

Розділ I ПОЛІТИЧНА РЕГІОНАЛІСТИКА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Ірина Оніщенко

ПОЛІТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ НОВОЇ ЕПОХИ

I. Onishchenko. Political instruments of a new epoch. In the article a question is put in relation to the necessity of new approaches at the study of political structures, state institutes and control system in the period of globalization. The analysis of the international political system is conducted from point of theory of the systems. It is found out, that different scientific schools and flows are forecast by various directions of development of models of the territorial mode and management, both separate states and whole regions. In particular, attention of kondominiumu is spared, which exudes between other united sovereignties as general territorial dominion which is carried out two or more by the states above certain territory on the basis of equality. The analysis of basic advantages and lacks of kondominiuma is conducted.

У період глобалізації, який ми сьогодні спостерігаємо, політичні структури, державні інститути, системи управління конче потребують переосмислення, а суспільні процеси вимагають якісно вищого рівня керованості. Не можна будувати майбутнє з політичним інструментарієм минулої епохи. Аксиоматично, що для приборкування стихії суспільних процесів не вистачить лише старих, створених століттями на національному рівні засобів управління. Нова епоха висуває нові вимоги для ефективного функціонування держав і політичних систем.

Взаємопов'язаний світ ставить людство перед найгострішою проблемою управління глобальним розвитком. Ми постійно є свідками того, що небезпеки, які виникають в одному місці, можуть раптом виявитися в інших частинах планети. Отже, сучасна політика тісно пов'язана з вирішенням найважливішого завдання — забезпечення управління у нових масштабах: уширшки — на всьому просторі планети та углиб — на всіх рівнях організації від локального до всесвітнього.

Теорія систем дозволяє нам представити світову спільноту як багатопланову надсистему, що складається з безлічі взаємозв'язаних, взаємозалежних, співпрацюючих і конфліктуючих між собою підсистем в особі національних держав, міжнародних, міждержавних та недержавних організацій, транснаціональних корпорацій. Для

міжнародно-політичної системи, як і більшості інших відкритих систем, характерне органічне поєднання протилежностей, що доповнюють одна одну. Це статика і динаміка, стійкість і нестійкість, визначеність і невизначеність, одноманітність і різноманітність, симетрія і асиметрія, лінійність і нелінійність, передбачуваність і непередбачуваність. За такого розуміння світового порядку не можна розглядати як раз і назавжди сталу, завершену систему. Бо у такій системі початок становлення, динаміка переважає над усталеністю. В ній принципи самоорганізації домінують над принципами організації, що розуміється як діяльність зовнішніх агентів з впорядкування, структуризації і управління системами.

Необхідно спробувати управляти суспільством, яке самоорганізується, але форми і засоби такого управління мають бути адекватними динаміці цих процесів самоорганізації. Варто нагадати відомий вислів класика політичного реалізму Р. Кіссінджера, який стверджував: «Ніколи раніше новий світовий порядок не створювався на базі таких багатоманітних уявлень, у такому глобальному масштабі. Ніколи раніше не існувало порядку, який поєднував би в собі атрибути історичних систем рівноваги сил із загальносвітовим демократичним мисленням, а також сучасною технологією, що стрімко розвивається»¹.

Політологи і юристи сьогодні впритул наблизилися до необхідності комплексного аналізу досвіду існування систем державного територіального управління в сучасних країнах. Існуючі наукові школи і течії прогнозують різноманітні напрями розвитку моделей територіального устрою і управління. Вчені відзначають особливості функціонування різних моделей державного територіального устрою розвинених країн, з'ясовують причини вибору, стійкості і динаміки моделей державно-територіального устрою в різних політичних системах. Особлива увага приділяється технологіям територіального управління і раціонального розподілу адміністративних і політичних повноважень між рівнями управління в рамках різних моделей, особливостям управління різними типами територій, а також технологіям територіального управління для вирішення соціальних і етнічних конфліктів.

Нагадаємо, що «управляти — означає робити вибір», а ми звикли думати, що процедура вибору завжди повинна бути демократичною. Демократія, крім власної її цінності, має ще і ту перевагу, що дозволяє краще за інші форми правління реагувати на зміну будь-яких обставин.

