

Мяловицька Н. А.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ АВТОНОМНИХ УТВОРЕНЬ У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ СВІТУ

У статті на основі порівняльного аналізу державного устрою сучасних унітарних та федеративних країн світу, які мають у своєму складі автономні утворення, розглядаються теоретичні питання їх визначення та класифікації.

Серед багатьох теоретичних проблем сучасного державотворення, що потребують глибокого дослідження й узагальнення, важливе місце посідає комплексна проблема правового статусу автономних утворень.

Візьмемо, наприклад, питання про визначення поняття «автономія», яке дається у деяких вітчизняних виданнях останніх років.

У першому томі «Юридичної енциклопедії» автономія визначається як «відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави» [1].

У фундаментальній енциклопедичній праці, виданій Інститутом держави і права НАНУ ім. В. М. Корецького та представництвом в Україні Верховного Комісара ООН у справах біженців «Міграційні процеси в сучасному світі», автономія характеризується як «одна з форм внутрішнього управління етнічних та регіональних спільнот у рамках єдиної держави» [2].

Професор В. М. Шаповал дає таке визначення автономних утворень: «За своєю юридичною природою автономія є самоврядуванням населення на частині території держави, що звичайно характеризується наданням органам автономії законодавчих повноважень» [3].

Автори монографії «Нація і держава», розрізняючи юридичний та етнополітичний підхід до визначення автономії, вважають, що з юридичної точки зору «автономія означає надання деяким частинам держави (областям, департаментам, префектурам, провінціям та ін.) прав на самоврядування в адміністративній сфері» [4].

Цей перелік можна продовжити далі. Але й наведені приклади свідчать про розмаїття розуміння сутності проблеми та про вразливість кожного визначення з погляду його довершеності й повноти. Бо коли звернутися до реально існуючих автономій у сучасних державах світу, то

багато з них за своєю суттю не відповідатимуть процитованим визначенням.

Підставою для такого висновку служить проведений нами порівняльний аналіз майже 100 держав світу, які мають у своєму складі автономні утворення. Його результати свідчать про принаймні дві характерні риси: по-перше, про надзвичайну багатоманітність форм автономій, яка особливо зросла в кінці ХХ століття; по-друге, про їх плінність і мінливість у процесі державотворення.

Про недосконалість понятійного апарату щодо автономних утворень свідчить також відсутність єдиного, узгодженого підходу до їх класифікації.

Розглянемо це питання детальніше.

У юридичній літературі країн Заходу розрізняють три форми автономії: персональну, корпоративну і територіальну.

1. Персональна автономія утворюється, головним чином, тоді, коли певні національні меншини, що не проживають компактно в даній державі, а розпорошені в різних її регіонах, об'єднуються у громадські спілки для реалізації своїх культурно-побутових запитів. В окремих випадках їм надається право брати участь у політичному житті шляхом представництва в деяких центральних органах держави.

Така форма автономії існує, наприклад, в Австрії, Угорщині, Естонії, Швеції, Фінляндії та деяких інших державах.

Спроба утворити національно-персональну автономію була зроблена і в Україні у 1918 році. Закон Центральної Ради, прийнятий 9 (22) січня 1918 року, надавав кожній з націй, що населяли Україну, «право на самостійне устроєння свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого поширюється на всіх його членів, незалежно від місця і поселення в УНР» [5].

Росіянам, євреям і полякам право на національно-персональну автономію надавалось названим законом, а білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки та болгары, що мешкали в Україні, могли користуватися таким правом після подання до Генерального суду УНР відповідної заяви, підписаної не менш як 10 тисячами громадян, що належать до цієї нації і не обмежені в політичних правах. Нації, що не були зазначені в цьому переліку, могли за своїм бажанням подавати такі ж заяви, але вже на розгляд парламенту УНР.

Закон про національно-персональну автономію не був реалізований, оскільки Центральна Рада 29 квітня 1918 року припинила своє існування.

2. Корпоративна автономія пов'язується, головним чином, з існуванням етнічних груп, які мешкають упереміж з іншими етнічними групами, але загалом їх питома вага серед населення регіону є досить високою. У цьому разі для них нерідко резервується певна кількість місць у державному апараті, а їхня рідна мова визнається за офіційну. Цією мовою може здійснюватись навчальний процес у школах, вестися судочинство тощо. Державні службовці, що працюють у регіоні, які є вихідцями з інших етнічних груп, повинні знати мову та особливості побуту корінної етнічної групи і в своїй практичній діяльності враховувати їх.

Існування корпоративних автономій можна простежити на прикладах деяких невеликих штатів Індії, де значну частку їх населення становлять зареєстровані племена і касти, які перебувають на низькому рівні розвитку й у своїх взаємовідносинах, особливо сімейних (шлюб, успадкування майна тощо), легітимне керуються не лише федеральними законами, а й місцевими звичаями. Певну автономію у застосуванні своїх звичаїв у земельних відносинах має народність маруни на Ямайці.

