
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

POLITICS AND SOCIETY

КОЧЕТКОВ Егор Евгеньевич
кандидат политических наук,
доцент, доцент, Российский
университет транспорта,
Москва, Россия
kochetkov.work@gmail.com

KOCHETKOV Egor Evgenievich
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor, Russian University of
Transport, Moscow, Russia
kochetkov.work@gmail.com

Классификация научных подходов к исследованию автономных образований в государстве/Classification of scientific approaches to the study of autonomous entities in the state

Аннотация

В статье приведены ключевые подходы и точки зрения ученых XX-XXI вв. на природу и сущностные черты автономий. На основе сравнительного анализа автором проведена типологизация точек зрения исследователей в четыре основных группы. Также затрагиваются вопросы критериев отнесения территориальных единиц именно к автономным образованиям. Проводится сравнительный анализ научных позиций зарубежных и отечественных ученых в области политических исследований на особенности возникновения и траектории эволюции автономий в территориально-политической системе государств.

Обозначены ключевые и актуальные черты современных автономных образований в составе как унитарных, так и федеративных государств.

Ключевые слова

Автономия; территория; федерализм; асимметричный федерализм; унитарное государство; адаптация; региональное пространство; трансформация; типология.

Abstract

The article presents the key approaches and points of view of scientists of the XX-XXI centuries on the nature and essential features of autonomies. Based on the comparative analysis, the author has carried out the typologization of the researchers' points of view into four main groups. The issues of criteria for assigning territorial units to autonomous entities are also touched upon. A comparative analysis of the scientific positions of foreign and domestic scientists in the field of political research on the peculiarities of the emergence and trajectory of the evolution of autonomies in the territorial-political system of states is carried out.

The key and actual features of modern autonomous entities as part of

both unitary and federal states are identified.

Keywords

Autonomy; territory; federalism; asymmetric federalism; unitary state; adaptation; regional space; transformation; typology.

По мнению финского ученого М. Сукси, автономии являются общемировой проблемой, но единого варианта ее решения не существует и, что европейский опыт функционирования автономий представляет собой обязательный опыт для изучения представителями политической науки¹.

В современных научных источниках можно найти множество определений территориальных автономных образований. Но, наибольший интерес ученым данная проблематика представляла именно в XX в. Например, по мнению Г. Еллинека², «автономия – это конкретная единица, которая образована на самостоятельных законодательных актах. Такая автономия обусловлена определенными признаками, полномочиями в рамках государственно-административной деятельности».

С позиции П. Лабанда, «под автономией следует рассматривать реализацию полномочий в рамках законодательства, которое подчеркнуто суверенитетом»³.

К. Де Мальберг справедливо подчеркивает, что «автономия обладает своими полномочиями, а также автономия осуществляет управленческую деятельность согласно законодательству»⁴.

По мнению Л. Дюги, «автономию следует рассматривать в качестве области, которая обладает защищенным свойством от государственного законодательства».

С точки зрения Г. Бертелеми, понятие автономия является синонимом децентрализованной власти. С позиции М. Ориу, «под автономией определяется конструкция, необходимая для управленческой деятельности согласно законодательству»⁵.

Рассмотрев все позиции и суждения вышеперечисленных авторов, исследователь Р. Лapidот пришел к выводу о том, что автономии следует классифицировать и рассматривать в следующих аспектах⁶:

- 1) автономия – это полноценное право соблюдения дискреции и самостоятельного рассмотрения вопросов;
- 2) автономия является синонимом независимого региона;
- 3) автономия является синонимом децентрализации;
- 4) автономия – это право действия в рамках своих полномочий

¹ Suksi M. Sub-State Op. cit. P. 11.

² Lapidot R. Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, D.C. United States Institute of Peace Press, 1996. P. 30.

³ Ibid. P. 30

⁴ Lapidot R. Op. cit. P. 30.

⁵ Ibid. P. 39.

⁶ Ibid. P. 30

на законодательном уровне.

Таким образом, исходя из рассмотренных различных взглядов и позиций авторов XX века в отношении термина автономии, следует подчеркнуть, что все они характеризуются ключевыми особенностями и принципами автономии, а также рассматриваются как механизм административно-политического государственного устройства. Стоит отметить, что в XXI в. допустимо функционирование смешанных автономий с местным самоуправлением, что в очередной раз усложнило типологизацию автономных образований.

Отечественная политическая наука также проявляет большой интерес к исследованию автономий, как специфической политической технологии.