У світовій політичній науці проводяться масивні емпіричні дослідження сучасних форм державного устрою². Вчені аналізують варіанти

майбутнього територіально-державного устрою як окремих держав, так і цілих регіонів. Наприклад, Пилип Шміттер³ конструює чотири ідеальні типи комбінування територіальних і функціональних учасників (constituancies), називаючи їх держфедерація, конфедерація, консорціум і кондомініум. Він вважає, що європейська інтеграція швидше за все приведе до виникнення кондомініуму. У цьому конструкті склад територіальних учасників буде змінним (самі учасники також постійно змінюватимуться) (tangential), егалітарним та диференційованими. А функціональні учасники — змінними, розсіяними, поділеними між декількома іншими учасниками на частки (shared), частково такими, що збігаються. Зміни в цій структурі, яка буде весь час трансформуватися, відбуватимуться по напрямках, які різні політичні ідентичності вважатимуть у кожен момент політично можливими. (Прикладом подібної «події» може служити недавнє прийняття до Євросоюзу нових членів.) Як «наслідок, ідентичність і самоствердження (self assertion) набувають форми, яку вони мали в середньовіччі.

«Кондомініум» — безпрецедентна форма. «Саме ті елементи, які державна система так довго фіксувала в їх сполученні, будуть розділені і поміняються непередбачуваним чином. Замість однієї Європи із знайомими межами суміжних одиниць, дискретними і визначними популяціями, буде багато Європ, що будуть співіснувати та змінювати одна одну. Замість т.зв. єврократії, що акумулює навколо одного центру рішення окремих, але політично зкоординованих завдань, будуть численні регіональні інститути, які порівняно автономно вирішуватимуть загальні проблеми. Це буде породжувати конкуренцію і навіть конфліктні ситуації»⁴.

Дослідники намагаються відповісти і на питання, які ж саме територіальні одиниці виявляться учасниками такого кондомініуму. Багато хто стверджує, що на місце нинішніх націонал-держав можуть прийти субнаціональні (субрегіональні) утворення. Саме тому необхідно передбачити, «наскільки ефективні вони будуть у встановленні відносин один з одним і з Євросоюзом в обхід націонал-держав»⁵.

Суспільно-політична практика демонструє різноманітні підходи до вирішення міждержавних територіальних спорів. З 1988 р., тобто з початку подій в Нагірному Карабасі, офіційно зацікавленими сторонами (державами та міжнародними організаціями), а також окремими особами — державними діячами, ученими, багатьма громадськими і політичними організаціями, були висунуті різні пропозиції щодо рішення карабаського конфлікту. З 1992 р., обговорюючи статус Нагірнокарабаської республіки, враховуючи основні принципи, що закріплені в документах ООН і ОБСЄ, рішення питання їх

практичного застосування набуло контурів «сполучної держави», запропонованої в рамках Мінської групи ОБСЄ. (24 березня 1992 р. була утворена Мінська група ОБСЄ, яка стала «третейським судом» в рішенні карабаського конфлікту між Вірменією і Азербайджаном). Проте реальне введення «сполученої держави», яка передбачає збереження НКР «у складі Азербайджану», але «поза його межами», залишає НКР широкі зв'язки з Вірменією, визначає політичне і юридичне право республіки як автономії з широкими правами. Відносно НКР можливий принцип утворення трибічного кондомініуму.

У роботах російських учених В. Михайлова, І. Залевської, А. Шутова, М. Баглая, В. Чиркіна, І. Іванова, Я. Ентина, Ю. Лейбо та ін., а також українських Л. Нагорної, Л. Шкляра, А. Картунова, О. Маруховської, Ю. Римаренка, С. Римаренка поняття кондомініуму трактується як володіння певною територією двома або більш державами, які спільно здійснюють над нею свій суверенітет на основі відповідної угоди між ними.

Необхідність встановлення кондомініуму може бути пов'язана з історичними і геополітичними особливостями певної території. У світовій історії принцип кондомініуму застосовувався для вирішення територіальних суперечок у тих випадках, коли спірна територія з тих або інших причин не могла бути приєднана до однієї з держав. Кондомініум в комуні Морені на межі Пруссії і Королівства Нідерланди виник, коли ці держави не змогли домовитися про проходження межі в цьому районі на підставі рішення Віденського конгресу 1814–1915 рр. Він проіснував до Версальського мирного договору 1919 р. З 1889 по 1899 існував кондомініум США, Великобританії і Німеччини над островами Самоа. У XIX–XX ст. кондомініум був встановлений над Суданом і Новими Гебридами. Кондомініум Нові Гебриди існував з 1906 р. по 1980 р. 20.10.1906 відбулося оформлення кондомініуму (сумісного правління Англії і Франції). 30 липня 1980 р. — проголошений незалежною республікою Вануату (Австралія і Океанія). Угодою 1899 року Великобританія і Єгипет встановили кондомініум над Суданом (анульований Єгиптом 15 жовтня 1951). Кондомініум відомий і над водними просторами — Сальвадор і Гондурас володіли затокою Фонсека. Андора і сьогодні іспано-французький кондомініум.

