

Л.С. Гамбург

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

НАРОДНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ У ФЕДЕРАТИВНІЙ ДЕРЖАВІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ ТА РОСІЙСЬКОМУ ДЕРЖАВОЗНАВСТВІ

Стаття містить 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.

Ключові слова: федеративна держава, федеральний центр, суб'єкт федерації, суверенітет федеративної держави, народний суверенітет, національний суверенітет, правоздатність народу, дієздатність народу, суверенітет суб'єкта федерації, регіональна влада.

I. Вступ

Порівняльний аналіз підходів українських і російських учених до визначення особливостей формування суверенітету федеративних держав і політико-правового статусу їх суб'єктів є корисним для вдосконалення 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 напрямі 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, що має численні культурно-історичні, національно-ментальні, економічні, політичні й інші зв'язки з Україною, виступаючи її найближчим і основним геополітичним сусідом і партнером. Бачення проблем територіального устрою та пошуки шляхів їх вирішення представниками російського державознавства можуть бути враховані в теорії держави та практиці територіального реформування в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення теоретичних шляхів до вирішення проблем утворення та

змісту суверенітету федеративних держав в аспектах народного та національного суверенітетів методом порівняльного аналізу 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, обґрунтування суверенності суб'єктів федерації у зв'язку з матеріалізацією народного та національного суверенітетів у відповідних моделях федеративних держав, зважаючи на світовий досвід, накопичений теорією федералізму.

III. Результати

У попередній статті зазначалося, що українські науковці – В.Б. Авер'янов, 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 інші – вирішують проблеми формування та змісту суверенітету федеративних держав з позицій унітаризму, обґрунтовуючи відсутність суверенності в суб'єктів федерацій належністю 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 [10, с. 256–258].

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. Нерсисянц, Б.А. Страшун, В.С. Чіркін та ін.; 2) розподілу суверенітету між федерацією та її суб'єктами, що обґрунтовують К.В. Арановський, М.І. Грачов, Б.С. Ебзеев, Л.І. Карапетян, М.І. Матузов, Т.Х. Нарлієв, А.С. Піголкін та ін. [7, с. 38–39].

Втім, В.С. Чіркін зайняв скоріше компромісну позицію, констатує, що суб'єкти федерацій, утворених "знизу" на основі союзу, тобто шляхом об'єднання раніше 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 [9, с. 15]. 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'єдналися 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 здійснення суверенітету союзних республік. Однак сучасна Російська Федерація та федерації західного зразка 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 [2, с. 58–59, 141].

Приблизно такої самої 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 належить до іншої компетенції [8, с. 85]. 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, відповідно до союзного договору, право сецесії та створення чи від-

творення самостійної суверенної держави [6, с. 48].

Російський учений М.І. Грачов вважає можливою ділимість суверенітету у зв'язку з формальною ділимістю 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 вищий 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, ділимості суверенітету між федерацією та її суб'єктами, обмеженого суверенітету суб'єктам 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 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 [3, с. 12–13, 27–28].

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.

Дещо іншої, ніж М.І. Грачов, точки зору дотримується російський правознавець К.В. Арановський, доводячи, що суверенність суб'єкта 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 як 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'єкта 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, підтвержене міжнародним Пактом про громадянські та політичні права від 19 грудня 1966 р. (ст. 1, 50). Правосуб'єктність учасника союзу впливає саме з його невід'ємного суверенітету. У результаті входження до складу федерації суб'єкт обмежується в дієздатності, 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 ма-

теріалізований він завжди рухливий, динамічний [1, с. 12–22].

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 виявляється в матеріально-фактичному та формально-юридичному аспектах. У матеріальному аспекті державний суверенітет є рухливим і мінливим, фактично здійснюється 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 виявляється й укріплюється [5, с. 192, 196–197]. При цьому гарантією збереження національного суверенітету І.А. Куян цілком справедливо 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 як суб'єкта радянської федерації [4, с. 154].

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), виявлявся 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 неви-

зної 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 міжнародного спілкування; участі Української РСР, поряд із Білоруською РСР та СРСР у міжнародних відносинах як члена Організації Об'єднаних Націй, починаючи із самого утворення ООН у 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 Союзу Радянських Соціалістичних Республік, яке було використано 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, тоді 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» [11, с. 130]. «Суверенітет виступає як елемент правоздатності держави, внаслідок якого держава має ті чи інші права, але він не зводиться лише до цих прав, бо є їх передумовою, так само, 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» [11, с. 131].

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 форми власної державності. Утворюючи державну владу при одночасному політичному національно-державному самовизначенні на користь установлення 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 реалізовувати здійснення єдиного, цілісного та неподільного суверенітету федеративної держави як уча-

сника федеративного союзу з певним ступенем членства разом з іншими його учасниками та федерацією в цілому на засадах інтеграції та розподілу державної влади по вертикалі.

IV. Висновки

Серед сучасних українських науковців більш поширеним є унітарно-централістський підхід, у межах якого віддається перевага матеріально-фактичному аспекту державного суверенітету федерації з відповідним заниженням значущості чи неврахуванням формально-юридичного аспекту останнього. Подібна тенденція, скоріше 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, конфесійними й іншими проблемами та суперечностями й міжнародними чинниками. Втім, ряд українських учених, виходячи з принципів народного та національного суверенітетів, дійшли 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 й 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 суперечності 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 суверені-

тету й утворення державного суверенітету федерації на основі суверенності суб'єктів.

