

ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ І СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА

УДК 35.071 (477)

С. В. Коч, канд. політ. наук, доц., **Ю. В. Узун**, канд. політ. наук, доц.
Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
Інститут соціальних наук, кафедра історії та світової політики
Україна, 65104, м. Одеса-65, Французський бульвар 24/26, каб. 37;
т. 8(0482)685160; E-mail: uv_uzun @ mail.ru.; E-mail: svkoch @ mail.ru.

МОДЕЛІ УСТРОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ ІЗ ПОЗИЦІЇ ЦЕНТР-ПЕРИФЕРІЙНИХ ВІДНОСИН

У роботі розглянуто особливості адміністративно-територіального устрою політичних систем із позиції центр-периферійних відносин. Подано класифікації моделей державного устрою. Проаналізовано особливості квазі-федеративних і квазіунітарних устроїв. Регіоналізм розглянуто як процес знаходження суб'єктності в системі центр-периферійних відносин. Подано аналіз впливу теорії суверенітету на морфологію територіально-політичної системи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, центр, периферія, суверенітет, регіоналізм.

Актуальність. Динаміка центр-периферійних відносин наприкінці ХХ ст. зумовила проблему переосмислення поняття "периферія" і її політичних можливостей. Розглядаючи територію як ознаку політико-територіального утворення, варто підкреслити, що будь-які периферійні, маргінальні території за певних обставин можуть виступати центрами політичних інновацій, місцями нагромадження потенційної соціально-політичної енергії.

Активізація проблематики адміністративно-територіального устрою є індикатором стабільності політичної системи. Внутрішньо-державні відносини між "центром" і "периферіями" зумовлюють динаміку політичної ситуації в державі та поза її межами. Для України проблема існування в центр-периферійній моделі світу пов'язана з реалізацією адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування. Україна може розглядатися як цілісний суб'єкт лише умовно, оскільки являє гранично асиметричну центр-периферійну систему — у географічному, економічному й соціокультурному плані. Тому вибір теми, напрям дослідження зумовлені процесом екстраполяції адміністративно-територіальної та регіональної проблематики на територію сучасної України.

Аналіз останніх досліджень, публікацій. Сучасні міжнародні і внутрішньодержавні проблеми: формування світової економічної системи з глобальним розподілом праці, що призводить до послаблення суверенітетів; національне самовизначення в нових геопросторових координатах; проблема впровадження принципів регіоналізму та децентралізації в умовах глобалізації; проблема економічної та адміністративно-територіальної асиметрії в унітарних країнах стали предметом наукових розробок Ю. Дмитрієва, В. Колосова, А. Лейпхарта, В. Міроненко, Л. Файна, О. Хишиктуєва, Дж. Елейзера та ін.

Формування політичного устрою України з огляду на зарубіжну практику децентралізації та розвитку самоврядування стали предметом дисертаційних досліджень Р. Безсмертного, М. Брезгулевської, П. Катеринчук, Т. Кремень, С. Телешун, М. Харитончук та ін.

На жаль пролематика адміністративно-територіального устрою в сучасній політології майже не представлена аналізом бінарної системи "центр-периферійних відносин", яка є важливою структуроутворюючою науковою категорією, що фіксує рівні суспільного розвитку, сценарії розвитку політичних систем. Вагомість категорій "центр", "периферія" посилюється при дослідженні розвитку системи і трансформації місця її складових в ієрархії. Значущість категорій зберігається і при дослідженні відносин між адміністративно-територіальними одиницями або рівнями політичного цілого.

Метою статті є аналіз існуючих моделей устрою територіально-політичних систем із позицій теорії центр-периферійних відносин та визначення концептуального впливу теорії суверенітету на функціональну специфіку центр-периферійних відносин у межах політичного цілого.

Система центр-периферійних відносин складається століттями й не зводиться до соціально-політичної сфери й територіально-структурних аспектів організації влади. Центр-периферійна структура територіально-політичного утворення є індикатором внутрішніх (адміністративних, культурних, економічних) і зовнішніх (геополітичних, зовнішньоекономічних) процесів.

Інституційні основи центр-периферійних відносин заклала експансія, спрямована на територіальне розширення й підпорядкування в епоху імперіалізму. Саме поняття імперіалізм означає політичну систему, що поєднує під егідою централізованої влади етнонаціональні й адміністративно-територіальні утворення на основі відносин "метрополія — колонія", "центр — провінції", "центр — національні політичні утворення".

Викремлюють чотири типи політико-територіальних утворень: держави; спірні території; території Антарктики; залежні території. Залежні територіальні утворення — це такі, де є офіційно визнаною центр-периферійна система зовнішньополітичних відносин. Тип центр-периферійних відносин зумовлює різницю в офіційному статусі залежної території. У науці виокремлюють такі типи залежних територіально-політичних утворень: 1) колонія; 2) заморські території (заморські департаменти, заморські метропо-

лії); 3) протекторати; 4) підопічні території; 5) домініони; 6) васалітети; 7) мандатні території; 8) кондомініуми. Форми підтримки "центром" залежного статусу "периферії" системи відбивалися у формальній політичній залежності останньої; у використанні дешевої робочої сили; у впровадженні митної й податкової політики, з метою створення переваг для товарів пануючої країни; у залежності периферії від зовнішніх ринків; у впровадженні іноземного капіталу в різні сфери господарства колоній. На думку З. Бжезинського, це був "заокеанський імперіалізм, тому що жодна імперія не скорила рівні собі держави, тому жодна із західноєвропейських метрополій не може називатися світовою державою" [1, с. 32–34]. У цьому зауваженні поставлено питання про "умовність" поняття світової гегемонії.

За всю історію геополітичних відносин типу "метрополія — колонія" після Великих географічних відкриттів існувало 12 імперіалістичних держав. 400 років держави-ядра мали форми контролю над периферією, розміщеною поза межами континентальних імперій, поза "тотального поля", тобто державної території. Це зумовило існування безлічі форм адміністративного, територіального "утримання" в межах конструйованої імперської цілісності.

