

---

---

## ТОЧКА ЗРЕНИЯ

### POINT OF VIEW

---

---

*НИКЛАУС Анна Александровна  
кандидат политических наук,  
доцент, декан факультета  
управления интеллектуальной  
собственностью, Российская  
государственная академия  
интеллектуальной  
собственности, Москва, Россия  
nicklaus.anna@gmail.com*

*NIKLAUS Anna Aleksandrovna  
Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor, Dean of the  
Faculty of Intellectual Property  
Management, Russian State  
Academy of Intellectual Property,  
Moscow, Russia  
nicklaus.anna@gmail.com*

## **Причины и предпосылки возникновения автономии в государстве/Reasons and prerequisites for the emer- gence of autonomy in the state**

### **Аннотация**

В статье рассматривается достаточно актуальная проблематика для большинства стран современного мира, а именно наличия в административно-территориальном делении единиц, наделенных особым статусом. Автором предпринята попытка анализа ключевых особенностей политико-правового и экономического свойств влияющих на формирование автономных образований в составе государств.

Автором также продемонстрированы слабые стороны и противоречия содержащиеся в основном нормативно-правовых документах международного уровня.

Вместе с тем, в статье осмыслена диалектическая сущность автономных образований, так с одной стороны, автономии приводят к асимметрии, но с другой стороны помогают предотвратить или ослабить центробежные тенденции. Эффективность автономии, как политической технологии, по мнению автора, повышается в условиях стабильных и укоренившихся демократических практик.

### **Ключевые слова**

Автономия; регионализация; субсидиарность; федерализм; региональная политика.

### **Abstract**

The article deals with a rather topical issue for most countries of the modern world, namely the presence in the administrative-territorial division of units endowed with a special status. The author attempts to analyze the key features of the political-right and economic properties that influence the formation of autonomous entities within states.

The author also demonstrates the weaknesses and counter-currents contained in the main normative legal documents of the international level.

At the same time, the article comprehends the dialectical essence of

autonomous entities, so on the one hand, autonomies lead to asymmetry, but on the other hand they help to prevent or weaken centrifugal tendencies. According to the author, the effectiveness of autonomy as a political technology increases in conditions of stable and entrenched practices.

### Keywords

Autonomy; regionalization; subsidiarity; federalism; regional policy.

В настоящее время выделяется множество разнообразных моделей территориально-политического устройства<sup>1</sup>, которые в свою очередь ориентируются на перспективное развитие, локализацию, регионализацию и глобализацию. Причем при реализации на практике территориальной модели устройства возникает целый ряд острых вопросов и проблем, которые требуют всестороннего осмысления и анализа и нахождения оптимальных способов, приемов и эффективных инструментов, способных урегулировать данные противоречия. Под этим углом зрения территориальная автономия государства представляется весьма эффективным инструментом в арсенале региональной политики современных федеративных и унитарных государств.

В международном праве также затрагивается данная проблематика, так резолюция Генеральной ассамблеи ООН нам показывает: «Право на самоопределение не рассматриваются как единственный обязательный фактор для образования новой независимой страны. В некоторых случаях самоопределение может быть одобрен, если после признания нового государства начнется активная ассоциация между ними или признания иного статуса подвластной народу»<sup>2</sup>. Вместе с тем, отметим, что в дальнейшем научном дискурсе возникла некоторая терминологическая путаница, которая привела к тому, что утвердилась мысль о тождественности процесса автономизации и образования независимого государства.

Согласно нормам международного права принято считать, что признания о самоопределении получают не все этнические группы, а именно коренные народы, которые находятся или находились в колониальной зависимости. Об этом сказано в декларации объединенных наций в 2007 г.<sup>3</sup> Само право на самоуправление признается лишь в контексте о праве на самоопределение. Также ещё распространена позиция, в котором говорится, что права лиц меньшинств имеют отличия от прав народов на самоопределение. То есть право на самоопределение не **может быть принят** к лицам относящиеся к меньшинствам.

<sup>1</sup> См.: Кочетков Е.Е. Региональная политика и развитие федеративных отношений в России: опыт и уроки 1990-х гг. // Вестник Российской нации. 2010. № 3 (11). С. 154-161; Кочетков Е.Е. Российский асимметричный федерализм: в поисках модели оптимизации // Вестник Российской нации. 2012. № 6 (26). С. 107-125.

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml)

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml)

Таким образом, создаются предпосылки, чтобы достичь с помощью применения оптимальной правовой модели в политико-правовом пространстве эффективной системы административно-территориального деления.