3. Територіальна автономія застосовується тоді, коли через ті чи інші обставини одній чи кільком частинам держави надають ширші (у порівнянні з рештою території) повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоврядування.

Територіальна автономія у більшості випадків буває національно-територіальною (етнотериторіальною). Вона утворюється лише в разі компактного розселення національної меншини, яка утворює дану автономію. Але існують і такі територіальні автономії, підставою для утворення яких є не етнічні ознаки, а врахування особ-

ливостей Історичних традицій, звичаїв, культури, побуту, релігійних вірувань населення, що проживає на території автономії. До таких автономних утворень можна віднести, наприклад, Корсику у Франції, Іракський Курдистан, Азорські острови в Португалії та ін.

Є у світі й такі держави, у яких не лише окремі їх частини, а вся територія складається з автономних утворень. Так, наприклад, у Конституції Японії 1946 року говориться про «принцип місцевої автономії», яку часто ще називають обласною. Тут усім адміністративно-територіальним одиницям надано самостійність у вирішенні питань внутрішнього самоврядування. За таким же принципом побудований адміністративний поділ Італії, де 15 областей являють собою суто територіальні автономії, а 5 областей утворені із врахуванням історичних, побутових особливостей населення та географічних факторів.

У вітчизняній юридичній науці розрізняють переважно дві головні форми автономії: національно-територіальну й культурно-національну. Як видно із їхніх назв, обидві форми пов'язані з національними або етнічними характеристиками. Хоча існують і інші підходи. Так, професор В. М. Шаповал у згадуваній уже праці пише, що «автономії утворюються за адміністративним і національним принципами з урахуванням історичних та географічних факторів» [6]. А професор М. І. Корнієнко поділяє автономні утворення на комплексно-територіальні та національні [7]. Автор статті «Автономія» в «Юридичній енциклопедії» М. П. Воронов вважає, що автономія «може бути державно-територіальним утворенням у складі федеративної держави або у складі унітарної чи федеративної держави» [8].

На мою думку, при класифікації автономних утворень слід розширити критерії визначення їх статусу та поділу з урахуванням реальних процесів світового державотворення у другій половині ХХ століття, зокрема у зв'язку з розпадом колоніальної системи імперіалізму та двох великих федеративних соціалістичних держав - Радянського Союзу і Югославії, а також світовими тенденціями до демократизації суспільного життя, посиленням міграційних процесів тощо. Наслідком цих процесів є загальне зростання кількості і багатоманітності різних форм автономних утворень.

Тому я підтримую точку зору тих авторів, які поділяють автономії на дві великі групи: 1) територіальні і 2) культурні [9].

Територіальна автономія передбачає встановлення регіональної форми управління різно-

го рівня і з різними повноваженнями в районах переважного проживання груп населення з певними відмінностями (етнічні, релігійні, расові меншини тощо), які можуть визначатись як народи, народності, нації, національності залежно від політичних традицій.

Залежно від обсягу повноважень існує два основних види територіальної автономії: політична (її ще часто називають державною або законодавчою) та адміністративна. Політична автономія може мати ознаки державності, її органам надаються права приймати деякі законодавчі акти з місцевих питань. Повноваження автономії визначаються конституцією держави або спеціальним законом. На відміну від суб'єктів федеративних держав, які інколи можуть мати свою судову систему аж до верховних судів (як, наприклад, у США), автономні утворення своїх судів не мають, розташовані на їх території суди входять до єдиної судової системи всієї держави. У поодиноких випадках політичне автономне утворення має своє громадянство і свою конституцію. У цьому разі громадянин автономії одночасно є громадянином держави, до складу якої входить ця автономія.

Нині різні форми політичної автономії існують у багатьох унітарних державах світу. Це Північна Ірландія у Великобританії, Аландські острови у Фінляндії, Гренландія у Данії, Корсика у Франції, архіпелаги Азорський і Мадейра в Португалії та ін. Досить широкі повноваження мають політичні автономії в деяких постсоціалістичних країнах, зокрема Республіка Нахічевань в Азербайджані, Республіка Каракалпакія в Узбекистані. За Конституцією Азербайджану Нахічеванська Республіка є автономною державою у складі Азербайджану зі своєю конституцією та правом приймати закони, що не суперечать конституції та законам Азербайджанської Республіки.

Відповідно до Конституції Узбекистану Каракалпакстан є суверенною демократичною республікою, яка має свою конституцію, самостійно вирішує питання свого адміністративного-територіального устрою і навіть має право виходу зі складу Республіки Узбекистан на підставі загального референдуму населення автономії.