Деякі вчені розглядають форму сполученого суверенітету на території кондомініуму, підкреслюючи, що національна юрисдикція автоматично не поширюється на територію, що знаходиться під спеціальним режимом кондомініуму.

Уніфікованого режиму кондомініуму не існує. У кожному окремому випадку режим кондомініуму визначається конкретними обставинами.

Тут не працюють аналогії з сумісною або пайовою власністю в цивільному праві. Принцип аналогічності взагалі вимагає акуратності в обігу. Класичним прикладом є ситуація 1966 року, коли Генеральна Асамблея ООН припинила мандат відносно Південно-Західної Африки. Виниклі при цьому правовідносини між територією і міжнародною організацією опинилися настільки близькі за своїм характером територіальному суверенітету, що можна говорити про міжнародну організацію як про носія своєрідного солідарного суверенітету.

Кондомініум виділяється серед інших сполучених суверенітетів як спільне територіальне володарювання, що здійснюється двома або більш державами над певною територією на основі рівності. Правовою підставою кондомініуму виступає три- або двосторонній договір. Але з урахуванням того, що міжнародне право визнає кондомініум як випадок, коли частина території, що складається з суші або води, знаходиться в загальному веденні двох або більше держав, що спільно здійснюють суверенітет над цією територією і її населенням, навряд чи можна робити висновок про подільність суверенітету. Подібний підхід здатний розчинити в понятті юрисдикції вже не тільки територію, але і сам суверенітет.

Серед обов'язкових (основних) ознак кондомініуму вчені називають

- 1) входження території до складу обох держав;
- 2) подвійне громадянство;
- 3) багатомовність державних (офіційних) мов;
- 4) знаходження на території кондомініуму озброєних сил обох держав.

Можна виділити і два додаткові, такі, що існують вибірково, ознаки кондомініуму: розподіл державних посад і постів відповідно до законодавчо закріплених квот для представників різних національностей та наявність різноманітних механізмів, що забезпечують стабільність управління подібною територією, щоб уникнути зайвих суперечностей. До цих механізмів можна віднести управління територією за принципом великої коаліції та надання найбільш значущим сегментам політики, наприклад, етнічним спільностям, права взаємного вето, тобто коли меншість, якщо вона визнана одним з державоутворюючих елементів, буде здатна заблокувати рішення, що суперечать його інтересам. Наприклад, у Криму можливе конституювання трьох спільностей: української, кримськотатарської та російської. Висока частка автономності сегмента, коли вирішуються виключно його внутрішні питання, також є певним механізмом забезпечення сталості.

Для подолання спірних валютних і фінансових питань вчені пропонують утворювати на подібних територіях вільні економічні зони,

що приведе до усунення податків і зборів як цілком вірогідної причини конфліктів між державами, які утворили кондомініум. Отже, для вирішення політичних або, тим більше, військово-політичних криз у зв'язку зі статусом Криму, Абхазії або Придністров'я треба глибоко вивчити і проаналізувати можливість створення кондомініумів. Хоча, безумовно, це не єдиний варіант усунення проблеми.

Прикладом успішного вирішення територіальної суперечки може служити Андорра як кондомініум Франції й Іспанії. Територія кондомініуму — 465 кв. км. Головою держави вважаються співправителі президент Франції і Урхельський єпископ, яким щорічно традиційно відраховується 960 франків і 460 песет, відповідно. Офіційними мовами визнані каталонська, іспанська та французька. Сприятливі зовнішньополітичні умови дозволили кондомініуму до кінця ХХ століття розвинути в особливу форму двостороннього протекторату над нейтральною Андоррою.

Кіпр дає приклад ситуативного кондомініуму: надання незалежності Кіпру було оформлено цюрісько-лондонськими угодами 1959 р. між Великобританією, Грецією, Туреччиною, представниками грецької і турецької общин самого Кіпру.

Серед ознак форми державного устрою, розроблених у теорії, можна знайти і загальні риси цього традиційного інституту з формою міждержавних об'єднань. Загальним між ними є те, що вони розкривають і показують внутрішню структуру утворення, взаємовідношення між частинами утворення та організацію влади на території. Проте, на відміну від форми державного устрою, форма міждержавного об'єднання розкриває відношення між суверенними державами-учасниками об'єднання. Вона ілюструє взаємодію державних органів учасників об'єднання і їх органів управління. Окремо визначається об'єм суверенітету держав-учасників і можливість передачі деяких суверенних прав об'єднанню. Також обумовлюється і ступінь інтеграції держав у рамках об'єднання.

