 Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 107.

Суб'єкти-засновники конфедерації встановлюють і підтримують баланс доцентрових і відцентрових тенденцій, а у федераціях переважає доцентровість. Але в обох цих формах діє інтегрований суверенітет, спільно утворюваний і забезпечуваний суб'єктами та союзною державою. В міжнародних відносинах конфедерація виступає єдиною похідною державою-суб'єктом, здійснюючи разом зі своїми засновниками узгоджену та спільну зовнішньополітичну діяльність.

У відносинах між федеральними органами й органами суб'єктів федерацій переважає принцип субординації. В конфедераціях – принцип координації у відносинах союзного центру із суб'єктами-засновниками; принцип еквівалентності – юридичної рівності суб'єктів конфедерації між собою та з конфедеральним центром; принцип співпадання, – утворення загального суверенітету через сполучення суверенітетів держав-засновників.

Конфедеративний парламент не обирається, а формується представницькими органами суб'єктів-засновників, але палати представників у бікамеральних федеральних парламентах утворюються суб'єктами федерацій як виборами, так і делегуванням регіональних представників.

Федеральне конституційне законодавство, зазвичай, не передбачає права сецесії суб'єктів. Право сецесії суб'єктів-засновників конфедерації може не реалізуватись, якщо воно суперечить суттєвим інтересам інших засновників.

Суб'єкти федерацій, на відміну від засновників конфедерацій, позбавлені права нуліфікації актів федеральної/союзної правотворчості, але узгоджують законотворчі позиції з федеральним

центром у федерального парламенті. Конфедеральний центр координує законотворчість суб'єктів-засновників.

Територіальні воєнізовані формування суб'єктів федерації перебувають у подвійному підпорядкуванні своїм регіональним органам і федеральним органам. Військові формування суб'єктів-засновників у мирний час перебувають у подвійному підпорядкуванні відповідним суб'єктам і союзному органу оборони, а у військовий час ними керує єдине союзне командування.

Громадянство у федерації дворівневе та наскрізне. У конфедерації громадяни суб'єктів-засновників правомочні вільно пересуватись у союзному просторі, проживати та здійснювати діяльність на територіях один одного.

Наведене порівняння федеративної та конфедеративної моделей веде до висновку про те, що конфедерація може бути не тільки тимчасовим союзом суверенних держав задля досягнення спільних політичних, економічних та військових цілей, але також і полісуб'єктною інтегровано-суверенною консолідованою похідною державою зі складною формою балансовано-децентралізованого державно-територіального устрою. Такий устрій аж ніяк не залишився в минулому, а фактично присутній у сучасній світовій державотворчій практиці, маючи реальні перспективи до широкої затребуваності в об'єктивному процесі інтеграції та кооперації держав, країн і народів з поступовим поєднанням національних та інтернаціональних цінностей людства.

ЗАКЛЮЧЕННЯ

Форми державно-територіального устрою утворюють основні параметри характеристики просторового буття держави як політико-територіальної організації суспільства з вибудовування та реалізації політико-правової публічної влади, здійснюючи її у взаємодії із інститутами громадянського суспільства у своєму територіально-юрисдикційному просторі та за його межами у порядку екстериторіальності. Незважаючи на більшу схильність форми держави до статичності, у порівнянні з динамічнішим її змістом, суспільний прогрес посилює рухливість формально-територіальної організації держав, зумовлюючи зростаюче різноманіття її проявів.

Унітарний (простий) устрій нині передбачає декілька унітарно-складних різновидів із адміністративними й автономними одиницями різного рівня, що утворюються за національними й (або) територіальними ознаками. Такі держави є унітарно-децентралізованими та унітарно-регіональними (регіоналістськими).

Ряд сучасних унітарно-складних держав світу включають як адміністративні, так і політичні територіальні автономії, тобто є унітарно-змішаними державами з ознаками унітарно-децентралізованої й унітарно-регіональної держави (Італія, Іспанія, Китай тощо).

Регіон в умовах унітарного устрою стає мезорівнем публічної влади, концентруючи особливі риси територіальних громад, координуючи й узгоджуючи їх інтереси між собою та з державою, що сприяє утворенню територіальних колективів і їх конституюванню у регіональні громади.

