

УДК 342.25 (510)

Катерина Закоморна,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ САМОВРЯДУВАННЯ (МІСЦЕВОЇ АВТОНОМІЇ) В КНР

Розглянуто конституційно-правові засади самоврядування (місцевої автономії) в КНР. Розкрито особливості конституційно-правового регулювання державно-регіональних відносин у КНР. Визначено основні правові форми самоврядування (місцевої автономії) в КНР. Висвітлено проблеми у сфері реалізації права на управління місцевими справами в КНР.

Ключові слова: державно-регіональні відносини, КНР, конституційно-правові засади, місцева автономія, самоврядування, управління місцевими справами.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів конституційної реформи в Україні є створення територіальної основи для діяльності органів місцевого управління, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг населенню. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.) у результаті конституційно-правових змін має сформуватися ефективна територіальна система органів місцевого управління для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [1]. Враховуючи те, що в Україні відбуваються одночасні процеси модернізації системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики, опрацювання зарубіжного досвіду в цих сферах дасть змогу переосмислити бачення проблем вітчизняного державного і муніципального будівництва, що існує нині, та знайти раціональні підходи до їх вирішення. На нашу думку, у формуванні оновленої української моделі місцевого управління заслугоує на увагу відповідний досвід Китайської Народної Республіки (далі КНР).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній доктрині муніципального права специфіка конституційно-правового регулювання самоврядування (місцевої автономії) в КНР не знайшла комплексного відображення. В окремих статтях вітчизняних науковців досліджено деякі аспекти взаємин центральної влади з органами автономних утворень КНР [2]. В основному укра-

їнські вчені (І. І. Бодрова, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика й ін.) у своїх ґрунтовних працях акцентують на різноманітних аспектах організації та діяльності місцевих органів влади в європейських країнах і в Україні. Тому в контексті обраної тематики доцільно вивчити роботи зарубіжних дослідників, зокрема і КНР (Я. Ван, Л. Ченг, К. Чжен, Я. Чжоу, Г. Чжу й ін.).

Мета статті полягає у висвітленні особливостей конституційно-правових засад самоврядування (місцевої автономії) в КНР.

Виклад основного матеріалу. КНР – це унікальна держава, яка менш ніж за півстоліття пройшла шлях від бідної сільськогосподарської напівфеодальної колонії до великої індустріальної держави, що посідає перше у світі місце з притоку прямих іноземних інвестицій і щорічного приросту валового національного продукту, має ядерну зброю і власну космічну програму. Одним із факторів блискавичного розвитку Китаю є власний раціональний підхід до вибору конституційно-правової моделі національно-регіональних відносин. За твердженням китайських науковців, у світі відсутні аналогічні приклади взаємин центру та периферії, а поступова модернізація системи самоврядування (місцевої автономії) демонструє зрушення парадигми в теорії китайського конституційного права [4]. Зважаючи на це, в китайській правовій доктрині триває дискусія щодо визначення форми політико-територіального устрою держави.

Так, К. Чжен вказує на те, що всі політичні та правові рішення, через які проводиться

політика КНР, виходять із того, що з урахуванням особливостей і реальної практики Китай може існувати тільки у формі унітарної держави, у котрій, зокрема, національно-територіальна автономія використовується як спосіб вирішення національного питання [3]. Не можна не погодитися з іншим китайським науковцем Г. Чжу, який вважає, що сьогодні важко назвати КНР унітарною або федеративною державою. На його думку, аналіз практики співвідношення такої непорушної конституційної засади, як державний суверенітет, та конституційного принципу «одна країна – кілька систем» дозволяє охарактеризувати КНР як складну або гібридну державу. Сутність даного співвідношення зводиться до встановлення гнучких асиметричних відносин центру і складових частин країни, які дозволяють врахувати різноманітність останніх та зберегти їх первинну структуру й ідентичність, а також вирішувати компетенційні спори через переговори представників держави та певної місцевості. У результаті цього, по-перше, виникає неоднаковий ступінь самоврядування (місцевої автономії) адміністративно-територіальної одиниці, який полягає у встановленні для кожної складової частини держави виняткової функції, що відокремлює її від інших, та різному обсязі конституційних повноважень. По-друге, зміцнюється принцип державного суверенітету, оскільки в умовах глобалізації економіки та зростання транснаціональних релігійних фундаменталістських рухів і тероризму у світі КНР здатна управляти державою, яка складається з одиниць із різноманітною національною, культурною, релігійною ідентичністю й історичною спадщиною [4].