Специфікація типів державного устрою демонструє сформований досвід управління різними ареалами територіально-політичної системи. Мова йде про "де-факто" центр-периферійні відносини, але ж "де-юре" можна говорити лише про центр-регіональні відносини, де суб'єктами постають адміністративно-територіальні одиниці, кордони яких не збігаються з фактичними кордонами регіонів держави.

Територіально-організаційна структура держави встановлює порядок взаємовідносин центральних і місцевих органів влади, фіксує: схему центр-периферійних відносин суб'єктів адміністративно-територіального ділення держави; східчасте розміщення органів влади й державного управління; збору податків і інформації; контроль центру над місцями; здійснення регіональної, економічної й соціальної політики; проведення виборчих кампаній.

Зміна типу устрою залишається динамічним процесом, що відбиває систему центр-периферійних відносин у державі й у регіоні. Виділяють два типи устрою держав: унітарний, федеративний. Унітарна держава — це єдина держава, що складається з адміністративно-територіальних одиниць — областей, провінцій, губерній, громад, комун. Унітарна держава може бути: 1) "простою", коли суб'єкти розподілу рівні за статусом та не існує автономій, та "складною" — всі суб'єкти різні за статусом, є автономії; 2) "централізованою" — усі ланки розподілюють призначених "зверху" чиновників (Болгарія, Індонезія, Норвегія, Швеція, Фінляндія) і "децентралізованою" — немає призначених "зверху" чиновників для управління, представників уряду на місцях. Посадові особи обираються населенням (Великобританія, Нова Зеландія). Існує й "відносно децентралізована" держава, де є і адміністрація й муніципалітет (Франція, Україна). Розрізняючи "просте" і "складне" унітарне утворення, в літературі

практично не використовується поняття — антипод складної держави — "проста" держава [2]. Воно використовується лише в поєднанні з однією з форм державного устрою — державою унітарною. В. Чиркін стверджує: "Унітарні держави бувають двох видів: прості й складні. Прості складаються тільки з адміністративно-територіальних одиниць, складні мають у складі ті чи інші форми автономії" [3]. Однак поняття "складна держава" на практиці застосовується в декількох змістах. Воно містить не тільки деякі унітарні держави, але й федеративні. Більше того, усі різновиди федерацій неминуче підпадають під категоричне твердження: "Федеративна держава — складна держава". Так поняття "складної держави" "називає" різні форми державного устрою.

Якщо терміном "складна держава" з XVII ст. іменувалася держава, що виникає з об'єднання декількох держав, то концепція "простої держави" виходила з уявлення про неї як про щось єдине, де політичне життя починалося з центру й у ньому ж завершувалося. Так в античності уявляли ідеальну державу — поліс. Однак уже в стародавньому світі практика показала утопічність цих уявлень, оскільки територіальна організація забезпечувалася штучним поділом державної території. Такий поділ території з метою управління визнають найважливішою ознакою держави. Існують дрібні держави, де немає адміністративно-територіального поділу (Науру й Тувалу в Океанії, Бахрейн у Перській затоці, Мальта в Середземному морі).

Німецький державознавець XIX ст. Г. Еллінек, досліджуючи територіальний поділ "простих" держав, вирізняв "провінційну систему управління", при якій "для окремих частин держави створюються вищі установи" (відомства для завідування справами окремих колоній або територій, як Сибірський приказ у Московській державі XVII ст.). Провінційній системі Г. Еллінек протиставляв централізацію у формі адміністративного управління, коли в окремих частинах держави діють підлеглі центральному відомству місцеві установи, самостійні у відправленні адміністративних функцій і у вирішенні підвідомчих справ. Тому, за його визначенням, "самоврядування — це державне управління, що на противагу державно-бюрократичному, є управління за допомогою самих зацікавлених осіб" [4, с. 38].

Широке внутрішнє самоврядування політико-національного або національно-територіального утворення в рамках єдиної держави одержало назву "автономія". Найчастіше автономізм обирається групою, що не володіє достатньою базою для повної незалежності. Початковою організацією автономії є конвіксії й консорції, збільшення щільності системних зв'язків у яких призводить до формування субетносів і суперетносів.

Автономія буває таких типів:

- національно-культурна — така, що встановлюється, коли етнічні групи живуть розрізнено, мають виборні органи, які займаються питаннями культури. Ця форма використовується в Австрії щодо угорців, словенів, хорватів, чехів. В Угорщині —

щодо 10 національних груп. У Фінляндії, Швеції, Норвегії щодо саамів.

- національно-персональна — заснована була в Україні в 1918 р. Конституція УНР надавала "право на самостійне влаштування національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу". Така автономія надавалася Конституцією — великоросійській, єврейській і польській націям; білоруській, чеській, болгарській, татарській, грецькій й ін.
- національно-територіальна — встановлюється в місцях компактного проживання етнічних груп. Термін майже не застосовується, а іноді заміщається поняттям "етно-територіальна" (Азорські острови в Португалії, Іракський Курдистан, фактично Автономна Республіка Крим).

Залежно від обсягу повноважень існують дві форми національно-територіальної автономії: політична, адміністративна. Політична автономія має ознаки державності — має право законодавства у місцевих питаннях (Італія, Ірак — законом про Іракський Курдистан 1974 р.), право участі у вирішенні загальнодержавних питань, у переговорах із прийняття міжнародних угод, якщо вони торкаються питання автономії. При політичній автономії створюється місцевий парламент, орган місцевої виконавчої влади. Політична автономія — це вищий рівень автономії, тому що суб'єкти автономії мають значний обсяг повноважень політичного характеру (конституцію, законодавство). Ще в більш рідких випадках має власне громадянство й конституцію. Але, на відміну від суб'єктів федерації, не має своїх судів. Зараз свою конституцію має Кримська автономія, але не має свого громадянства. Політична автономія встановлюється на договірній основі або шляхом видання спеціального закону про поділ повноважень центра й регіону. Прикладами політичних автономій є Північна Ірландія у Великобританії (є пряме правління Лондона, а місцевий парламент розпущено); Аландські острови у Фінляндії (шведи); Гренландія в Данії (Данія — член ЄС, а гренландці відмовилися через місцевий референдум); Крим в Україні; Республіка Каракалпакія в Узбекистані; Республіка Нахичевань в Азербайджані (з 1995 г.); Абхазія в Грузії [5].

