



Н.А. Мяловицька,
кандидат юридичних наук, доцент
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

Глобалізація і деякі актуальні проблеми державного будівництва

Ключові слова: глобалізація, державне будівництво, державні інститути, конституційно-правова реформа, автономія, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, місцеве самоврядування

Сучасний світ характеризується багатьма суперечливими, часто діаметрально протилежними тенденціями, які, перешлітаючись, утворюють складну мозаїчну картину і накладають свій особливий відбиток на розвиток суспільних відносин у переважній більшості країн усіх континентів.

Серед цих тенденцій ключовою є глобалізація, яка за логікою речей мала б сприяти цілісності світу, формуванню єдиної загальноземної цивілізації і, відповідно, вести до посилення факторів, що стимулюють розвиток національних економік, дальшого зближення народів, кращого порозуміння між ними.

Однак, якщо абстрагуватись від економічного, політичного і військового аспектів глобалізації і глибше вникнути в суть її впливу на інші сфери життєдіяльності людства, то не можна не бачити і негативних наслідків глобалізаційних процесів. Особливо це помітно в гуманітарній сфері, де глобалізація спричиняє кризу ідеології і систем правових та моральних норм, що регулюють поведінку людей. Відбувається ріст маргінальних явищ, перегляд без необхідного відбору і критичного аналізу ustalених понять для формування основоположних принципів і критеріїв в культурі, законодавстві тощо.

В цих умовах об'єктивно зростає роль держави, а проблеми успішного державотворення стають одними з найактуальніших. У цьому плані привертають увагу погляди відомого американського політичного філософа Френсіса Фукуями щодо ролі держави на нинішньому етапі розвитку людства та її перспектив у майбутньому. У своїй книзі "Державне будівництво: влада і світовий порядок у XXI столітті" (2004) він розвиває концепцію необхідності в нинішньому столітті існування сильної і ефективної держави. Силу держави він пропонує оцінювати за двома параметрами: діапазоном (широтою) функцій та силою державних інститутів, наголошуючи при цьому, що "сила державних інститутів загалом відіграє важливішу роль, ніж діапазон функцій держави" [1, 66-67].

На підтвердження цього положення Ф. Фукуяма наводить такі приклади: у США створені сильні державні інститути, але діапазон функцій держави обмежений, у Франції — сильна держава з широким діапазоном функцій, в СРСР була сильна держава з максимально можливим діапазоном функцій. Саме таке перевищення можливостей цієї держави з точки зору здійснення своїх функцій стало однією з причин її розпаду. Отже, в ідеалі держава

має бути сильною, але водночас здатною до самообмеження.

Слід зауважити, що діапазон функцій держави — це не лише розмах її діяльності, але й її якісні характеристики. В практичному житті існує тісний або тимчасовий зв'язок між функціями держави на різних етапах або періодах її розвитку. Залежно від цього одні функції реалізуються, інші відпадають, основні функції переходять в неосновні і навпаки.

Щоб досягти балансу обох параметрів Ф. Фукуяма рекомендує органам державної влади для початку засвоїти головні складові ефективності держави, якими є: організаційна структура, характер політичної системи, легітимність і культура. Між цими складовими існує тісний взаємозв'язок і органічна взаємообумовленість. Наприклад, помилково вважати, що демократизація є ключовим чинником усіх політичних перетворень у суспільстві, оскільки вона пов'язана лише з правовою складовою — легітимністю. За відсутності сильних державних інститутів, дієздатної політичної системи і необхідного набору базових цінностей в результаті демократичних виборів можна сформувані легітимні, але абсолютно безпорадні структури [1, 67].

Запропонований Ф. Фукуямою новий підхід до державного будівництва в сучасних умовах особливо актуальний для країн, які утворилися на території колишнього СРСР після його розпаду.

Саме тут після проголошення незалежності республіками, що перебували у складі союзнаї держави, за збереження, в основному, зовнішнього вираження форм територіально-політичного устрою фактично були встановлені авторитарні режими, які порушили і діяльність усталених державних інститутів, і здійснення державою своїх функцій. За оцінкою Ф. Фукуяма “Росія за президента Бориса Єльцина у обох параметрах пережила справжній колапс” [1, 66]. Зміцнення державних інститутів, визначення стратегічних напрямів здійснення державою своїх головних функцій не виключає необхідності в демократичних перетвореннях у суспільному житті.

Але вони мають бути реальними, з участю широких мас. Як відзначає Ф. Фукуяма, “демократія — це значною мірою феномен культури і потреба в ній формується тільки всередині суспільства” [1, 68].