Варто зазначити, що в китайській доктрині терміни «самоврядування» та «місцева автономія» отожднюються. Так, під самоврядуванням або автономією розуміється право індивідуального чи колективного суб'єкта управляти власними справами і нести повну відповідальність за свої дії. Китай має тривалі традиції автономії, за якими імперативна влада зупинялася на рівні повітів, надаючи можливість самоврядування сільській громаді. Сам термін «місцева автономія» увійшов у побут під час пізньої династії Цін як феномен, що існує в Китаї з різними допоміжними механізмами [5, с. 192-193]. На сучасному етапі самоврядування (місцева автономія) в КНР втілено в таких формах: 1) реалізація населенням нижчої ланки адміністративно-територіального устрою права на управління місцевими справами; 2) здійснення управління в адміністративно-територіальних одиницях, наділених національ-

ною автономією; 3) застосування особливої системи керування справами в спеціальних адміністративних районах [6]. Розглянемо кожну із цих форм реалізації самоврядування (місцевої автономії) в КНР.

I. Право населення нижчої ланки адміністративно-територіального устрою управляти місцевими справами. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону «Про комітети селищ КНР» комітет селища – це первинна організація самоврядування, в якій жителі управляють своїми справами, обслуговують власні потреби і проводять вибори. Разом із тим жителі селищ здійснюють самоврядування під керівництвом Комуністичної партії (далі – КП), яка грає провідну роль у процесі забезпечення самоврядної діяльності (ст. 3 цього Закону) [7]. Наприклад, на XV Національному з'їзді КП (1995 р.) було ухвалено рішення про чотири засади місцевої автономії селищ – проведення демократичних виборів, прийняття демократичних рішень, впровадження демократичного управління та демократичного контролю. Ці засади стали частиною системи «трьох великих інновацій» у сільських районах КНР поряд із «системою фіксації квот побутових відходів і відходів сільських» [8]. Незважаючи на те, що сільська демократія оцінюється як спосіб зміцнення наявного політичного режиму, її прогресивне значення полягає в мирному узгодженні інтересів і усуненні суперечностей між місцевою владою і жителями сільської громади, де зосереджено більше 2/3 населення країни [6].

II. Здійснення самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, наділених національною автономією. У Преамбулі Конституції КНР проголошено, що КНР – це єдина багатонаціональна держава, створена спільними зусиллями народів різних національностей усієї країни. У статті 4 Конституції закріплено, що в районах компактного проживання національних меншин здійснюється національна автономія [9]. Ці конституційні положення розвинуті у Законі КНР «Про регіональну національну автономію» (1984 р.) у вигляді таких завдань: – підтримувати баланс національно-державної єдності КНР і прав національних меншин; – забезпечувати територіальне самоврядування в автономних одиницях; – формувати представництво національних меншин під час призначення кадрових працівників тощо [10]. Згідно з Конституцією (ст. 30) та зазначеним Законом (ст. 2) автономія здійснюється в автономних районах (регіонах), автономних округах (префектурах) і автономних повітах [9, 10]. Розкриваючи сутність системи самоврядування в адміністративно-тери-

торіальних одиницях, наділених національно-автономією, в доктрині виділяють такі характерні риси:

1) встановлення автономії в районах компактного проживання національних меншин. У правовій теорії за ознакою національного складу населення виділяються 3 типи автономних одиниць в КНР: 1) одиниці компактного проживання однієї національності (Тибетський автономний район); 2) одиниці, в яких, крім однієї, чисельно переважаючої національності, проживають також інші (нечисленні) компактні групи національностей (у складі Сінцзян-Уйгурського автономного району утворено автономні округи та автономні повіти казахської національності); 3) одиниці, де компактно проживає дві або більше відносно численних національностей (автономний округ національностей мяо та дун у південно-східній частині провінції Туйчжоу) [11];