Існує також напівполітична автономія, хоча сам термін уперше був використаний Я. Арафатом для визначення статусу Палестинської автономії. Мова йде про "автономні співтовариства", як в Іспанії — на основі конституції автономних співтовариств визначається статус кожного, який затверджується Генеральними Кортесами. У компетенції держави залишається тільки сфера фінансів, торгівлі й міжнародних відносин.

Адміністративно-територіальна автономія — це право регіону вирішувати питання адміністративних, управлінських функцій (близька напівполітичній автономії). Різниця між ними не чітка й полягає в тому, що напівполітична, як правило, ураховує національну специфіку регіону, а адміністративна — технічна, ураховує регіональні ресурси й резерви. Адміністративна не має права вида-

вати місцеві закони (хоча має право на видання нормативних актів, на мову). У Китаї, наприклад, представницькі органи автономних утворень можуть доповнювати акти вищих органів (якщо вони не відповідають місцевим умовам, можуть брати участь у зовнішньо-економічних відносинах).

Виділяють корпоративну автономію, існування якої зумовлено існуванням лінгвістичних суспільств, для яких резервуються місця в державному апараті, а державні службовці, що працюють у даному районі, зобов'язані скласти іспит на знання мови, культури місцевого населення. Судові процеси й викладання можуть здійснюватися місцевою мовою. Таку форму автономії мають зареєстровані касты й племена в Індії.

Автономні утворення можуть зустрічатися й у суб'єктах федеративних держав (в Індії в штаті Ассам).

У деяких країнах існують своєрідні напівавтономні утворення:

1) одиниці Великобританії — Шотландія, Уельс, у головних містах (центрах) яких є свої відомства, а до уряду Великобританії входять міністри по справах Шотландії й Уельсу, а також Північної Ірландії, що є автономією. Пропозиції про автономії Шотландії й Уельсу було відкинуто на місцевих референдумах;

2) в окремих країнах Африки є міждержавна "кочова автономія" для племен туарегів, коли визначено кордони їх сезонних міждержавних міграцій.

Автономізація територіально-політичних утворень у ХХ ст. призвела до виділення форми державного устрою — "регіоналістська держава", що сполучає елементи унітаризму, федералізму, автономії і є перехідною від унітаризму до федералізму (Італія — 1947 р., Іспанія — 1978 р., Шрі-Ланка — 1987 р.). Уся територія держави складається з автономних утворень. Ці автономії можуть являти територіальну автономію (більшість із 20 областей Італії), будуватися з урахуванням населення й географічних факторів (5 областей Італії) або створюватися на основі етнічних ознак (Країна басків, Андалусія в Іспанії).

Із прийняттям конституції 1978 р. в Іспанії було закладено основи федеративної системи. Іспанія ділилася на автономні регіональні співтовариства. Одночасно передбачалося, що Країна басків і Каталонія, а також будь-яка інша регіональна спільність, яка того побажає (ними виявилися Галісія й Андалусія), можуть в індивідуальному порядку вести переговори з Мадридом щодо устрою своїх управлінських механізмів і обсягу повноважень, переданих регіональним урядам. Більшість інших регіонів країни зволіла задовольнитися тим поділом влади, що встановлювався конституцією. У всіх випадках кожна складова територія повинна була мати власний регіональний уряд. Подібні розподіли, що утворюються на основі двосторонніх угод між центральним урядом і одиницями, існують у рамках фодалістичного устрою [6]. Отже, територіально-політичний устрій Іспанії називають і "унітарним", і "регіоналістським", і "федеративним", і "фодалістичним".

Є сенс виділення синтезованих форм державного устрою. Наприклад, унітарні держави, що містять елементи федерації, — "квазіфедеративні". Таких налічується близько 25. Їх можна розділити на 3 групи: 1) західноєвропейські держави з тривалими традиціями регіоналізму (Великобританія, Італія, Іспанія, Португалія, Фінляндія); 2) консолідації — багатонаціональні країни з компактно проживаючими меншостями (Ізраїль, М'янма, ПАР, Судан, Гана, Намібія). Так Л. Файн відзначає, що політична система Ізраїлю спирається на самодостатні сегменти субкультури — "махане", а тому зараховується до квазіфедеративних держав [7, с. 167]. 3) малі острівні держави (Антигуа й Барбуда, Фіджі, Папуа-Нова Гвінея, Вануату — "Нові Гебриди").

Інший тип державного устрою — федерація. Поняття "федерація" походить від латинського "поєднувати". Федералізм — інституційна угода про форму суверенної держави, при якій регіональні одиниці беруть участь у прийнятті рішень центральним урядом.

Існує 23 федеративні держави: 5 держав у Європі (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія, унікальна сербо-хорвато-мусульманська федерація усередині унітарної держави в Боснії й Герцеговині); 6 в Азії (Росія, Індія, М'янма, Малайзія, ОАЕ, Пакістан); 5 в Америці (США, Аргентина, Бразилія, Венесуела, Канада); 4 в Африці (Коморські острови, Нігерія, Танзанія, Ефіопія); 3 в Океанії (Австралія, Папуа-Нова Гвінея, Штати Мікронезії).

Федералізм є родовим поняттям і містить кілька підвидів виходячи з принципу класифікації. За типом виникнення федерації бувають: 1) історико-географічні федерації (утворені шляхом об'єднання федеральних одиниць): США, Канада, ФРН, Австрія, Мексика, Аргентина, Бразилія, Венесуела, Сент-Кітс і Невіс (Співдружність Британських націй), ПАР, Коморські острови, Малайзія, Австралія, Федерація Мікронезії, ОАЕ; 2) національно-етнічні федерації (федеральні одиниці утворені на основі етнічних кордонів): Швейцарія, Бельгія, Росія, Індія, Пакістан, М'янма, Нігерія [8, с. 154].

