

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

УДК 321.011.3:321.011.5:323.172

Л.С. Гамбург

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

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

У статті досліджено особливості рівнів, форм і механізмів прояву народного суверенітету в умовах федеративної держави й обґрунтовано суверенність її суб'єктів у контексті матеріалізації народного суверенітету в моделях федеральних систем світу.

Ключові слова: федеральний центр, суб'єкт федерації, суверенітет федеративної держави, народний суверенітет, суверенність суб'єкта федерації, модель федеральної системи, федеральне втручання, регіональний імпічмент і відзив, народне veto, референдум.

I. Вступ

Основні проблеми суверенітету федеративної держави полягають у визначенні політико-правового статусу суб'єкта федерації в його співвідношенні за принципами федералізму й унітаризму із федеральним центром, який здійснює загальні та верховні владні повноваження у 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: 1) розподілу суверенітету між центром і суб'єктами (двоїстого суверенітету); 2) сепаративний (належність суверенітету з правом сецесії саме суб'єктам після утворення ними федерації); 3) унітарно-централістський (заперечення будь-якої суверенності суб'єктів); 4) дуалістично-синтетичний (суб'єкти несuverенні, але їх об'єднання та взаємодія є джерелом суверенітету федерації) [2]. Серед підходів до її вирішення українськими та російськими науковцями за останні 15 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 роз-

поділу владної компетенції та предметів ведення із 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 дасть змогу уточнити зміст загальних ознак і принципів, а також визначити особливості напряму 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 відносинах 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.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити рівні, форми і механізми 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.

III. Результати

Українські правознавці, що досліджували проблеми суверенітету федеративних держав – В.Б. Авер'янов, В.Д. Бабкін, М.І. Корнієнко, Н.А. Мяловицька, В.П. Нагребельний, В.Ф. Погорілко, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Тодика, П.А. Трачук, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші – переважно обґрунтовують його належність 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 беруть участі у формуванні та здійсненні зовнішньої політики і майже завжди позбавлені права сецесії. Тому їх не можна вважати суверенними, а закріплення у конституціях ряду федеративних держав (Мексика, США, ОАЕ, Швейцарія, Росія) суверенітету їх суб'єктів є, по суті, конституційними фікціями [6, с. 257]. 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 відзначаючи можливість участі суб'єктів у міжнародних економічних, культурних та інших контактах [3, с. 258].

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 [1, с. 62].

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 сис-

тем. 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'єкта 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 й голови держави на регіональному рівні її суб'єктів і характерний для президентських і президентсько-парламентських федеративних республік (США, Мексика, Бразилія, Аргентина, Нігерія, 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, у 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 поданням 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, очолені 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 стосується регіональних органів, то вони створюються за парламентською формою правління, по-

дїбно 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-Дабї й Дубаю.

Змішана модель включає різні шляхи та способи формування державного апарату федерації та співвідношення федеральних і регіональних органів. У Боснії та Герцеговині, що є дворівневою федерацією в складі Республіки Сербської та мусульmano-хорватської федерації Боснії та Герцеговини, органи першого суб'єкта створюються за американською моделлю, а другого – з кандидатів від мусульман і хорватів з їх щорічною ротацією. У Танзанії президента Занзібару обирають за американською моделлю, а Танганїка власних органів влади не має. Так само в Сент-Кїтсі та Невїсі не передбачені органи влади о. Сент-Кїтс. У Малайзії дев'ять суб'єктів є спадковими конституційними (парламентськими) монархіями (із них сім штатів-султанатів), а ще в чотирьох (з них три – союзні території) губернатори призначаються федеральним центром за індопакистанською моделлю. Кожні п'ять років дев'ять монархів обирають зі свого кола Верховного правителя (короля) та віцекороля 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 імпїчменту;

3) відкликання виборної посадової особи виборцями [4, с. 95–99].

Федеральне втручання передбачене в більшості федеративних держав світу, при цьому загальновизнаною мірою тут є відсторонення найвищої посадової особи суб'єкта 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 наявний у Конституціях найбільших латиноамериканських держав – Аргентини, Бразилії, Венесуели, Мексики – а також у Конституції Ефіопії. Підставами для неї розглядаються гарантії зовнішньої та внутрішньої безпеки суб'єкта 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. 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. У 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 18.04.1999 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, вста-

новлення тимчасової опіки з боку центру над земельною владою.

В Австрії федеральне втручання втілюється у заведенні 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 передбачено 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 заворушень, зникнення конституційної влади, масової корупції та інших надзвичайних обставин. Підставою для такої форми втручання є доповідь губернатора й особисте переконання президента у неможливості федерального управління штатом звичайним конституційним порядком. Але прокламації президента мають затвердити обидві палати федерального парламенту (ст. 360 Конституції Індії), а Верховний Суд може вимагати 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 влада 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, у свою чергу, формує новий уряд.