Также следует подчеркнуть, что во некоторых научных источниках прослеживаются и иные точки зрения, и взгляды. Например, существует достаточно интересное мнение хорватского ученого Г. Шурко<sup>1</sup>, «автономные институты подчеркнуты сдерживающим характером современного общества к сецессии и урегулированию раскола социализации, но на самом деле такие институты напротив способны спровоцировать подобные проблемные ситуации». Автор подчеркивает, что таким образом автономные институты негативно воздействуют на общество, поскольку они обладают лишь разрушительным характером.

Учитывая такого рода мнения, следует подчеркнуть, что большинство моделей и форм образований автономного территориального устройства обладают безусловным диалектическим характером. Подобное суждение приводит к тому, что модель государственного устройства сопровождается проявлением острой проблемы абсолютно неизбежного проявления централизации и унификации. Но, как правило, при реализации такой государственной модели наблюдается большое число рисков, негативно влияющих на развитие территориального устройства.

Н.В. Витрук подчеркивает, что «при применении разнообразия форм государственного устройства, в частности – региональной и местной автономии, возникает необходимость обеспечения защиты прав национальных групп этноса в целях поддержания равенства всех народов на уровне развития социального общества и государства»<sup>2</sup>.

Важно понимать, что автономные территориальные институты следует рассматривать в качестве ключевого политического механизма управления в кризисной ситуации. В целом данный механизм способен предотвратить или устранить конфликтную ситуацию между государствами и отдельными территориальными единицами с сохранением единого территориального устройства. Иначе можно отметить, что автономные территориальные институты способны не вызвать проявление сецессии, а именно предотвратить ее в целом.

По мнению американского исследователя Х. Ханнума, «под автономией следует рассматривать достаточно значимый механизм, обла-

<sup>1</sup> Hrvoje C. Can Institutions of Autonomy Become Potentially “Subversive Institutions”? // P. CIRR. XXII (76). 2016. P. 56. См. также: Cornell S. Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspectives // World Politics. Vol. 54 (2). 2002. P. 245-276; Hale H. “Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnifederal State Survival and Collapse // World Politics, Vol. 56, 2004. P. 165-193; Suso R. Territorial Autonomy and Self-Determination Conflicts: Opportunism and Willingness Cases from Bolivia, Niger, and Thailand. Barcelona: Institut Catala Internacional per la Pau Barcelona, April, 2010. P. 11-12.

<sup>2</sup> Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина, практика): Избранные труды (1991-2012 гг.) / Н.В. Витрук. М.: Норма, 2012. С. 135.

дающий гибким свойством для преобразований и перехода к реализации политического и конституционного строя»<sup>1</sup>.

Наряду с этим определением, следует подчеркнуть, что в настоящее время не все правовые модели территориального автономного устройства могут эффективно действовать в целях устойчивого развития территориальных автономных единиц. Как правило, на результат и эффективность устойчивого развития территориальных автономных единиц, а также на формирование политического и конституционного строя влияет множество ключевых факторов.

Например, автономный институт достаточно эффективно создан в рамках оптимального сотрудничества между государствами Швеции и Финляндией в рамках разрешения конфликтной ситуации касательно принадлежности Аландских островов. Что касается автономного острова Минданао на Филиппинах, то здесь проявляется тенденция устойчивого развития и стабильности автономного территориального устройства<sup>2</sup>.

По мнению испанского исследователя Д. Гарсия, в современных реалиях существует некая неопределенность, касающаяся упоминания субнациональных единиц и территориально-административных единиц как федеративного сообщества или как члена государства<sup>3</sup>. По его мнению, этот перечень дополняют территориальные автономные устройства как диверсификационные, а также различные формы их реализации<sup>4</sup>. Причем современные территориальные автономные модели отражают только конкретные правовые формы, тем самым подчеркивая то, что законодательство не сосредоточено на объективном определении и принадлежности субнациональных единиц территориальных устройств<sup>5</sup>.

В целом исследование в рамках данной статьи опирается на нормативные и политологические источники, а также позиции исследователей, которые затрагивают принадлежность автономных территориальных единиц. Так, например, профессор Эдинбургского

---

<sup>1</sup> Hannum H. The Right to Autonomy: Chimera or solution? // Ethnicity and power in the contemporary world. In: Rupensinghe K., Tishkov V. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. P. 294. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee0s.htm> (дата обращения 10.01.2022).