За типом правового закріплення принципу федералізму, федерації бувають: 1) федерації "договірні": суб'єкти федерації зберігають суверенітет і право сепесії (виходу). Звідси концепція "подвійного суверенітету" федерації і її суб'єктів. Суб'єкти такої федерації мають конституції і громадянство. Кордони суб'єктів не можуть бути змінені без їхньої згоди; 2) федерації на основі автономії, або конституційні федерації: суб'єкти федерації не мають суверенітету, не мають конституцій, їх кордони змінюються актами центральних органів. Ініціативи суб'єктів мають консультативний характер.

Якщо федерація складається з держав, не зв'язаних у державно-правовому відношенні, то її утворенню передують договір, що покладається згодом в основу конституції. Перетворення унітарної держави на федеративну, як це мало місце у Венесуелі, Мексиці, Аргентині, Бразилії, можливе лише за наявності "передбаченої" норми в союзній конституції.

За типом структурної організації федерації бувають: 1) симетричні; 2) асиметричні. Перші з них є формою організації державної влади, головні принципи якої були сформульовані засновниками Сполучених Штатів у Конституції 1787 р. Федерація — це встановлення єдиного центрального уряду, у межах охоплення якого формується політея; складові одиниці якої одержують право на самоврядування та на співучасть у конституційному управлінні в цілому; повноваження центрального уряду делегуються йому населенням усіх складових одиниць, тому воно має прямий вихід на громадян країни. У більшості федеративних держав парламенти складаються з 2-х палат (бікамералізм), коли друга палата забезпечує представництво суб'єктів федерації. Суб'єкти федерації мають правову й судову системи, наділені законодавчою владою. Для розпуску федерації потрібна згода всіх або більшості одиниць. Компетенція між федерацією і її суб'єктами розмежовується союзною конституцією. У більшості федерацій існує єдине союзне громадянство й громадянство союзних одиниць. Федерація має єдині збройні сили й бюджет. До класичних сучасних федерацій можна віднести США, Канаду й Швейцарію (хоча останню "де-юре" відносять до "конфедерацій").

В. Колосов і В. Міроненко виділяють такі типи федерацій, як західноєвропейський тип (Німеччина, Австрія, Бельгія, Швейцарія); північноамериканський тип (США, Канада, Австралія) — створені "знизу" і мало пов'язані з етнічним чинником, володіють стійкою політичною ідентичністю й високою децентралізацією держави; латиноамериканський тип (Мексика, Аргентина, Венесуела, Бразилія); афро-азіатський тип (Індія, Малайзія, ПАР) — централізовані федерації, утворені "зверху" компромісом між елітами регіонів, з регіональними асиметріями та збереженням елементів авторитаризму.

Іноді виокремлюють федералізм в англійських країнах, у тому числі колоніальний федералізм, наприклад у Британській імперії, де конституційні функції здійснюються роздільними для кожного рівня управління інститутами, і федералізм у німецькомовних країнах, насамперед у Німеччині й Швейцарії, де широта повноважень центральних урядів урівноважується передачею інститутам федерированих одиниць функції їх реалізації. Що стосується російського федералізму, то С. Шахрай зазначив: "У Росії одночасно існують і реалізуються три моделі федералізму: кооперативний федералізм — закладений конституцією, базується на принципах спільних повноважень федерального центру й регіонів, єдності всіх рівнів виконавчої влади, поділу предметів ведення й зон відповідальності; паралельний федералізм — що народився на хвилі параду суверенітетів, є проявом тенденції розмежування з центром, що панує в адміністративній сфері, де в кожного рівня влади своя компетенція, свій рівень відповідальності; унітарний федералізм, як спадщина радянських часів" [9]. "Лускاته" збільшення території Росії призвело до виникнення проектів укрупнення суб'єктів фе-

дерації (з 89 до 10–12) на базі міжрегіональних економічних асоціацій типу "Сибірської угоди". Укрупнені суб'єкти отримують назву "регіони", за якою втрачається соціокультурний та політичний зміст федералізму [10, с. 63–65].

Різні уявлення щодо "природи" та видів федерацій у своїх працях представили: Г. Еллінек, Д. Хенрих, Г. Таллок, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвіль [11, с. 523; 12, с. 138; 13, с. 12; 14, с. 22; 15, с. 138]. З моменту створення першої федерації США проблема співвідношення федеративного принципу і принципу суверенітету не залишає байдужими ні політиків, ні юристів. Від її вирішення залежить питання про межі прав федеральної влади відносно суб'єктів та суб'єктів відносно центра — питання морфології центр-периферійних відносин.

Усі теорії суверенітету у федеративній державі можна звести до трьох груп: 1) перша — визнає суверенітет належністю і федерації і членів федерації, тобто ділить суверенітет між двома носіями; 2) друга — визнає суверенітет за суб'єктами федерації; 3) третя — лише за федеративною державою.

Еволюція цих теорій відбиває різні етапи в розвитку федерацій. Так перша група теорій характерна ранньому етапу розвитку федерацій, зокрема американської. Така позиція служила обґрунтуванням компромісу між центром і місцевою владою. Відповідно до рішення Верховного суду в справі 1793 р. "будь-який штат... у будь-якому питанні, у якому його суверенітет не був делегований Сполученим штатам, так само повністю суверенний, як Сполучені Штати щодо переданих їм прав" [16, с. 293]. На думку першого коментатора конституції США Дж. Текера, "суверенітет союзу — це еманация суверенітету штатів... Кожний з них є державою усе ще суверенною.., вільною якщо того зажадають обставини прийняти на себе виконання своїх функцій у найбільш необмежених розмірах" [16]. Це була теорія поділу суверенітету (або подвійного суверенітету).