Регіоналізм в унітарній державі стимулює децентралізацію у спосіб автономізації із формуванням адміністративно- та політико-

територіальних автономій, що класифікуються за національними чи територіальними ознаками. За ступенем територіальної відцентровості вони поділяються на унітарно-прості (централізовані) та унітарно-складні (децентралізовані) на рівні адміністративно-територіальних і політико-територіальних (регіональних) автономій. Останнім надані деволюційні повноваження щодо законодавчо-регіональної законотворчості та законодавчої ініціативи у загальнодержавних справах.

Відмінністю унітарно-регіональних держав від федеративних є утворення регіональних автономій конституційним наданням з боку державного центру, відсутність союзних відносин між регіонально-політичними автономіями та їх договірно-конституційного оформлення, уникнення національно-регіонального дуалізму законодавства.

Варіативність поєднань адміністративно-централізованих одиниць, адміністративно-територіальних і політико-територіальних автономій вимагає класифікувати унітарно-складні держави із виокремленням, принаймні, п'яти різновидів.

Найефективнішим способом вирішення проблеми надмірної централізації державної влади в унітарно-централізованих державах із дисбалансом між центром і регіонами та диспропорціями розвитку соціально-економічної сфери суспільного життя є її децентралізація в системі публічної влади з утворенням збалансованого механізму противаг державному центру в особі територіальних суб'єктів самоврядування й узгодження загальнонаціональних, регіональних і локальних інтересів.

Формами децентралізації виступають деконцентрація, делегування (включаючи субсидування), деволюція, дивестування. За

суб'єктами та сферами впливу децентралізація поділяється на функціональну, предметну і територіальну.

Система територіального самоврядування виступає водночас об'єктом (за місцем у системі публічного управління) і суб'єктом (за перерозподілом компетенції у вертикалі публічної адміністрації) владно-управлінських відносин у процесі децентралізації.

Сучасна децентралізація передбачає максимальну самостійність суб'єктів самоврядування у територіальних справах місцевого значення при збереженні державного контролю за здійсненням ними делегованих прав і повноважень з боку вертикалі виконавчої влади від найвищого до територіального рівня та подвійного підпорядкування їхніх організаційно-розпорядчих органів своїм представницьким структурам і верхівці виконавчої влади.

Зміст децентралізації включає політичний, адміністративний, фінансовий, кадрово-організаційний та ідеологічний компоненти.

Процес децентралізації спрямовується по вертикалі та горизонталі, здійснюючись спеціальними методами і відповідаючи базовим принципам, що зумовлює рівень ефективності функцій і результатів децентралізації публічної влади.

Федеративна форма державного устрою є родовим поняттям, яке відображує складну політико-адміністративну структурно-територіальну організацію держави і державної влади через систему її найсуттєвіших родових ознак. Основною причиною різноманітності класифікацій видів федерацій, плюралізму типології (моделювання) федералізму є складність і багатогранність цих державно-політичних явищ щодо способів і напрямів їх утворення і формування, статусу і ролі суб'єктів; інституціональних, організаційних і структурно-функціональних аспектів федеративної системи; соціально-

економічних, політико-правових, етнокультурних і конфесіональних зв'язків і відносин, особливостей історичного розвитку, політичної та правової культури суспільства.

Родове поняття федералізму є ширшим і складнішим за видове поняття федерації, передбачаючи його типологію з відповідним моделюванням, тоді як федерації поділяються на види та різновиди. Становлення і розвиток федералізму й утворення федерацій відбувається у процесі федералізації. Федералізм і федералізація відображують динаміку процесів, федерація ж фіксує системно-структурну статику інститутів.

Протягом еволюції федеративних форм державного устрою в XVII-XX ст. склалося чотири основні наукові підходи до вирішення проблеми державного суверенітету федерації – класичний, сепаратистський, унітарний (централістський) і дуалістичний (синтетичний).

Тому пропонується розробка проблем державного суверенітету федерацій з позицій інтеграційного підходу, виходячи з інтеграції суб'єктів один з одним і до союзу, властивості якого проявляються в них як закономірності діалектики цілого та частин. Суверенні суб'єкти спільно зі суверенним союзним об'єднанням утворюють і здійснюють цілісний, єдиний і неподільний державний суверенітет федерації.