<sup>2</sup> Rasul-Bernardo A. Analyzing Mindanao Autonomy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy](http://www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy) (дата обращения 14.11.2020).

<sup>3</sup> Цит. по Suksi M. Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions. Springer. Berlin, Heidelberg, 2011. P. 11.

<sup>4</sup> В данном аспекте необходимо уточнить, что термин «модель» к автономии следует применять условно ввиду обширного разнообразия конституционно-правовых конфигураций автономий.

<sup>5</sup> Methods of Comparative Law. Monateri P. (ed.). Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2012. P. 64.

университета К. Химсворт дал свою четкую позицию в отношении – Шотландии. Он справедливо подчеркивает, что в этой стране в 1998 году было разработано формальное законодательство, в котором говорится о том, что все созданные институты со своими полномочиями следуют относиться к новым автономным институтам государства<sup>1</sup>.

В данном случае речь идет о принадлежности автономных институтов к государству согласно законодательству, а также практики взаимоотношений Соединенного Королевства и автономных институтов Шотландии.

В настоящее время в международном праве нет единого определения принадлежности к территориальным автономным единицам. основополагающие статьи 73 и 76 Устава ООН стараются дать определение режимов самоуправляющихся территориальных единиц<sup>2</sup>. Международный пакт<sup>3</sup> об экономическом, социальном, культурном правоотношении, а также об гражданском и политическом правоотношении затрагивает тесную взаимосвязь и дружеское сотрудничество между государствами согласно Устава ООН<sup>4</sup>. Иными словами, в основополагающей статье Международного пакта, а также в Декларации<sup>5</sup> об международном праве указан основной принцип, направленный на равноправие национальных народов.

В 1994 году Совет Европы получил от Федералистского национального сообщества проект, направленный на определении международного права в отношении автономных институтов, однако Совет Европы был вынужден отклонить этот проект<sup>6</sup>.

В свою очередь, Европейская региональная автономия предложила рассмотреть другой проект, предусматривающий определение права и способность государства крупнейших территориальных

<sup>1</sup> Himsworth C. The Autonomy of Devolved Scotland // University of Edinburgh School of Law. Working Paper. 2011. No. 23. P.18.

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г.Сан-Франциско 26.06.1945). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения 17.01.2022)

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения 17.01.2022)

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года). URL : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (дата обращения 17.01.2021)

<sup>5</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml) (дата обращения 17.01.2021)

<sup>6</sup> Benedikter T. Territorial autonomy A solution for open ethnic conflicts? [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=184:territorial-autonomy-a-solution-for-openethnic-conflicts&catid=18:cikkek-tanulmanyok&Itemid=24](http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=184:territorial-autonomy-a-solution-for-openethnic-conflicts&catid=18:cikkek-tanulmanyok&Itemid=24) (дата обращения 14.11.2021).

автономий выбирать органы, которые могли бы функционировать в рамках государства и местных органов, а также регулировать отношения самоуправления и государства, управлять в рамках заинтересованности национальных народов и вести государственные дела согласно принципам субсидиарности<sup>1</sup>.

В большинстве зарубежных источниках указано, что данное обстоятельство предусматривает изменение практики социализации, исходя из следующих политических трансформаций<sup>2</sup>:

1) переход к демократическому режиму государственных институтов;

2) переход к политическому плюрализму;

3) трансформация концепции автономных институтов согласно принципу субсидиарного характера;

4) изменение механизмов и процессов, основанных на международном и региональном взаимодействии.

В связи с отсутствием международной правовой законодательной базы, которая бы определяла юрисдикцию территориальных автономных единиц, появляются предпосылки для выбора вариантов и способов реализации правовых моделей на практике.

С точки зрения отечественного исследователя Н.В. Лукашевой, «необходимо на законодательном уровне дифференцировать автономию и оказывать поддержку автономным территориальным единицам согласно принципу международного права». Как считает Лукашева, подобное разграничение поможет подчеркнуть качество автономии<sup>3</sup>.

Можно привести наглядный пример. Например, государство Греции предложило организовать самостоятельный и самоуправляемый регион, где находится гора Афон. Именно на этом месте регулярно проводятся Олимпийские игры.