А. Токвіль розвивав думку про те, що влада союзу і влада штатів має обмежений суверенітет. Повним суверенітетом володіє союзна влада й влада федерацій. Правову основу поділу суверенітету між союзом і штатами він бачив у поділі компетенції між федеральними органами влади і органами влади штатів [15, с. 96]. Характерним було зауваження про те, що суверенітет союзу в США є штучним на відміну від "природного" суверенітету штатів. Тому не могло виникнути питання про те, чи має право федерація ліквідувати самі штати поза їх волею. Адже право члена федерації належить йому не тільки в силу конституювання й надання права державою, але й у силу "власного права". У розкритті питання про "власне право" важливим є факт, що право членів федерації приймати конституції має об'єктивний характер. Історично в ряді федерацій конституції держав-членів передували за часом конституції союзу й продовжували діяти після утворення федерації й прийняття нею конституції. Тому не можна припустити, що, поєд-

нуючись у союз, держави-члени добровільно відмовляться від первісного статусу. "Затвердження частин федерації як держав-членів у конституції федерації не означає їх конституювання, а визнання їх як держав-членів" [16, с. 302–303].

Юридична незнищеність держав-членів впливає з первісного відношення між федерацією і державами-членами, що є передумовою союзної держави. Однак ніяка конституція не може гарантувати незнищеність. Конституція може гарантувати лише те, що будь-яка конституційна гарантія буде змінена або скасована у порядку, передбаченому конституцією, але не те, що вона ніколи не буде скасована. У ст. IV розділу 3 Конституції США говориться, що нові штати не можуть бути утворені в межах юрисдикції іншого штату або шляхом злиття штатів чи їх частин без згоди штатів і союзу.

Засновником теорії подвійного суверенітету вважається А. Медісон, один із творців конституції США, проте ідею розділеного суверенітету поділяли всі співавтори "Федераліста" (А. Гамільтон, Д. Джей), хоча й були прихильниками централізаторської концепції, відповідно до якої суверенітетом може володіти лише федерація в цілому (на її основі прийнята Конституція США в 1787 р., що закріпила верховну владу союзу).

Ідея розділеного суверенітету одержала розвиток у працях Г. Кельзена, Г. Вайнца [17]. Вони стверджували, що кожний суб'єкт федерації є державою й має державний суверенітет. У конфедерації союз держав не є державою; окремі частини унітарної держави теж не є держави; у федерації ж обидві сторони — федерація і суб'єкти федерації є державами й мають суверенітет. У цьому є відмінність федерації від інших форм державного устрою.

Прихильником "дуалістичної доктрини" в розумінні суверенітету є А. Яценко [18]. Відповідно до даної концепції влада центральної й влада суб'єктів федерації існують паралельно, і тільки їх з'єднання є загальнодержавною владою, що є носієм державного суверенітету [9, с. 363]. Суверенітет у федерації не належить ні окремим державам-членам, ні союзу, а сукупній волі союзу й членів федерації.

На думку І. Левіна, ці теорії підійшли до опису юридичної природи федерації [16, с. 305]. "Це значить, що вищі органи союзу й держав-членів здійснюють суверенітет, носієм якого є федерація — союз і держави-члени. Союз і держави-члени співсуверенні" [16]. Серед прихильників ідеї подільності державного суверенітету між федерацією і її суб'єктами можна назвати вітчизняних юристів — Ю. Дмитрієва, О. Хишиктуєва й ін. [8].

Практика федералізму показала слабкість концепції розділеного суверенітету, оскільки суверенітет у державі може бути тільки один. Суверенітет — це верховна влада, за визначенням, за природою ця влада єдина. Говорити про передачу частини верховної влади рівнозначно запереченню поняття суверенітету. У випадку переходу функцій до суб'єктів федерації можна стверджувати про

розпад держави або переродження в конфедерацію. Часто суверенітет визначають як здатність влади приймати рішення. Навряд чи можна говорити, що таким правом можуть володіти влади суб'єктів федерації.

Проте в деяких конституціях федеративних держав проголошується суверенітет суб'єктів. Так кантони Швейцарії (яка офіційно називається конфедерацією, хоча функціонує як федерація) за Конституцією 1874 р. є суверенними. Але та ж конституція стверджує, що кантони не мають сецесії, їх конституції повинні затверджуватися федеральними зборами республіки, вони повинні мати республіканську форму правління й т. ін. Тобто суверенітет тлумачиться як широка самостійність у внутрішніх справах.

Передумовою теорії другої групи є твердження про неподільність суверенітету. З'являється дилема: або суверенітет суб'єктів, або — союзу. Принцип неподільності суверенітету є підставою для заперечення саме ідеї союзної держави. Вони відмовляються визнати федерацію державою, оскільки вона не має суверенітету: останній є належністю членів федерації. Для пояснення існуючих федерацій М. Зайд висував ідею про те, що федерація одержує від членів федерації суверенітет на час, протягом якого вони перебувають у федерації [9]. У таких поглядах відбиваються настрої сепаратистськи налаштованих суб'єктів федерації. Тому вони намагаються довести договірний характер федерацій і право договірних сторін не підкорятися волі союзу. Вираженням суверенітету держав — членів федерації вони вважають вирішення питання про нуліфікацію (визнання необов'язковими рішення центральних органів) й сецесію в позитивному змісті.

Представники третьої групи теорій також стояли на позиції неподільності суверенітету, але на противагу теоріям другої групи, вони стверджували, що суверенітет належить тільки федерації, а держави-члени — несuverенні. М. Еллінек, П. Лабанд, В. Віллоубі, Г. Геллер, А. Кунц, Н. Палієнко й ін. стверджували, що в рамках єдиної держави суверенітет не може належати складовим частинам. Суверенітет не можна розділити, він є прерогативою федерації в цілому. Дана концепція одержала назву "унітарної".