Україна, як й інші країни СНД, нині здійснює перехід від етапу закріплення своєї незалежності до формування ефективної моделі демократичного управління, наближеного до європейських стандартів. У цьому зв'язку слід наголосити на важливості прийняття Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. Закону “Про внесення змін до Конституції України”, який набрав чинності з 1 січня 2006 р. Цей закон, за оцінкою В.Г. Гончаренка, “виконав установчу функцію влади, спрямувавши державотворення в Україні в русло парламентсько-президентської форми правління”, “стимулював концентрацію зусиль на дієву організацію і проведення правової реформи з переходом від епізодичних, несистематизованих і теоретично мало обґрунтованих спроб більш-менш суттєвого удосконалення окремих інститутів і процедур до концептуально зрілої, структурно гармонічної та узгодженої зі світовими кращими зразками, аналітичними дослідженнями практики і українськими народними традиціями динамічної моделі держави і права в їх системній обумовленості та взаємозв'язку і точній функціональній визначеності” [2, 20].

Однак внесені до Конституції зміни не усунули повністю існуючих у ній прогалин та неузгодженостей. У Конституції все ще має місце неоднозначність змісту окремих положень, що визначають межі та порядок здійснення функціональних повноважень Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Особливо потребує більш чіткої конституційно-правової визначеності інститут адміністративно-територіального устрою, механізм розмежування компетенції між центральними та місцевими органами влади. Подальший розвиток конституційно-правової реформи — це шлях до забезпечення стабільності в державі, збереження цінностей конституційного реформування влади та розвитку демократичних інсти-

тутів і становлення громадянського суспільства в Україні.

Щодо правового аспекту цієї проблеми, то розв'язати її можна шляхом прийняття Верховною Радою України конституційних законів. Однак здійснити це непросто. Серйозним недоліком законодавчого процесу в країні, на нашу думку, є недостатній фаховий рівень розробників законів з питань державного будівництва. Між тим, досвід передових країн світу підказує, що фундаментом успіху у цій справі є наявність у керівництва владних структур глибоких знань і продуманих ідей, а також їх уміння залучати до вирішення державних справ представників науки. Україна має потужний потенціал вчених-юристів різних галузей, який, на жаль, використовується ще не повною мірою.

Окремо треба наголосити на підвищенні провідної ролі науки конституційного права у законотворчому процесі. Це зумовлено тим, що, на відміну від інших юридичних наук, предметом вивчення яких є відповідні одноіменні галузі права, наука конституційного права досліджує не лише конституційно-правові норми й інститути, а й процеси, пов'язані з їх реалізацією. Тому предметом вивчення цієї науки є вся сфера суспільних відносин, що підпадають під конституційно-правове регулювання. Це дає можливість теоретично обґрунтувати параметри правового регулювання цих відносин, виявляючи ефективність правових норм, та виробляти рекомендації для їх поліпшення.

Останнім часом в спеціальній юридичній літературі, засобах масової інформації обговорюються питання про вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, вносяться пропозиції щодо подальшої децентралізації органів місцевої влади та місцевого самоврядування шляхом регіоналізації, автономізації і навіть федералізації [9, 3].

Метою даної статті є спроба привернути увагу до одного з аспектів цього процесу — узагальнення практики конституційно-правового регулювання статусу автономій в деяких зарубіжних країнах в контексті

вдосконалення і реалізації конституційно-правової реформи в Україні.

Проблеми правового статусу автономних утворень досліджувались в наукових працях вчених-юристів М.О. Баймуратова, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілка, Ю.І. Римаценка, А.О. Селіванова, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала та інших.

Однак, незважаючи на наявність розробок з вказаної проблеми, ряд питань залишаються не дослідженими і потребують подальшого глибокого вивчення і узагальнення.

Крім децентралізації, автономні утворення виконують ще й інші важливі функції — регулювання міжетнічних, міжнаціональних відносин всередині держави та захист надбань культури народів, що проживають в країні. Тому в практиці унітарних держав існують такі підходи до утворення автономій: комплексно-територіальний, національно-територіальний і культурно-національний.

Для прикладу розглянемо державний устрій декількох провідних країн, де проведена продумана, з урахуванням місцевих особливостей, автономізація регіонів.

Великий інтерес викликає система автономних утворень в Іспанії. Відповідно до ст. 137 Конституції Іспанії 1978 р. основними одиницями територіального поділу країни є муніципії, провінції та утворювані автономні співтовариства. Усі утворення користуються автономією у провадженні своїх прав [5, 80].