2) створення в автономній одиниці органів самоврядування. Конституція КНР (ст. 95–97), Закони КНР «Про регіональну національну автономію» (ст. 4) і «Про місцеві народні збори і місцеві народні уряди» (ст. 3) одночасно наділяють локальні агенції як функціями і компетенцією місцевих органів державної влади, так і правом на самоврядування відповідно до місцевих потреб. Органи самоврядування мають право розпоряджатися фінансами на місцях, планувати господарське будівництво місцевого значення, керувати справами освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо [9; 10; 12]. Причому до складу зборів народних урядів цих автономних формувань поряд із депутатами, що представляють національні меншини даної автономії, мають входити і депутати від інших національностей. Наприклад, у Сінцзян-Уйгурському автономному районі представники національних меншин займають близько 60 % публічних посад [13];

3) здійснення самоврядування під єдиним керівництвом держави та КП. Національна автономія є основною політики КП і базою політичної системи держави в процесі вирішення проблем національних меншин [14]. Як свідчить зміст ст. 7 Закону КНР «Про регіональну національну автономію», у своїй діяльності місцеві інституції мають насамперед керуватися інтересами держави й ефективно виконувати всі завдання, поставлені вищестоящими державними установами [10]. За оцінкою науковців, навіть великі національні райони наділені обмеженою автономією, адже перебувають під жорстким контролем вищих та інших державних органів [2].

III. Застосування самоврядування як особливої системи управління в спеціальних адміністративних районах (далі САР). Згідно зі ст. 31 Конституції КНР держава створює САР, режим яких встановлюється законами з урахуванням конкретних обставин [9]. Слід зазначити, що ще радянські вчені підкреслювали важливість ст. 31, оскільки запровадження САР мало стимулювати розвиток економічних зв'язків із капіталістичними країнами, забезпечити залучення і використання іноземних капіталів для реалізації програми соціалістичної модернізації [11]. Ідея створення САР з'явилася у зв'язку з необхідністю реінтеграції Тайваню, Гонконгу й Макао під суверенітет КНР. Даний спеціальний статус дозволяє існувати в рамках єдиної держави КНР різним суспільним системам [4].

Так, концепція «Одна держава, дві системи» передбачає збереження за Тайванем наявної політичної і економічної систем, економічних і культурних зв'язків з іншими державами, навіть мати власні збройні сили. Керівництво КНР обіцяє не допустити посягань на приватну власність жителів Тайваню [15]. Нині офіційне бачення розвитку взаємовідносин КНР із Тайванем закріплено і в Законі КНР «Про заборону сецесії» (2005 р.). Відповідно до ст. 1 цього Закону Тайвань є частиною Китаю. Найважливіші питання (планування розвитку зв'язків між берегами, заходи і план мирного воз'єднання, політичний статус тайванської влади; адекватний статус острова на міжнародній арені тощо) вирішуються шляхом консультацій і переговорів (ст. 7) [16]. Разом із тим наразі питання взаємин КНР і Тайваню залишається відкритим. Підтвердженням цього є результати останніх президентських виборів (2016 р.) у Тайвані. За підсумками голосування лідер опозиційної Демократичної прогресивної партії Цай Інвень, яка підтримує зміцнення незалежності країни від КНР, стала першою жінкою на посаді глави держави. Партія Гоміньдану, яка правила в Тайвані з 2008 р. та виступала за зміцнення відносин із КНР, визнала свою поразку. Виборці проголосували проти економічного й політичного впливу КНР, яка, на їхню думку, є загрозою демократичного правління Тайваню [17]. Зараз на території Тайваню діє Конституція Китайської Республіки (1947 р.), в ст. 1 якої проголошено, що Китайська Республіка являє собою демократичну республіку народом, керовану народом і для народу. Територіальна організація влади охоплює два рівні – провінційний та повітовий, на яких діють органи місцевого самоврядування – збори (Конституція ст. 112, ст. 121) [18].