Г. Еллінек, як представник цієї теорії, розглядав суверенітет як здатність держави до правового самовизначення, він заперечував можливість розподілу, збільшення або зменшення суверенітету. Можна розділити компетенцію, але не суверенітет. [9, с. 370]. Суверенітет, на думку Г. Еллінека, належить федеративній державі, але членів федерації він розглядає як держави на підставі, що вони самовизначаються в межах, установлених їх державному веденню. "...Німецькі союзні держави, варто визнати державами, тому що вони можуть організовуватися за власними конституціями, які є їхніми законами, а не законами імперії" [9, с. 359]. Допускаючи наявність у несuverенних держав-членів власних, неделегованих федеративною державою прав на здійснення влади, до виняткової компетенції федеральної влади Г. Еллінек відносив "негати-

вний контроль" за діяльністю держав-членів, а саме недопущення виходу їх за межі своєї компетенції. Він і його прихильники проголошували винятковий суверенітет федерації. Із цього погляду конституція федеративної держави не визнає за державами-членами права виходу з федерації та її ліквідації, але визнає за федерацією право ліквідації держав-членів [16, с. 295].

Ці теорії заперечують не тільки суверенітет держав-членів, але і їх державний характер. Розглядаючи суверенітет як ознаку держави, Г. Геллер не допускав співіснування двох суверенних "вирішальних центрів" на одній території. "Це означало б взаємодію двох вищих вольових едностей, скасування єдності держави й громадянську війну" [16, с. 293]. Погоджуючись із теорією Г. Еллінека, він відкидав можливість підведення члена федерації й союзної держави під одну "категорію понять". Наукова неоднозначність термінології вимагає, щоб назву "держави" було резервовано тільки за "універсальною вирішальною єдністю". Федерація є "деконцентрована держава" [16, с.293]. Категоричним є висновок І. Левіна: "Принцип суверенітету держав-членів несумісний із принципом федералізму" [16, с. 297].

Цій точці зору протистоїть концепція, відповідно до якої особливість федерації полягає в юридичній незнищеності держав-членів, "у їх первинній природі, у їх власнеправності" [16, с. 300]. Це стосується тих федерацій, процес формування яких мав об'єднаний характер. Д. Кальхаун, М. Зейдель — опоненти Г. Еллінека дотримувалися позиції, що верховна влада належить складовим частинам федерації (сепаративна теорія). Вони погоджувалися з фактом неподільності суверенітету, але під федерацією розуміли союз незалежних держав, що володіють правом сепесії.

Отже, вирішення протиріччя між дуалітичною, унітарною, сепаративною теоріями дотепер немає. По суті принцип федерації — це не що інше, як принцип поділу влади по вертикалі. Не випадково визнається органічний зв'язок між принципом федерації і принципом поділу влади, як ідеями, висунутими проти абсолютистського розуміння суверенітету. Отже, суверенітет один, розділити його не можна, у федеративній державі належати він може лише владі федерації (центру).

Інші типи устрою територіально-політичних утворень можуть бути об'єднані терміном "асоційовані устрої". Це асоціації, кондомініуми, конфедерації, так звані "федератизми". Конфедерація — була загальноновизнаною формою федералізму до 1787 р. При конфедеративному устрої одиниці, що об'єдналися, утворюють союз на основі договору, а не на основі конституції, як суб'єкти федерації. Конфедерація — це міжнародно-правове об'єднання, але з елементами конституційно-правового регулювання. Це союз держав для вирішення певного кола питань. Союз утворює центральні органи, що мають делеговані повноваження. Вони встановлюють зв'язок з управліннями одиниць, але не можуть втручатися в діяльність органів держав-членів. Суб'єкти конфедерації зберігають суверенітет і законодавчі

повноваження. У конфедераціях немає єдиної території й громадянства, єдиної податкової й правової систем. Для виходу зі складу конфедерації не потрібно згоди інших членів. За членами конфедерації визнається право нуліфікації. Класичні зразки конфедерації — Ахейський союз і Республіка З'єднаних провінцій. Конфедеративна форма державного устрою існувала: у США з 1778 р. по 1787 р.; у Німеччині — з 1815 р. по 1867 р. Вона була перехідною формою устрою від політичної роздрібленості до федерації.

Кондомініум — це рідкий тип конфедеративного утворення. Кондомініум устанавлюється для ліквідації протиріч між державами, що мають претензії на одну периферійну територію. Так сьогодні Іспанія й Франція здійснюють кондомініум над Андоррою.

Наступний тип асоціації — "федератизм" (federacy), який визначає асиметричні взаємини між федерованою державою й федеративною державою [19]. Основою союзу є збереження федерованою державою внутрішньої автономії при відмові від деяких форм участі в управлінні федеративним утворенням. Зміни в "особливих відносинах" можуть бути здійснені за згодою обох сторін. У США подібний устрій називається "співдружністю". Так побудовані взаємини США з Пуерто-Ріко й о. Гуам.

Асоціація — це вільне об'єднання дрібних держав із більшою державою, або метрополією. Асоційована державність — це об'єднання, у якому велика і мала держава можуть в односторонньому порядку розірвати відносини. Цей підвид подібний з "федерасі" як конфедерація подібна з федерацією. І в тому, і в іншому випадку відносини асиметричні, але при асоційованій державності федерована держава в меншому ступені пов'язана з федеративною державою, і в конституції, що оформляє взаємини сторін, передбачена можливість розриву існуючих уз за певних умов. Подібні взаємини встановлено між США і Федерованими Штатами Мікронезії (Каролінські острови).

Відрізняються співвідношення участі у владі і її поділ, у федерацій і конфедерацій при симетричному й асиметричному федеративному утворенні. Федералізм можна розглядати як конституційний засіб запобігання ієрархізації й централізації. За внутрішньою будовою федеративною матрицею передбачувана рівність між локальними частинами, в той час як вхідні до складу конфедерації одиниці можуть нагадувати центр-периферійну модель. Федералізм не існує на позатериторіальній основі, оскільки в цьому випадку важко окреслити кордони, без яких неможливо встановити внутрішній поділ влади. Успішно функціонуючими є ті поліетнічні федеративні системи, у яких кордони федерованих одиниць не збігаються з кордонами етнічних утворень.