Таке конституційне положення підтверджує справедливості доктринного визначення Іспанії як “держави автономій”. Модель національно-територіальних автономій, за якої статусу самостійних набувають не лише історичні регіони національних меншин (Країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожна із муніципій і провінцій, дозволяє стверджувати про сміливий пошук нестандартного вирішення в країні гострої проблеми національного самовизначення і місцевого самоврядування.

Провінції, що межують одна з одною і мають спільні історичні, культурні і еко-

номічні риси, а також острівні території та провінції, які являють собою єдину історичну область, можуть одержати право на самоврядування і утворити автономію вищого рівня — автономне співтовариство, яке має самостійно виробити проект статуту, що затверджується Генеральними кортесами Іспанії. Статути автономних співтовариств є основними правовими актами, держава визнає і охороняє їх як складову національного законодавства (ст. 147 Конституції Іспанії) [5, 82].

В Італії відповідно до прийнятої 22 грудня 1947 р. Конституції була встановлена унітарна форма державного устрою з широкою автономією адміністративно-територіальних одиниць — областей, провінцій і комун в рамках єдиної і неподільної держави. Области утворюються як автономні утворення із власними повноваженнями та функціями відповідно до принципів, встановлених в Конституції. П'ять із них мають особливі форми та умови автономії відповідно до спеціальних статутів, що встановлюються конституційними законами [5, 124].

Система адміністративно-територіального поділу Японії відповідно до Конституції 1947 р. будується на основі двох ланок: вища ланка — префектури і нижня — міста, селища, сільські громади. Зазначені одиниці обох ланок вважаються автономними (виняток становлять лише райони в містах). Законодавство Японії розрізняє принцип місцевої автономії, автономію місцевої громади і автономію жителів. Принцип місцевої автономії означає автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави. Автономія місцевої громади пов'язана з внутрішньою організацією та формами діяльності адміністративно-територіальних одиниць і передбачає управління громадою самими громадянами, які проживають на її території. Автономія жителів визначається процедурою проведення місцевого референдуму. Згідно з цією процедурою передбачена можливість подання певною частиною населення петиції про прийняття, зміну або скасування місцевих постанов, про відкликання депутатів,

відсторонення від посади голів місцевих органів влади або інших посадових осіб тощо [6, 574-575].

За широкої демократичності цієї системи в Японії діє досить жорсткий контроль центральних відомств за всіма органами місцевого самоврядування і управління. Діяльність органів місцевого самоврядування координує спеціальне Міністерство у справах місцевого самоврядування [10, 494].

Нарешті, ще про одну успішну державу з цілковито відмінною системою автономій — Китайську Народну Республіку. У цій країні — величезній за розмірами території та кількістю населення, яке складає майже п'яту частину населення земної кулі, крім основної нації — хань, проживають представники ще 55 національних меншин. Серед них 15 меншин налічують понад 1 млн. чоловік кожна. В цих умовах важливо було створити таку структуру органів державної влади, яка б вирішувала національне питання в країні і водночас гарантувала єдність унітарної держави. Національні меншини Китаю, які проживають компактно, можуть утворювати три ступені національно-територіальних формувань: 1) автономні райони (провінції); 2) автономні округи і 3) автономні повіти (аймаки).

Автономні утворення в КНР користуються досить широкими правами з важливих питань державного будівництва. Крім здійснення загальних функцій місцевих органів державної влади і управління, Конституція КНР наділяє їх додатковими повноваженнями: вони самостійно розвивають економіку у своїх регіонах, упорядковують систему суспільних відносин, забезпечують раціональне використання природних багатств та охорону природи, користуються перевагами при розробленні нових природних ресурсів тощо. У віданні органів самоврядування автономій перебувають галузі освіти, науки і культури, їм надано право зовнішньоекономічної діяльності [3, 211-212].

Проте найбільшим, унікальним досягненням державного устрою КНР є створення особливих адміністративних районів

— Сянган (Гонконг) та Аомінь (Макао), території яких були передані Китаю за домовленістю з Великобританією та Португалією у 90-х роках минулого століття. Правовий статус цих районів визначається спеціальними конституційними законами, які надали їм високий ступінь автономії і підпорядкували безпосередньо Центральному народному уряду країни.

Особливий адміністративний район (ОАР), будучи невід'ємною частиною КНР, “не встановлює соціалістичну систему і не здійснює соціалістичну політику, впродовж 50 років зберігає попередню капіталістичну систему і спосіб життя” [9, 349]. У зв'язку з цим на територіях ОАР продовжують діяти ті самі, що й раніше, норми права, крім норм, що суперечать відповідним законам КНР або підлягають переглядові законодавчими органами ОАР.