В Конституции Греции ст. 105 изложено, что гора Афон<sup>4</sup>это самостоятельная и часть суверенитета государства Греции, которая считается неприкосновенной<sup>5</sup>. Таким образом, эта часть является автономией и управляется 12 Святыми монастырями. Однако между горой располагается полуостров Афон, который не относится к автономии. Следует отметить, что многие конституционные законодательства государств устанавливают запрет автономных образований. Один из таких примеров выступает конституционное законодательство государства Болгарии, в котором установлен запрет на образование авто-

<sup>1</sup> Zivkovic J. Analysis of the Importance of the European Charter of Regional Autonomy (Democracy) // Philosophy, Sociology, Psychology and History. Vol. 9, 2010. P.113.

<sup>2</sup> Ibid. P. 110, 114

<sup>3</sup> Loukacheva N. On autonomy and Law, Working Paper, 2005. P. 8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.socialsciences.mcmaster.ca> (дата обращения 18.12.2021)

<sup>4</sup> Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1. Под общ. ред. Окуньков Л.А. М.: Норма, 2001. С. 637-697

<sup>5</sup> Hannum H., Lillich R. The concept of Autonomy in International Law // The American Journal of International Law. Vol. 74, 1980. P. 858

номии<sup>1</sup>. Также законодательство Турции установило подобный запрет в отношении определения и образования региональной автономии<sup>2</sup>.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Hannum H. The Right to Autonomy: Chimera or solution? // Ethnicity and power in the contemporary world. In: Rupensinghe K., Tishkov V. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. P. 294. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee0s.htm> (дата обращения 10.01.2022).

2. Suso R. Territorial Autonomy and SelfDetermination Conflicts: Opportunity and Willingness Cases from Bolivia, Niger, and Thailand. Barcelona: Institut Catala Internacional per la Pau Barcelona, April, 2010. P. 11-12.

3. Rasul-Bernardo A. Analyzing Mindanao Autonomy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy](http://www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy) (дата обращения 14.11.2020).

4. Loukacheva N. On autonomy and Law, Working Paper, 2005. P. 8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.socialsciences.mcmaster.ca> (дата обращения 18.12.2021)

5. Hannum H., Lillich R. The concept of Autonomy in International Law // The American Journal of International Law. Vol. 74, 1980. P. 858

6. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г.Сан-Франциско 26.06.1945). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения 17.01.2022)

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения 17.01.2022)

8. Кочетков Е.Е. Региональная политика и развитие федеративных отношений в России: опыт и уроки 1990-х гг. // Вестник Российской нации. 2010. № 3 (11). С. 154-161.

9. Кочетков Е.Е. Российский асимметричный федерализм: в поисках модели оптимизации // Вестник Российской нации. 2012. № 6 (26). С. 107-125.

### REFERENCES

1. Hannum H. The Right to Autonomy: Chimera or solution? // Ethnicity and power in the contemporary world. In: Rupensinghe K., Tishkov V. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. P. 294. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee0s.htm> (data obrashcheniya 10.01.2022).

2. Suso R. Territorial Autonomy and SelfDetermination Conflicts: Opportunity and Willingness Cases from Bolivia, Niger, and Thailand. Barcelona: Institut Catala Internacional per la Pau Barcelona, April, 2010. P. 11-12.

<sup>1</sup> Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1. Под общ. ред. Окуньков Л.А. М., 2001. С. 381-423.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 30.01.1998 «Дело «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции» (жалоба N 19392/92) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Rasul-Bernardo A. Analyzing Mindanao Autonomy. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy](http://www.iag.org.ph/index.php/blog/669-archives-analyzing-mindanao-autonomy) (data obrashcheniya 14.11.2020).
4. Loukacheva N. On autonomy and Law, Working Paper, 2005. P. 8. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.socialsciences.mcmaster.ca> (data obrashcheniya 18.12.2021)
5. Hannum H., Lillich R. The concept of Autonomy in International Law // *The American Journal of International Law*. Vol. 74, 1980. P. 858
6. The Charter of the United Nations (Adopted in San Francisco on 26.06.1945). [electronic resource]. Access mode: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (accessed 17.01.2022)
7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of December 16, 1966). [electronic resource]. Access mode: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (accessed 17.01.2022)
8. Kochetkov E.E. Regional policy and development of federal relations in Russia: experience and lessons of the 1990s. [*Regional'naya politika i razvitie federativnyh otnoshenij v Rossii: opyt i uroki 1990-h gg.*]// *Bulletin of the Russian Nation*. 2010. No. 3 (11). pp. 154-161.
9. Kochetkov E.E. Russian asymmetric federalism: in search of an optimization model [*Rossijskij asimmetrichnyj federalizm: v poiskah modeli optimizacii*]// *Bulletin of the Russian Nation*. 2012. No. 6 (26). pp. 107-125.