Федералізм — це демократична "середина", що передбачає компроміси між учасниками вертикальних (адміністративних) та горизонтальних (територіальних) центр-периферійних відносин. Учасниками центр-периферійних відносин у територіально-політичних системах є не тільки суб'єкти адміністративно-територіального поділу,

але й регіони, які виступають основою "соціологічного" або "позатериторіального федералізму".

Розглядаючи регіон як основу "соціологічного федералізму", метою є визначення його соціокультурного потенціалу для набуття ознак "центру" або існування як "джерела" відновлення колишньої державної форми. Одним із перших пояснити цей феномен за допомогою закону "збереження запасу історичних сил" спробував М. Данилевський, який доводив, що "периферійність" дозволяє регіону нагромаджувати "політичний резерв, що проявить себе, коли у "центру" буде вичерпано внутрішнє джерело життя".

Базуючись на цій інтерпретації, можна розглядати процес розвитку країни у вигляді дискретної серії історичних переходів, у процесі яких один територіально-політичний устрій заміщується іншим, кристалізація якого відбувається вже на іншій регіональній основі. Так Д. Деламейд у праці "Нові суперрегіони Європи" вказує, що в умовах наднаціональної європейської інтеграції відроджуються регіональні структури, у яких відбиті ареали етнічної й культурно-лінгвістичної спадщини, традиції й звичаї більш стародавні, ніж ті, які відбиває досвід європейських "націй-держав" [20, с. 9–10]. При ігноруванні на офіційному рівні регіоналізм існує в пасивній формі й проявляється у звичаях, типах менталітету, публічній активності, культурних особливостях і т. ін.

Курс уряду, що має конотацію з терміном "регіоналізм", підтримує різні центри регіонального тяжіння й у політичному сенсі спричиняє існування відцентрових демократій. Регіоналізм дозволяє скоротити дистанцію між політичною елітою й рядовими громадянами та створює стимули для участі останніх у політичному житті. Однак регіоналізація не може тлумачитися як універсальний політичний інструмент. Те, що при одному режимі можна досягти за допомогою централізації, при іншому — реально забезпечити за допомогою регіоналізації. Лояльність співтовариству не переноситься автоматично на лояльність до місцевої влади і часто мешканці локальних утворень шукають захисту в центральній владі. З іншого боку, епоха індустріалізації зруйнувала основу існування локальних співтовариств. Багато спільнот людей діють у масштабах, що перевершують розміри держав. Територіальність поглинається більше значними факторами — солідарність із конфесією, чия зона впливу перевершує національні кордони. Звідси — поширення позарегіональних, позадержавних і позатериторіальних форм самоструктурування політичних, економічних і інших процесів.

У державах, де регіональні проблеми мають актуальність, обрання форми децентралізації влади зумовлено специфікою центр-периферійних відносин між одиницями територіально-політичного розподілу. Довжина просторів та ускладнення комунікацій між центром і периферією зумовлює інституалізацію центра, який акумулює, колонізує сферу цінностей і змістів, відтворюючи патерналістську державну модель. Виступаючи ініціатором реформ,

центр зіштовхувався зі складністю їх проведення в масштабах різноманітного простору. Реакцією центру на цю складність є спроби спрощення простору шляхом уніфікації й вибудовування вертикалі влади. За цією логікою місцева специфіка сприймається як опір.

Особливості структурування центру перебувають у протиріччі з розмаїтістю периферії. Більшість країн є поліконфесійними, полікультурними, поліетнічними, які живуть не тільки в різних просторових локусах, але й у різних часових реальностях. Будь-який процес протікає як асинхронний. Окремі регіони й периферійні соціокультурні групи демонструють той чи інший ступінь автономності від центру.

Зі сполучення цих особливостей центр-периферійних відносин випливають характеристики політичної культури. Вона нерідко є дуалістичною, тобто побудованою на основі бінарних протиріч. Цей дуалізм пов'язаний з тим, що "реформи зверху", у міру поширення їх з центра вшир натрапляють не на нігілізм, а на культурнооформлені альтернативи. Розкол між викликами інститутів держави й відповідями периферії підкреслюється традиційним протиставленням держави і суспільства, влади і народу. Напруженість між центром і периферією знаходить прояв у бажанні центру перебудувати периферію на всьому оточуючому просторі.

Специфіка центр-периферійних відносин визначає характер перехідних процесів. Центру вдається контролювати ситуацію шляхом проникнення на периферію. У періоди зміцнення центр прагне до підтримки роз'єднаності між регіональними елітами. Цей успіх обертається втратою центром легітиматії. Стихійна логіка переходу постає компенсаторним механізмом включення периферії в діяльність центру в умовах втрати центром легітимності. Стихійний характер переходу веде до зламування встановлених центром порядків і переструктуризації центр-периферійних відносин. Периферійне виявляється ресурсом, що живить простір у "смутні" часи.

Сучасний етап розвитку пов'язаний зі зміною принципів організації суспільства, що будується на горизонтальній логіці інтеграції, з характерним розвитком інформаційних систем. Мережне суспільство диференціюється на строкаті групи. Тому будь-яка інтеграція має бути заснована на малих формах самоорганізації, "знизу нагору". Периферійні елементи тут неможливо уніфікувати, вони самодостатні й автономні від центральних. Майже неможливим стає вертикальне управління. Регіональні варіації самоврядування як форми горизонтального підпорядкування великі. За розвитком місцевого самоврядування стоїть протистояння модернізаційних центрів — міських агломерацій, консервативних периферій і напівпериферійних зон, у які фактично "провалюється" весь простір країни.

Залучення периферії чи напівпериферії до участі в глобальних процесах відбувається шляхом інтеграції. У випадку політичної інтеграції мова може йти або про створення політичного цілого в певних територіальних кордонах, або про виникнення політичного співтовариства, що не має прив'язки до території. У першому ви-

падку мається на увазі оформлення державності — виникнення наднаціонального об'єднання у формі федерації або конфедерації держав. При цьому політична інтеграція має просторовий вимір і зовнішні кордони, тобто є регіональною, а не глобальною. У другому випадку інтеграція може мати за мету оформлення політичного співтовариства, позбавленого територіальної прив'язки. Ідеться про інтеграцією суб'єктів, які об'єднані цінностями.