Щодо САР – Гонконгу та Макао, то на їх території діють Основні закони, які визначають статус САР як місцевого адміністративного району КНР, що користується високим ступенем автономії і перебуває під безпосереднім управлінням Центрального народного уряду (далі ЦНУ) [19; 20]. У цих Основних законах гарантується автономія у вигляді: 1) чіткої фіксації предметів відання центральної влади (зовнішні справи, оборона, підтримка громадського порядку); 2) встановлення виключної компетенції САР у таких сферах, як економіка, освіта, наука, культура, спорт, релігія, праця і соціальна сфера; 3) закріплення права за САР самостійно, використовуючи назву «Гонконг, Китай» та «Макао, Китай», підтримувати і розвивати відносини й укладати договори з іноземними державами і регіонами та відповідними міжнародними організаціями в економічній, торговій, фінансовій, грошово-кредитній, спортивній, туристичній, культурній та інших сферах; 4) запровадження в САР власних органів законодавчої, виконавчої й судової влади; 5) встановлення права китайських громадян, які є резидентами САР, брати участь в управлінні державними справами тощо. Разом із тим аналіз положень цих Основних законів доводить обмежену самостійність Макао у сфері управління порівняно з Гонконгом. Зокрема, ЦНУ признає і звільняє голову виконавчої влади, головних посадових осіб виконавчої влади, генерального прокурора Макао (ст. 15).

Проте КНР поступово намагається обмежити самоврядування Гонконгу в декількох напрямках. По-перше, в 2014 р. ЦНУ видав документ під назвою «Біла книга: практикум реалізації політики «одна країна, дві системи» в Гонконзі», зміст якого зводиться до популяризації зусиль КНР, спрямованих на забезпечення процвітання і розвитку Гонконгу. У документі міститься сучасне повне й точне розуміння політики «одна країна, дві системи», суть якої відбивається в необхідності найшвидшої інтеграції Гонконгу під суверенітет КНР [21]. По-друге, влада КНР в 2014 р. ініціювала виборчу реформу, в результаті якої процес виборів у Гонконзі, вірогідно, потрапить під подвійний «адміністративний фільтр Пекіна», тобто влада КНР затверджуватиме і список кандидатур, і самого переможця. Через це Гонконг охопили масові протести («революція парасольок»). Однак влада КНР відмовилась йти на будь-які серйозні поступки [22]. У 2015 р. виборча реформа, запропонована КНР для Гонконгу, була відхилена Законодавчим радою САР [23]. Оцінюючи ці події, аналітики підкреслюють, що Пекін розглядає протести як по-

тенційний виклик однопартійній системі, а також побоюється, що будь-який політичний компроміс може створити небезпечний прецедент і спровокувати розлад в інших регіонах. Щодо виборчої реформи, то Пекін буде проштовхувати подібні реформи нескінченно, поки не отримає бажаний результат [24].

Висновки

Підсумовуючи проведені дослідження, варто зазначити таке. Важливими конституційно-правовими засадами, які визначають природу самоврядування (місцевої автономії) в КНР, є державний суверенітет і принцип «одна країна – кілька систем». Ці конституційні підвалини дозволяють сформувати гнучкі асиметричні відносини центру і складових частин країни, які передбачають різний ступень самоврядування (місцевої автономії) адміністративно-територіальної одиниці. Самоврядування (місцева автономія) являє собою закріплення за кожною складовою частиною держави виняткової функції та неординарного обсягу компетенції. Нині у сфері самоврядування відбуваються реформи по наростаючій, зміст яких полягає у перенесенні позитивного досвіду реалізації автономії одних регіонів на інші. Отже, зміцнення самоврядування (місцевої автономії) сприяє поступовій адміністративній і фінансовій децентралізації публічного управління в КНР. Думаємо, що китайський досвід теорії та практики самоврядування (місцевої автономії) доцільно врахувати в сучасних умовах реформування територіальної організації влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Лялюк О. Ю. Конституційно-правовий статус автономних утворень в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / О. Ю. Лялюк. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/ljaljuk-oku-konstitucijno-pravovij-status-avtonomnih-utvoren-v-zarubizhnih-krajinah-724/>
3. Чжэн К. Национально-территориальная автономия в КНР: законодательное регулирование / К. Чжэн // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/i1241.html>
4. Zhu G. The composite state of China under “One Country, Multiple Systems”: Theoretical construction and methodological considerations // Int J Constitutional Law (2012) 10 (1): 272-297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doi.org/10.1093/icon/mos005>
5. China's Political Development: Chinese and American Perspectives. Edited by Kenneth Lieberthal,