Що стосується майбутнього ОАР, то за твердженням автора концепції “одна країна — дві системи” Ден Сяопіна, у формулюванні “50 років не проводити змін” термін є умовним. Після його закінчення рівень розвитку Китаю, ймовірно всього, бути настільки високим, що не буде необхідності у будь-яких змінах. Інакше кажучи, зближення двох систем відбуватиметься аж до їхнього взаємного злиття [8, 48].

Правовий статус жителів ОАР визначається також місцевим законодавством. Водночас представники особливих районів беруть участь у діяльності загальнодержавних органів влади, зокрема як депутати Всекитайських зборів народних представників. Головою ОАР є головний адміністратор, який призначається на цю посаду Центральним народним урядом строком на 5 років. Головний адміністратор має досить широкі повноваження: він керує урядом ОАР і видає адміністративні укази, забезпечує виконання Основного закону ОАР, підписує й оприлюднює закони і прийнятий бюджет.

Функції законодавчої влади в ОАР виконує законодавча рада, що обирається на 4 роки, зберігається діюча раніше самостійна судова система, за винятком створення суду остаточної інстанції.

Основний закон КНР про Сянганський особливий адміністративний район передбачає можливість створення Сянганом у зарубіжній державі своїх напівофіційних та офіційних установ, з повідомленням про це Центрального народного уряду. Створені раніше в Сянгані консульські та інші офіційні установи держав, що встановили офіційні дипломатичні відносини з КНР, зберігаються.

На основі викладеного матеріалу можна зробити такі висновки:

1. Бурхливі події, що відбулися на світовій арені впродовж останніх 15 років, засвідчили, що внаслідок процесів глобалізації потреба у сильній державі, у якій гармонійно поєднуються державні інститути і широкий діапазон функцій, не зникає. Посилення управлінських структур у слабких державах, підвищення їх демократичної легітимності, а також зміцнення самостійності державних інститутів є одним з головних завдань сучасної міжнародної політики.

2. Імпровізації сучасних політиків щодо власних шляхів розвитку, які відрізняються від випробуваних і прийнятих у решті країн світу, виявилися безперспективними. У зв'язку з цим вивчення позитивного досвіду державотворення та правотворення зарубіжних країн є неодмінною умовою вдосконалення законодавства в Україні, зокрема спрямованого на поглиблення конституційно-правової реформи.

3. Успішна діяльність законотворчих органів держави залежить від глибокого теоретичного обґрунтування параметрів правового регулювання суспільних відносин. Тому у законотворчому процесі в сучасних умовах підвищується провідна роль науки конституційного права.

4. Автономізація є одним із ефективних шляхів удосконалення державного устрою у багатонаціональних унітарних державах. Автономні утворення в комплексі вирішують три проблеми: децентралізацію влади, врегулювання міжнаціональних відносин і захист надбань культури народів, що проживають на території даної країни.

У цьому плані велике методологічне значення як з політичної, так і з юридичної

точки зору, має новаторський досвід КНР у створенні особливих адміністративних районів з високим ступенем автономності. Він служить прикладом вирішення однієї з найскладніших світових проблем, що

перейшла у ХХІ століття — зростання кількості самокерованих територій, які претендують на статус самостійних держав, але не визнаються у цьому статусі міжнародним співтовариством.

Список літератури:

1. *Волошин О.* Государство только начинается // Эксперт. — 2006. — № 41(90).
2. *Гончаренко В.Г.* Концептуальні питання правової реформи в Україні // Вісник Академії адвокатури України. — 2006. — № 1(5).
3. *Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. — М.: Зерцало, 1999. — 320 с.
4. *Иноземцев В.* Конец, он же начало истории // Эксперт. — 2006. — № 22.
5. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2. — М.: НОРМА, 2001. — 840 с.
6. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. — 832 с.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник: В 4 т. Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: НОРМА. — 2001. — 656 с.
8. Опыт разделенных государств и отношения между двумя берегами Тайваньского пролива: Материалы конф. — М., 1997. — 152 с.
9. *Толочко П.* Єдність України і проблеми федералізму // Голос України, 18 січня 2006 р., № 9(3759).
10. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юристъ, 1997. — 568 с.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются проблемы повышения роли государства в формировании эффективной модели демократического управления в контексте проведения и реализации конституционно-правовой реформы в Украине, а также место и роль автономных образований в государственном строительстве.

SUMMARY

The article tackles the problems of growth of the state's role in the forming of the effective model of democratic government in the context of the implementation of constitutional and legal reform in Ukraine and also the place and the role of the autonomous formations in the state's building-up.

Рекомендовано кафедрою теорії та історії держави і права

Подано 07.11.06