Учені юристи вважають, що міждержавні об'єднання (конфедерації, співдружність і співтовариства держав, унії, імперії і ін.) є самостійним інститутом теорії держави і права і міжнародного публічного права, який тісно пов'язаний з елементами форми держави і, зокрема, з питаннями державного устрою, проте не входить у нього. Об'єднання держав хоч і володіють ознаками державності, але не є самостійними державами. Саме тому багато хто вважає за доцільне розглядати їх самостійно і виділяти таке поняття, як форма міждержавного устрою.

Тому форму міждержавного устрою об'єднання держав можна визначити як територіальну організацію міждержавного об'єднання,

що визначає взаємини держав-учасників між собою і органами об'єднання, об'єм суверенітету держав-учасників і ступінь інтеграції в рамках міждержавного об'єднання.

Держави завжди використовували різні форми, що зумовлювалося наявністю загальних інтересів — довготривалих або короткострокових, територіальної близькості, однорідності структур, збігом політичних курсів тощо.

У науковій літературі виділяється досить велика кількість різних видів об'єднань держав, до яких відносять імперію, інкорпорацію, квазіконфедерацію, конфедерацію, кондомініум, протекторат, співдружність держав, співтовариство держав, сюзеренітет, унію, фузію.

Якщо розглядати міждержавні об'єднання в історичному аспекті, ми не знайдемо два абсолютно схожих. Виділяють дві найбільш яскраві причини цього: по-перше, існує відмінність в юридичній техніці об'єднання держав, а по-друге, є відмінність і між тими об'єднаннями держав, які ставлять перед собою власне державні цілі (конфедерації), і такими об'єднаннями, метою яких є інституційне перетворення міжнародного співтовариства на універсальному або регіональному рівні (наприклад, міжнародні конференції і міжнародні організації). При цьому результатом об'єднання для самих держав може бути як збереження державного суверенітету, так і його втрата.

Учені відзначають ще одну цікаву тенденцію нашого часу: йде еволюція унітарних систем у федеральному напрямі, тоді як федеральні системи рухаються в унітарному напрямі. Наприклад, у США і Німеччині уряд і центральна адміністрація стали проводити національну економічну політику і фінансувати соціальні програми, тобто, ці країни стають поволі більш централізованими.

І федеральна, і унітарна системи адміністративно-державного управління мають свої переваги і недоліки. Стійкий, відкритий, демократичний та плюралістичний характер федеративної держави можна зіставити з економічністю, простотою й оперативністю у прийнятті рішень, легкістю у здійсненні нагляду та контролю і стійкістю в екстремальних ситуаціях унітарної держави. Проте і недоліки обох форм чималі. Децентралізація, яка суттєво впливає на систему управління, надмірна бюрократизація, значні витрати на утримання державного апарату, а також перманентна загроза конфліктів між складовими частинами ускладнюють існування федеральним країнам. Натомість в унітарних країнах місцеві та регіональні владні структури позбавлені ініціативи, подекуди ігноруються специфічні особливості етнічних спільнот, досить вірогідні провокування сепаратизму. Не випадково на другій нараді експертів ООН з проблем адміністра-

тивно-державного управління було наголошено на необхідності національним урядам знайти шляхи більшої децентралізації і розосередження урядових функцій і рішень.

Сучасність вимагає наділити власними повноваженнями національний (федеральний), регіональний і місцевий рівні управління відповідно до існуючих перед ними завдань.

Нагадаємо, що сучасний адміністративно-територіальний устрій Україна отримала у спадок від Радянського Союзу, і з тих пір він фактично не змінився. Сьогодення висуває необхідність створення адміністративних і територіальних інструментів, що відповідають завданню розвитку одночасно демократичного, толерантного, поліетнічного суспільства і побудови сильної держави за допомогою політичного інструментарію нової епохи.

¹ Киссинджер Р. Дипломатія. — М., 1997. — С. 737.

² Kennedy, Danks 2001. Fitoussi J.-P. 2002; La Regle et la Choix. P.: Seuil; Gustavsson S., Lewin L. (eds.) 1996; The Future of the Nation State. Stockholm; Kennedy P., Danks C. J. (eds.) 2001; Globalization and National Identities. Palgrave; Longhorn R. 2001; The Coming of Globalization. Palgrave; The Morality of Nationalism. 1997. Oxford; Rae H. 2002. State Identities and the Homogenisation of People. Cambridge Univ. Press; Sorensen G. 2001. Changes in Statehood. The Transformation of International Relations. Palgrave; Ougaard V., Riggot H. (eds.) 2002. Toward a Global Polity. Routledge; Vincent A. 2002. Nationalism and Particularity. Cambridge Univ. Press.

³ Див: Gustavsson S, Lewin L. The Future of the Nation State. — Stockholm, 1996.

⁴ Див.: Там само. — С. 226.

⁵ Див.: Там само. — С. 231.