Cheng Li and Yu Keping. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2014. xiii + 417 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://books.google.com.ua/books?id=ЕККгAwAAQBAJ&pg=PA192&lpg=PA192&dq=self-government+\(autonomy\)+in+China\(Online\)](https://books.google.com.ua/books?id=ЕККгAwAAQBAJ&pg=PA192&lpg=PA192&dq=self-government+(autonomy)+in+China(Online))

6. Капицын В. М. Территориальное управление и самоуправление в Китае [Електронний ресурс] / В. М. Капицын, Я. Ван. – Режим доступу : https://istina.msu.ru/media/publications/articles/80a/d4d/4957279/Капitsyin_V.M._Van_Yao_Territorialnoe_upravlenie_i_samoupravlenie_v_KNR.pdf

7. Organic Law of the Villagers Committees of the People's Republic of China http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/11/content_1383542.htm

8. Self-Government in Rural Areas Well Underway: An Interview <http://www.china.org.cn/english/2003/Dec/82572.htm>

9. Constitution of the People's Republic of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution

10. Regional Ethnic Autonomy Law of the People's Republic of China (Chinese and English Text) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.secc.gov/resources/legal-provisions/regional-ethnic-autonomy-law-of-the-peoples-republic-of-china-amended>

11. Гудошников Л. М. Государственный строй КНР. – М.: Наука, 1988. – 232 с.

12. Organic Law of the Local People's Congresses and Local People's Governments of the People's Republic of China5 [Електронний ресурс] / Л. М. Гудошников. – Режим доступу : http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384085.htm

13. Капицын В. М., Ван Я. Территориальная автономия как институт национальной политики в Синьцзяне [Електронний ресурс] / В. М. Капицын, Я. Ван // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2013. – № 5. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-avtonomiya-kak-institut-natsionalnoy-politiki-v-sintzyane>

14. Lundberg M., Zhou Y. Regional National Autonomy under Challenge: Law, Practice and

Recommendations // International Journal on Minority and Group Rights 16 (2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5710/h14/undervisningsmateriale/introduction.pdf>

15. White Paper--The One-China Principle and the Taiwan Issue [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.taiwandocuments.org/white.htm>

16. Full text of China's Anti-Secession Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.china.org.cn/english/2005lh/122724.htm>

17. Тайвань выбрал первую женщину-президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/russian/international/2016/01/160116_taiwan_elections_polling_tsai_ingwen

18. The Constitution of the Republic of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.taiwandocuments.org/constitution01.htm>

19. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/index.html>

20. Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_uk.asp#c2

21. Full text: Chinese State Council white paper on «One Country, Two Systems» policy in Hong Kong [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scmp.com/news/hong-kong/article/1529167/full-text-practice-one-country-two-systems-policy-hong-kong-special>

22. «Закрыли зонтик»: чем закончились 75 дней протестов в Гонконге // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ru/politics/11/12/2014/489762b2ae596ce1b1c8ede>

23. Гонконг: оппозиция заблокировала избирательную реформу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.euronews.com/2015/06/18/pro-democracy-revolt-scuppers-china-s-reform-plans-for-hong-kong>

24. Albert E. Democracy in Hong Kong [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cfr.org/hong-kong/democracy-hong-kong/p33887>, Online Writer/Editor

Рассмотрены конституционно-правовые основы самоуправления (местной автономии) в КНР. Раскрыты особенности конституционно-правового регулирования государственно-региональных отношений в КНР. Определили основные правовые формы самоуправления (местной автономии) в КНР. Освещены проблемы в сфере реализации права на управление местными делами в КНР.

Ключевые слова: государственно-региональные отношения, КНР, конституционно-правовые основы, местная автономия, самоуправление, управление местными делами.

The constitutional and legal basis of the self-government (local autonomy) in China has been considered. Features of the constitutional and legal regulation of state-regional relations in China have been exposed. Basic legal forms of self-government (local autonomy) in China have been proved. Problems in the area of the right to governance local affairs in China have been substantiated.

Key words: China, constitutional and legal bases, governance local affairs, local autonomy, self-government, state-locale relations.