Суверенітет федеративної держави створюється народами, що політично самовизначились щодо своєї державності в формі державно-політичних утворень у складі федерації при будь-якому способі її створення. Вони зберігають свій суверенітет відповідно до своєї правоздатності та дієздатності, хоча дещо обмежуються в обсязі його фактичної матеріалізації через розподіл владної компетенції та

предметів ведення між федеральними органами й органами суб'єктів федерації. Але формально-юридичний аспект суверенітету останніх зберігається як більш стабільний і стійкий у порівняння з його рухливим і мінливим матеріально-фактичним аспектом. Звідси витікає суверенність суб'єктів федерації, котрі разом із суверенним федеративним союзом утворюють і реалізують суверенітет федеративної держави, що здійснюється спільним функціонуванням федеральної влади та влади суб'єктів федерації, маючи інтеграційну природу.

Суб'єкти федерації беруть участь у формуванні зовнішньої політики, опосередковано та безпосередньо діють у сфері міжнародних відносин поряд із державним центром і тому виступають разом із ним носіями та реалізаторами зовнішнього суверенітету. Самостійність і незалежність федеративної держави в системі міжнародних відносин ґрунтується на право- та дієздатності її народів і націй, що виступають джерелом державної влади своїх політико-територіальних утворень і федерації як такої та здійснюється нею разом із цими політико-територіальними федерально-інтегрованими суб'єктами. Право націй на політичне самовизначення реалізується водночас у сферах внутрішніх федеральних стосунків і зовнішньої взаємодії з іншими суб'єктами міжнародно-правових відносин.

Невизначеність поняття конфедеративного політико-територіального устрою зумовлена переважанням координаційних засад над субординаційними у відносинах центру із суб'єктами, які визначають компетенцію центра шляхом делегування повноважень і володіють правом сепаратизму. Це створює поверхневі уявлення про неможливість конфедеративного союзу бути державою та веде до передчасних висновків про віднесення його до міжнародних

організацій або до міждержавних об'єднань (утворень), яким притаманна нестійкість і нетривалість існування, що, насправді, не підтверджується світовою практикою конфедералізму. У сучасній правовій науці проявляються щонайменше п'ять підходів до визначення територіального устрою конфедерації: державотворчий, мультідержавний, міжнародно-правовий, гібридний і дуалістичний. Державницьке начало в конфедерації вбачається у спільному внутрісоюзному конституційно-правовому просторі та міжнародній правосуб'єктності конфедеративного союзу, що переважає таку правосуб'єктність його окремих учасників.

Визначення конфедеративного політико-територіального устрою на основі інтегративного підходу уявляється перспективним, оскільки визнання конфедерації похідною державою з інтегративним суверенітетом, основаної на засадах балансованої децентралізації та переважної координації відповідає новітнім ідеям наднаціонального федералізму в європейській правовій науці.

Конфедерація може бути не тільки тимчасовим союзом суверенних держав задля досягнення спільних політичних, економічних та військових цілей, але також і полісуб'єктною інтегровано-суверенною консолідованою похідною державою зі складною формою балансовано-децентралізованого державно-територіального устрою. Такий устрій не залишився в минулому, а фактично присутній у сучасній світовій державотворчій практиці, маючи реальні перспективи до широкої затребуваності в об'єктивному процесі інтеграції та кооперації держав, країн і народів з поступовим поєднанням національних та інтернаціональних цінностей людства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

Абасов Г. Г. Територіальні автономії та їх представницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 10. С. 75–83.

Азаров С. О. Конфедеративное государственное устройство: теоретико-правовой аспект: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.01. – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». СПб, 2011. 23 с.

Арановский К. В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 12–22.

Ахмадеев А., Никитина Т. Современные взгляды на природу федеративного государства. URL: http://vatandash.ufanet.ru/10_02/14.htm

Бабурин С. Н. Территория государства: правовые проблемы: дис. ...доктора юрид. наук : 12.00.01. М., 1998. – 286 с.

Баймуратов М., Балабанова І. Регіональна політика держави: до питання онтології та аксіології визначення і розуміння // Право України. 2014. № 9. С. 74–87.

Барциц И. Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62–74.

Батанов О. В. Самоврядування // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. С. 413–414.

Батанов О. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти) // Юридичний вісник. 2011. № 4. С. 6–7.

Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» // Право України. 2001. № 11. С. 32–35.

Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право”. Одеса, 2003. 20 с.
URL: <http://reftrend.ru/940384.html>

Бобровник С. В. Конфедерація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К–М. 2001. С. 330.

Бойко Ю. П. Федеративные государства: европейский опыт // История государства и права. 2008. № 7. С. 33–35.