Конституція Індії також містить специфічну міру федерального втручання – надзвичайний стан у сфері фінансів (ст. 360 Конституції Індії) – вказівки штату з боку федеральної виконавчої влади про дотримання фінансової дисципліни, у тому числі розпорядження президента про зменшення посадових окладів і утримання всіх або певних груп 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) [4, с. 105–113].

Народний суверенітет у суб'єкті федерації виявляється, зокрема, в інститутах імпичменту та відкликання виборної посадової особи виборцями. Конституційно-правовий характер імпичменту спрямовує його на захист конституції та робить засобом самозахисту влади народу, що здійснюється законодавчо-представницьким органом влади суб'єкта. 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 висновками створеної нею слідчої комісії, й утворення та здійснення суду його верхньою палатою. Подібний суд очолює голова Верховного Суду штату, тоді як голова верхньої палати (Сенату) не може брати у ньому участі як зацікавлена особа, що обирається разом із губернатором на регіональних виборах. Звинувачувальний вирок може бути винесений лише кваліфікованою більшістю складу Сенату – не менше ніж 2/3 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 у скоєнні злочину, то кримінальна справа може бути передана до суду після завершення процедури імпичменту [4, с. 99–101].

Відкликання вищої чи іншої виборної посадової особи виборцями виникло у Швейцарії в другій половині XIX ст., пізніше поширилося у 18 штатах США (переважно в західних штатах і на Алясці, першим став штат Орегон у 1908 р.). Процедура відкликання 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, негідна поведінка. Ініціатор відкликання повинен обґрунтувати їх у роздрукованій заяві. У 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. Звинувачувальну петицію мають підписати зазвичай 25% виборців із тих, які брали участь у попередніх виборах (у Каліфорнії – 12%, у Канзасі – 40%). Але не можна реєструвати заяву про відкликання найчастіше протягом чотирьох місяців після проведення виборів, а також таку заяву та підписні листи, якщо

вони подані на реєстрацію менше ніж 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 відкликання. Сам збір підписів і голосування відбуваються за виборчим законодавством штатів. За відкликання губернатора чи іншої виборної посадової особи треба зібрати більше ніж 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 [4, с. 101–103].

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 – у 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 відхилити шляхом голосування на референдумі прийняті представницьким органом державної влади чи місцевого самоврядування закони й інші нормативно-правові акти (загальне вето) або їх окремі положення (часткове вето), котрі набули чинності [5, с. 16].

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 промудрації 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'єкта 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 при-

йнятий і введений у дію законодавчо-представницьким органом всупереч їх інтересам і конституції [5, 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.

IV. Висновки

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 становить основу наведених моделей федеральних систем світу. Механізми реалізації народного суверенітету виявляються, з одного боку, у діях федерального центру (іноді спільно із суб'єктами) щодо певного суб'єкта шляхом федерального втручання у вигляді федеральної інтервенції чи президентського правління, а з іншого – у 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 імпичменту.

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 реалізовувати здійснення єдиного, цілісного та неподільного суверенітету федеративної держави як учасників федеративного союзу з певним ступенем членства разом із федерально-союзним центром на засадах інтеграції та розподілу державної влади по вертикалі.

Список використаної літератури

1. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы / И.Н. Барциц // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 62–74.
2. Гамбург Л.С. Внутрішній суверенітет федеративної держави: проблеми створення та здійснення / Л.С. Гамбург // Держава та регіони. Серія: Право. – 2012. – № 4. – С. 10–17.
3. Нагребельний В.П. Федерация / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6: Т–Я. – 2004. – С. 258.

4. Накашидзе Б.Д. Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федераций в зарубежных странах / Б.Д. Накашидзе, Л.В. Федулова // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2009. – № 3. – С. 95–116.
5. Руденко В.Н. “Народное вето” как институт непосредственной демократии / В.Н. Руденко // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 16–22.
6. 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.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2013.

Гамбург Л.С. Народный суверенитет в федеративном государстве и проблема суверенности его субъектов

В статье исследуются особенности уровней, форм и механизмов проявления народного суверенитета в условиях федеративного государства и обосновывается суверенность его субъектов в контексте материализации народного суверенитета в моделях федеральных систем мира.

Ключевые слова: федеральный центр, субъект федерации, суверенитет федеративного государства, народный суверенитет, суверенитет субъекта федерации, модель федеральной системы, федеральное вмешательство, региональный импичмент и отзыв, народное вето, референдум.

Hamburg L. Public sovereignty in a federal state and the issue of sovereignty of its subjects

The article investigates the characteristics of levels, forms and mechanisms of public sovereignty in a federal state and the sovereignty of its subjects is justified in the context of the materialization of public sovereignty in the models of federal systems in the world.

Key words: federal centre, subject of federation, sovereignty of the federative state, public sovereignty, the sovereignty of the subject of federation, the model of the federal system, the federal intervention, regional impeachment and recall, people's veto, referendum.