Так регіональна інтеграція сприяє глобалізації, яка є процесом "денаціоналізації" політичного простору. Регіональна інтеграція зумовлює зчеплення національних господарств, підштовхує процес глобалізації, створюючи для нього зцементовані опорні конструкції. Втім, регіоналізацію можна розглядати і як результат глобалізації, одну з її форм. З іншого боку, регіоналізація є ізоляцією, реакцією на негативні прояви глобалізації. Крім того, регіоналізм розцінюється як об'єднання держав у відповідь на виклики глобалізації. Розвиток міжнародних регіонів дає підстави вважати регіоналізацію проявом інтеграційних процесів. Посиленням взаємозалежності економік країн є інтернаціоналізація, формами якої є інтеграція і глобалізація. Якщо глобалізація — це якість інтернаціоналізації вшир, то інтеграція — найвищий ступінь розвитку углиб. Глобалізація та інтеграція виступають двома сторонами медалі, тому регіоналізм не може бути продовженням глобалізму. Значення регіоналізації можна усвідомити за допомогою концепцій "старого" і "нового" регіоналізму. "Старий регіоналізм" виник у роки холодної війни і формувався "згори" конфронтуючими блоками, характеризувався домінуванням політичних питань над іншими. "Нова" хвиля регіоналізму зародилася "знизу" в середині 1980-х рр. як феномен, пов'язаний із переходом співробітництва з міжнаціонального на наднаціональний рівень. Узгодження національних інтересів призводить до зародження регіональної ідентичності. Отже, "з ключової ролі регіоналізації у знятті бар'єрів... випливає і ключова роль регіонів у процесі глобалізації". Теоретики домовилися вважати нові регіональні форми співробітництва стороною "загальносвітового процесу" глобалізації, не акцентуючи увагу на тому, що їх взаємодія у форматі старого регіоналізму не втратила актуальності. "Регіоналізація" світового процесу не усуває бар'єрів на шляху глобальної інтеграції, а лише змінює їх просторову конфігурацію". У кожному об'єднанні формується об'єктивна ієрархія внаслідок різниці рівнів розвитку країн-членів. Інтеграція є поетапною і різношвидкісною для кожної країни і це є індикатором наявності ієрархії, а іноді навіть і дискримінації. Більшість периферійних країн змушена приєднуватися до центрів інтеграції, аби запобігти власній економічній маргіналізації.

Література

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. — М.: Международные отношения, 2003.

2. *Евсеев Т. П.* О понятии "простого" государства в юридической науке // Правоведение. — 2004. — № 1. — С. 22–28.
3. *Чиркин В. Е.* Современное государство. — М.: Аспект Пресс. — 2004.
4. *Еллинек Г.* Значение конституции в современном праве. — С.Пб.: б. и., 1906.
5. *Бабурин С. Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. — М.: Изд. МГУ, 1997. — 480 с.
6. *Элейзер Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. — 1995. — № 5.
7. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. — М.: Аспект Пресс, 1997. — С. 167.
8. *Колосов В. А., Мироненко Н. С.* Геополитика и политическая география. — М.: Аспект Пресс, 2001. — 479 с.
9. *Севрюков Д.* "Стыдливый" федерализм или перспективы федеративных отношений в России обсудили в Германии // Российские вести. — 2005. — № 7.
10. *Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. — М., Серия "Научные доклады". — 1998. — № 63. — С. 63–65.
11. *Еллинек Г.* Значение конституции в современном праве. — С.Пб.: б. и., 1906.
12. *Хенрих Д.* Всемирный федерализм в 1990-х гг. // Панорама-форум. — 1995. — № 2. — С. 97.
13. *Таллок Г.* Новый федералист. — М., 1993. — 325 с.
14. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре или принципы политического права. — М., 1938.
15. *Токвиль де А.* Демократия в Америке. — М., 1992.
16. *Левин И. Д.* Суверенитет. — М.: Наука, 1948. — 446 с.
17. *Чистое учение о праве Ганса Кельзена:* Сборник переводов. — Вып. 2 /Академия наук СССР; Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, Н. Н. Разумович; Пер. с нем. С. В. Лезова. — М., 1988. — 212 с.
18. *Яценко А.* Теория федерализма. — Юрьев, 1912. — 544 с.
19. *Брезгулевская Н. В.* Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. — 2005. — № 3. — С. 150–162.
20. *Delataide D.* The New Superregions of Europe. — N. Y., 1994. — P. ix-x.

С. В. Коч, Ю. В. Узун

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
Институт социальных наук
Украина, 65104, г. Одеса-65, Французский бульвар 24/26, каб. 37

МОДЕЛИ УСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ С ПОЗИЦИИ ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Резюме

В работе рассмотрены особенности административно-территориального устройства политических систем с позиции центр-периферийных отношений. Представлены классификации моделей государственного устройства. Проанализированы особенности квазифедеративных и квазиунитарных устройств. Представлен анализ влияния теории суверенитета на функциональную специфику центр-периферийных отношений, на морфологию территориально-политической системы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, центр, периферия, суверенитет, регионализм.

S. V. Koch, Y. V. Uzun

Institute of social sciences of the Odessa national university
of a name I. I. Mechnicova,
Ukraine, 65104, city Odessa — 65, French parkway 24/26, study 37

**MODELS OF THE DEVICE OF TERRITORIAL — POLITICAL
SYSTEMS FROM POSITIONS THE CENTRE OF THE PERIPHERAL
ATTITUDES**

Summary

In work the features of the administrative — territorial device of political systems with positions of the centre — peripheral attitudes (relations) are considered. The classifications of models of the state device are submitted. The features kvasifederal and kvasiunitary of devices are analysed. Regionalism is considered as process of a finding of subjects in system of the centre — peripheral attitudes the analysis of influence of the theory of the sovereignty on functional specificity of the centre — peripheral attitudes, on morphology of territorial — political system Is submitted.

Keywords: the administrative — territorial device, centre, periphery, sovereignty, region.