Бородаевский А. Д. Канада в системе международных экономических отношений. М.: Международные отношения, 1985. 286 с.

Бородаевский А. Д. США – Канада: региональный хозяйственный комплекс. М.: Мысль, 1983. 223 с.

Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. 2001. № 12. С. 24–27.

Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Випуск 52. С. 127–133.

Брезгулевская Н. В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 150–162.

Брезгулевская Н. В. Федерация и федерализм: виды и модели // Право и политика. 2004. № 7. С. 45–48.

Гамбург Л. С. Внутрішній суверенітет федеративної держави: теоретичні проблеми та наукові підходи // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2012. № 4. С. 10–17.

Гамбург Л. С. Державно-територіальний устрій конфедерації у порівняльній характеристиці моделей федеративної та конфедеративної держав // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 4. С. 10–13. URL: <http://lsej.org.ua>

Гамбург Л. С. Класифікація, типологія та моделювання у дослідженні федеративних держав // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2011. № 4. С. 29–37.

Гамбург Л. С., Назаренко П. Г. Особливості та проблеми унітаризму України (у зв'язку з політико-правовим статусом Автономної Республіки Крим) // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2011. № 3. С. 5–12.

Гамбург Л. С. Народний суверенітет у федеративній державі та проблема суверенності її суб'єктів // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 1. С. 5–10.

Гамбург Л. С. Народний і національний суверенітет у федеративній державі: теоретичні проблеми в сучасному українському та російському державознавстві // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 2. С. 18–23.

Гамбург Л. С. Проблема суверенності суб'єктів федерації в зовнішньому суверенітеті федеративних держав: теоретичні аспекти // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія: Право. 2013. № 3. С. 4–9.

Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць.

Юридичні науки. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2014. № 4 (I). С. 134–145.

Гамбург Л. С. Теоретичні проблеми конфедеративної моделі територіального устрою: плюралізм підходів // Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 15–19. URL: <http://pap.in.ua/>

Гамбург Л. С. Теоретичні проблеми територіального устрою унітарно-децентралізованої держави: регіональний аспект // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Випуск 6-2. Том 1. С. 18–23.

Глигич-Золотарёва М. Теория федерализма Александра Яценко. URL: http://www.milena-gligic.narod.ru/stat/stat_096.htm

Горбатенко В. П. Децентралізація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 168–169.

Горбатенко В. П., Нагребельний В. П. Централізація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 350–351.

Грачёв Н. И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики: автореф. дис. на соискание учёной степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.01. “Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве”. Волгоград, 2009. 46 с.

Гречко Л. В., Шинкарецькая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 61–72.

Губрієнко О. М. Федеративні держави в Західній Європі: загальна характеристика // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2007. № 11. С. 15–24.

Декларація по регіоналізму в Європе, принята Ассамблеєю Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле. URL: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf

Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

Диновський Д. М. Історико-правові проблеми децентралізації влади та європейської інтеграції України // Історико-правова реальність у глобальному і регіональному вимірах: матеріали XXVII Міжнародної історико-правової конференції 21-23 вересня 2012 р., м. Євпаторія (Ред. кол.: І. Б. Усенко (голова), О. О. Малишев (відп. секр.) та ін. Частина I. Київ, Сімферополь: «Доля», 2012. С. 224-232.

Дугин А. Г. Евразийский федерализм. URL:<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat6/>

Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издание Товарищества «Общественная польза», 1903. 532 с.

Журавлёв А., Комарова В. Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 15–23.

Загальна теорія держави і права: підручник / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина]. Харків: Право, 2009. 584 с.

Захаров А. К вопросу о «федералистской культуре» // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. № 1. С. 72–76.

Заяць Н. Суверенітет – трансформація змісту // Право України. 2008. № 2. С. 17–21.

Льяшенко В. А. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління. 2011. № 3. С. 97–102.

Каспэ С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // Полис. 2005. № 4. С. 5–30.

Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Кичун Віктор Іванович. Х., 2001. 194 с.

Князев Г. А. Конституционные основы конфедерации: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право». СПб., 2000. 26 с.

Козлов А. Е. Парламентаризм и союз государств // Разделение властей и парламентаризм. М.: Институт государства и права РАН, 1992. С. 74–85.

Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень”. Київ, 2003. 20 с.

Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навчальна лекція. К.: Ін Юре, 2014. 240 с.