У порівнянні з цими двома автономними утвореннями більш обмеженими виглядають повноваження Автономної Республіки Крим у складі України. Вона хоч і є державним утворенням - республікою і має свою конституцію, але права здійснювати законодавчі функції не

має. Обмежує права автономії також наявність у республіці представництва Президента України.

Адміністративна автономія не наділяється правом приймати свої місцеві закони, її представницькі органи видають лише нормативні акти в межах повноважень автономії. Порівняно із звичайними адміністративно-територіальними одиницями права адміністративних автономій є трохи ширшими з урахуванням етнічних і побутових особливостей місцевого населення.

Цей вид територіальної автономії існує у значно меншій кількості держав світу порівняно з політичною автономією.

Найбільше адміністративних автономних утворень (понад 100) у Китайській Народній Республіці. Національні меншини Китаю, територія проживання яких охоплює близько половини території країни, можуть утворювати три ступені автономій: 1) автономні райони, які є найбільшими автономними утвореннями; 2) автономні округи (середня ланка) і 3) автономні повіти (низова ланка). Крім того, тут існують два особливих адміністративних райони - Сянган і Аоминь з високим рівнем автономії, у яких на практиці реалізовано концепцію «одна країна - дві системи». Цей статус одержали китайські території, які раніше були колоніями Великобританії (Гонконг) і Португалії (Макао).

Другою країною за кількістю адміністративних автономій є Російська Федерація, у якій існує Єврейська автономна область і 10 автономних округів. Специфіка автономних утворень полягає в тому, що всі вони є одночасно суб'єктами федерації, однак 9 з 10 округів входять до складу звичайних адміністративних одиниць — країв чи областей, а один (Чукотський) є самостійним суб'єктом федерації. Невеликі адміністративні автономії є в Індії, Нікарагуа, Таджикистані та деяких інших країнах.

Культурна автономія існує в тих країнах, де національності або етнічні групи проживають розрізнено серед корінного населення або інших національностей чи етнічних груп. Це своєрідна екстериторіальна форма самоорганізації національних меншин з метою збереження та розвитку культурних традицій, забезпечення соціально-економічного розвитку та політичного представництва, взаємодії з державною та політичною владою. Це завдання вирішується шляхом створення своїх організацій і виборних органів, представництвом в парламенті або уряді держави тощо.

Існування культурної автономії особливо актуальне в колишніх республіках СРСР, більшість

з яких є багатоетнічними. Зокрема, в Росії проживає понад 100 народів, які становлять більш як 20 % усього населення держави. Багато з них розселені по всій території федерації і не можуть утворювати територіальні автономії. Нині в Росії внаслідок демографічних та імміграційних процесів скорочується чисельність титульної нації і зростає питома вага представників національних меншин, що вимагає від органів державної влади ще більшої уваги до задоволення їхніх культурних потреб. Для правової підтримки цих потреб у Російській Федерації в 1996 році прийнято Закон «Про національно-культурну автономію».

Конституція України гарантує рівні права і свободи усім громадянам незалежно від раси, національності та етнічного походження. Реалі-

зація цих прав і свобод деталізується в спеціальному законі «Про національні меншини», який був прийнятий у 1992 році.

А тепер повернемося до питання про визначення автономії. Виходячи з логіки викладеного матеріалу, можна було б запропонувати таке його формулювання: автономія в конституційному праві - це форма організації державності, при якій держава для врахування національних, історичних, географічних, релігійних та інших особливостей населення окремих адміністративно-територіальних одиниць надає їм розширені права з питань місцевого управління або забезпечує політичні та духовні запити цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

1. Юридична енциклопедія. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: Укр. енцикл., 1998. - Т. 1. - С. 23.
2. Міграційні процеси в сучасному світі. - К.: Довіра, 1998. - С. 327.
3. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. - К.: АртЕк, Вища школа, 1997. - С. 99.
4. Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз (за ред. Ю. Римаренка). - Київ-Донецьк, 1998. - Т. 1. - С. 333.
5. Історія Української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. - К.: Право, 1997. - С. 111.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. - К.: АртЕк, Вища школа, 1997. - С. 100.
7. Конституційне право України (за ред. проф. В. Ф. Погорілка). - К.: Наук, думка, 1999. - С. 618.
8. Юридична енциклопедія. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: Укр. енцикл., 1998. - Т. 1. - С. 327.
9. Міграційні процеси в сучасному світі. - К.: Довіра, 1998. - С. 24.

N. Mialovytska

THE THEORETICAL PROBLEMS OF THE JURIDICAL STATUS OF THE AUTONOMOUS FORMATIONS IN THE CONTEMPORARY COUNTRIES OF WORLD

The article deals with theoretical issue of the definition and classification of the autonomous formations in the federative and unitary states.