Суверенітет федеративної держави створюється народами, що політично самовизначились щодо своєї державності у 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 порівняно з його рухливим і мінливим матеріально-фактичним аспектом. Звідси впливає суверенність суб'єктів федерації, котрі інтегровані в суверенний федеративний союз, у межах якого утворюють і реалізують суверенітет федеративної держави, що здійснюється спільним функціонуванням федеральної влади та влади суб'єктів федерації, маючи інтеграційну природу.

Список використаної літератури

1. Арановский К.В. Суверенитет в системе федеративных отношений / К.В. Арановский // Право и политика. – 2000. – № 1. – С. 12–22.
2. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С.Н. Бабурин. – М., 1998. – 286 с.
3. Грачёв Н.И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Н.И. Грачёв. – Волгоград, 2009. – 46 с.
4. Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави / І. Куян // Право України. – 2011. – № 7. – С. 148–155.
5. Марченко М.Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания / М.Н. Марченко // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 186–197.
6. Нарлиев Т. Взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий / Т. Нарлиев // Власть. – 2006. – № 4. – С. 45–50.
7. Соколов А.Н. Федерализм в теории и на практике – новые подходы / А.Н. Соколов, Ю.И. Губин // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 37–44.
8. Трачук П.А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади / П.А. Трачук // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 83–90.
9. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство : учеб. пособ. / В.Е. Чиркин. – М. : Изд-во МНИМП, 1997. – 128 с.
10. Шаповал В.М. Федеративна держава / В.М. Шаповал // 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.
11. Янюк Е.Э. Государственный суверенитет и международное право / Е.Э. Янюк // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2004. – № 5. – С. 119–132.

Стаття надійшла до редакції 09.04.2013

Гамбург Л.С. Народный и национальный суверенитет в федеративном государстве: теоретические проблемы в современном украинском и российском государствоведении

Статья содержит сравнительный анализ основных научных подходов и концепций, определённых и сформулированных в исследованиях ряда украинских и российских учёных в области государствоведения, к решению теоретических проблем внутреннего суверенитета федеративного государства и суверенности его субъектов в контексте материализации народного и национального суверенитета в моделях федеральных систем мира.

Ключевые слова: федеративное государство, федеральный центр, субъект федерации, суверенитет федеративного государства, народный суверенитет, национальный суверенитет, правоспособность народа, дееспособность народа, суверенитет субъекта федерации, региональная власть.

Hamburg L. Public and national sovereignty of the federative state: the theoretical problems in the modern Ukrainian and Russian state theory

The article contains the comparative analyses of the main scientific approaches and concepts which are defined and formulated in the research works of the number of Ukrainian and Russian scientists in the field of state theory to the solution of theoretical problems of home sovereignty of the federative state and sovereignty of its subjects in the context of materialization of public and national sovereignty in the models of world federal systems.

In the modern Ukrainian science of state distributed unitarian approach to the theoretical problem solving sovereignty federal state, according to which the holder of sovereignty is the federal government through the supreme and the central federal government, vested with supreme authority and the competence to implement the internal and foreign policy of the federal union. The subjects of the federation does not have such powers, and therefore does not have sovereignty, and the

provisions of the constitutions of a number of federal states to the sovereignty of their subjects are constitutional fictions. But there is also the view of the divisibility of sovereignty between the federal center and the regions that have preserved their exclusive competence of doing things after the delegation of powers to the federal Center for federate.

In modern Russian science of state has developed two main points of view: the indivisibility of sovereignty of the federal government and its accessories exclusively to the federal center, as well as the division of sovereignty between the federation and its subjects. The theoretical basis of the sovereignty of the federal subjects is the theory of public and national sovereignty, the underlying state sovereignty. In the formation of the federal state of his subjects limit their sovereignty in the material and the actual aspect in relation to the limitation on the scope of its powers, but the formal-legal aspect of sovereignty is saved as stored public capacity for rights, and with it – public and national sovereignty. Therefore, when significant social and political changes of the material and the actual sovereignty of the subjects can be recovered in full.

Single and indivisible sovereignty of a federal state is the integrative nature, as it is carried through the integration of people, politically organized into subjects of the federation, which is due to the public sovereignty and national sovereignty, the sovereign federal union in the distribution of competencies and areas of jurisdiction with the federal government.

Prevalence Unitarian hike in Ukrainian science of state due to the decentralized unitary form of the territorial structure of Ukraine and the risk of regional separatism. A variety of approaches to solving the problems of state sovereignty in the russian science of state is determined by the complexity of the centralized asymmetric national-territorial structure of the Russian Federation. These approaches can be taken into account in the reform of the territorial structure of Ukraine on the principles of democracy, the rational correlation of centralization and decentralization of the state apparatus, the expansion of the financial means of local self-activation of the territorial self-organization of citizens in local communities.

Key words: *federative state, federal centre, subject of federation, sovereignty of the federative state, public sovereignty, national sovereignty, public capacity for rights, public legal capacity, sovereignty of the subject of federation, regional power.*