Конституция Австралии. URL:<http://worldconstitutions.ru/archives/23>

Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. URL:
<http://constitutions.ru/archives/242>

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL:
http://www.consultant.ru/popular/cons/1_3.html#p469

Конституція України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

Копиленко М., Копиленко О. Межі компетенції. Проблеми правового статусу Криму, пошук варіантів // Політика і час. 1996. № 11. С. 47–52.

Корнієнко М. І. Автономія територіальна // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. 1998. С. 24.

Корнієнко М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація? // Українське право. 1996. № 6. С. 16–23.

Костенко М. Л., Лавренова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерація, конфедерація или международная организация // Государство и право. 1994. № 4. С. 105–113.

Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави // Право України. 2011. № 7. С. 148–155.

Куян І. Скільки в державно організованій країні суверенітетів? // Юридична Україна. 2008. № 11. С. 4–9.

Лафитский В. Дорога, ведущая в тупик? О конфедеративной форме государственного устройства // Народный депутат. 1991. № 4. С. 15–18.

Левин И. Д. Суверенитет. М.: Юриздат М-ва юстиции СССР, 1948. 376 с.

Лексин И. В. Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Вып. 12. С. 477–487.

Лялюк О. Ю. Конституційно-правовий статус автономних утворень в зарубіжних країнах // Право України. 2013. № 6. С. 242–250.

Марусяк О. В. Проблема аналізу конфедерації в сучасній юридичній науці // Часопис з юридичних наук. 2014. URL: <http://www.periodicals.karazin.ua/>

Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 186–197.

Марченко М. Н. Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. № 1. С. 42–49.

Миронов В. Конфедеративные союзы: историческая характеристика и правовая основа // Право и жизнь. 2006. № 102 (12). URL: http://www.law-n-life.ru/arch/102_Mironov.doc/

Міщук В. В. Види унітарних держав: проблеми класифікації // Часопис Київського університету права. 2010. № 3. С. 48–52.

Молочков С. Ф. Внешняя политика Канады в 70-е годы: судьба “третьей альтернативы” // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 3. С. 7–19.

Мяловицька Н. Конфедеративні об'єднання: поняття, суть та види // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2007. Випуск 77–78. С. 60–63.

Мяловицька Н. А. Теоретичні проблеми правового статусу автономних утворень у сучасних державах світу // Електронна бібліотека юридичної літератури. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/21084/%CC>

Нагребельний В. П. Регіон // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 254.

Нагребельний В. П. Федерація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 258.

Накашидзе Б. Д., Федулова Л. В. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 3. С. 95–116.

Нарлиев Т. Взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий // Власть. 2006. № 4. С. 45–50.

Николаев Е. А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства // Право и политика. 2003. № 12. С. 12–21.

Огірко Р. С. До питання про поняття конфедерації // Вісник Хмельницького університету регіонального управління та права з питань правознавства, управління та економіки. 2002. Випуск 3. С. 31–34.

Огірко Р. Конфедерація і міжнародна організація: порівняльна характеристика політико-правової природи // Українське право. 2000. Число 1 (13). С. 114–120.

Онупрієнко А. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти // Підприємництво, господарство і право. 2010. № 3. С. 27–30.

Осипян С. А. Проблемы типологии федеративных государств // Философские науки. 2006. № 10. С. 5–29.

Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM#02>

Пернталер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 120–125.

Попов Р. В. Конфедерация государств: история и современность: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.01. – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 2002. 24 с.

Попов Р. В. Конфедеративное объединение государств: история и современность // История государства и права. 2002. № 6. С. 26–30.

Плахтій Ю. В. Конфедерація як суб'єкт міжнародно-правових відносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки: зб. наукових праць. Випуск 84. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. С. 101–103.

Плахтій Ю. В. Проблема співвідношення правової природи конфедерації та федерації // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Випуск 10. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. С. 126–130.

Погорілко В. Ф. Автономна Республіка Крим // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 28–29.

Погорілко В. Ф. Гарантії конституційні // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 554–555.

Погорілко В. Ф. Публічна влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 196.

Подберёзкин А. Международный опыт и особенности российского федерализма. URL: <http://www.nasled.ru/struktura/01.htm>

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / [Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2003. 976 с.

Приешкина О. Местное самоуправление как важнейший элемент институционализации конституционного строя Украины // Юридичний вісник. 2011. № 4. С. 45–54.

Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 р. № 95/95-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1995. № 11. Ст. 69.

Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 29. Ст. 191.

Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної

Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5–6. Ст. 43.

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

Пустогаров В. В. Международные связи субъектов Российской Федерации и их правовое регулирование // Государство и право. 1994. № 7. С. 131–138.

Руденко В. Н. «Народное вето» как институт непосредственной демократии // Государство и право. 2004. № 3. С. 16–22.

Свида Т. Міжнародна організація: поняття та види членства // Юридичний вісник. 2012. № 2. С. 117–121.

Селіванов А. Суверенітет народу і публічна влада // Влада в Україні: шляхи до ефективності / Ред. рада: О. Д. Святоцький (голова), Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П. та ін. К.: Журн. «Право України»: Ін-Юре, 2010. С. 303–311.

Сенюшкіна Т. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. 2002. № 3. С. 262–269.

Скакун О. Ф. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми

формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. С. 608–639.

Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. Харьков: Эспада, 2005. 840 с.

Скакун О. Ф. Теорія держави і права. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

Смолянук В. Ф. Суспільство // Юридична енциклопедія: В 6-и т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. С. 728–729.

Сокирка Ю. Поняття регіону та регіоналізму у теорії соціополітичного поділу на територіальній основі. URL:

Соколов А. Н., Губин Ю. И. Федерализм в теории и на практике – новые подходы // Право и политика. 2006. № 10. С. 37–44.

Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 // Политические исследования. 1995. № 6. С. 95–107.

Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/135>

Страшун Б. А. Рецензия. В. Остром. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 217–219.

Столяров М. В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. 672 с.

Сяокунь Сун. Конфедерализм: обзор новейшей литературы // Практика федерализма: поиски альтернативы для Грузии и Абхазии / Под общ. ред. Б. Копитерс, Д. Дарчиашвили, Н. Акаба. М.: Весь мир, 1999. С. 284–298.

Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме ассиметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 58–68.

Телешун С. О. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики // Право України. 2000. № 6. С. 14–19.

Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. 554 с.

Трачук П. А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади // Часопис Київського університету права. 2006. № 4. С. 83–90.

Фарукшин М. Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Полис. 1995. № 6. С. 109–118.

Федеративный договор от 31 марта 1992 г. URL: <http://base.garant.ru/170280/>

Федоренко В. Л. Країна // Юридична енциклопедія: В 6-и т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 383.

Фридмен Л. Американская правовая культура и федерализм // Полис. Политические исследования. 1992. № 4. С. 176–182.

Чернецкий Ю. Украине нужна модель регионального государства. URL: <http://2000.net.ua/2000/derzhava/realii/67302>

Черниченко С. В. Теория международного права: В 2 т. М.: НИМП, 1999. Т. 1. 460 с.

Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 150–158.

Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. Учебное пособие. М.: Издательство МНИМП, 1997. 128 с.

Чиркин В. Е. Федерация и её субъекты: модели разграничения полномочий // Политика и право. 2002. № 1. С. 40–45.

Шаповал В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. 2003. № 1. С. 70–83.

Шаповал В. М. Суверенітет державний // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 684–685.

Шаповал В. М. Унітарна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6: Т–Я. С. 213–214.

Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 256–258.

Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи: питання співвідношення // Право України. 2008. № 2. С. 10–11.

Шемшученко Ю. С. Влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. С. 489–490.

Шило В. Е. Борьба за сохранение канадской конфедерации: поиски компромисса // США – экономика, политика, идеология. 1979. № 5. С. 54–65.

Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. М.: Наука, 1985. 193 с.

Шпакович О. Компетенція, повноваження і функції міжнародних організацій // Юридична Україна. 2010. № 5. С. 112–115.

Шпакович О. Місце міжнародних організацій у сучасній системі міжнародних відносин // Право України. 2010. № 12. С. 186–192.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115.

Явич Л. С. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 4–33.

Якименко Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання: Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харків, 2009 21 с.

Якименко Х. Основні підходи щодо розуміння правового статусу Європейського Союзу // Вісник Академії правових наук України. 2008. № 2 (53). С. 262–272.

Янюк Е. Э. Государственный суверенитет и международное право // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 5. С. 119–132.

Янюк Е. Э. Конституции зарубежных государств о правомочиях членов федераций в международных отношениях // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 4. С. 46–55.

Яценко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Тип. Имп. ун-та, 1908. 411 с.

Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 852 с.