По словам А.А. Мишина, образования автономного типа обладают более широкими правами по сравнению с органами муниципального типа обычных единиц административно-территориального характера, однако при этом у них имеется намного меньше полномочий по сравнению с субъектами федераций¹. Различные учреждения и органы, осуществляющие управленческую деятельность, имеющие представительные функции, которые создаются в образованиях автономного типа, наделены большей самостоятельностью по отношению к центральной власти, чем простые муниципальные органы. Следовательно, фиксируется разработка чисто правовых гарантий возможности осуществления управления образованиями автономного типа при принятии во внимание определенных характерных ему особенностей, - отмечает А.А. Мишин.

Б.А. Страшун определяет территориальную автономию через наличие у самоуправляющихся единиц самостоятельности в конституционных или законных рамках. Решения органов власти публичной формы или людей, проживающих на территории данных единиц, которые приняты в рамках конституционных или законных автономных прав, не подлежат отмене государственными или публичными органами власти более крупной единицы, в которую входит данная, - отмечает он².

Кроме того Б.А. Страшун в совместном труде с И.П. Ильинским и В.И. Ястребовым, приходит к заключению относительно того, что национально-территориальная автономия представляет собой определенную форму национальной государственности. При этом, как подчеркивают указанные авторы, данная форма национальной государственности предусматривает внутреннее самоуправление некоторой части государства, граждане которой имеют определенные

¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учебник для вузов / А. А. Мишин; Междисциплинарный центр философии права. - 17-е изд., испр. и доп. - Москва : Статут, 2013. С.111.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1 -2. Часть общая: Учебник/ Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. - 3 -изд., обновл. и дораб. М.:, Издательство «Бек», 2000. С. 401.

особенности в соответствии с критериями национального состава, культуры и быта¹.

По мнению Ю.И. Лейбо, государства унитарного типа могут характеризоваться существованием в них территориальной (областной) автономии, определяемой в качестве конституционно закрепленного внутреннего самоуправления той или иной части государственной территории².

С.А. Авакьян говорит о государственной или областной автономии как о форме устройства национально-государственного уровня, при которой территория, характеризующаяся компактным национальным составом населения, хозяйственных и бытовых особенностей, провозглашается в статусе автономного государства или автономного национально-государственного образования³.

Проанализировав указанные выше авторские позиции, можно прийти к заключению об использовании российскими специалистами в основном индуктивного метода (по М. Козну и Э. Нагелью) исследования сущности категории «автономия». Т.е. посредством перечисления признаков конкретизирующего характера, в числе которого оценочной, производится выработка искомой трактовки⁴.

Определенно суммировав позиции вышеуказанных авторов, можно прийти к заключению о наличии следующих конституирующих составляющих автономии:

1) самостоятельности (внутреннего самоуправления) в конституционных рамках или законных пределах конкретной государственной территории, которая имеет статус образования государственного типа или региональной единицы, у населения которой имеется более широкая публичная негосударственная публичная власть при сравнении его с населением иных территориальных единиц (по Л.В. Андриченко, Г.Н. Андреевой, Н.А. Богдановой, Г.А. Васильеву, В.В. Иванову, Ю.Д. Казанчеву, В.А. Кряжкову, О.Е. Кутафину, Ю.А. Лейбо, В.О. Лучину, А.А. Мишину, А.С. Прудникову, В.Е. Чиркину)

2) отсутствия возможности отмены определенных решений принятых политическими институтами автономных образований со стороны общенациональных органов государственной власти (по Р.В. Енгибаряну, Б.А. Страшуну);

3) свойственных людям, проживающим на территории автономии,

¹ Государственное право зарубежных социалистических стран : [Учеб. для вузов по спец. «Междунар. право»] / И. П. Ильинский, Б. А. Страшун, В. И. Ястребов; Отв. ред. И. П. Ильинский. - М. : Междунар. отношения, 1985. С. 272.

² Конституционное право зарубежных стран: учебник под общ. ред. М. В.Баглая, Ю. И.Лейбо и Л. М.Энтина. - 2-е изд., перераб.- М.: Норма, 2009. С.156.

³ Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян, К. Ф. Гуценко, А. И. Ковлер, и др.; Отв. ред. С. А. Авакьян. - М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА - ИНФРА-М), 2000. С. 6. См. также Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. - Москва : Юстицинформ, 2015. С. 26

⁴ Козн М., Нагель Э. Введение в логику и научный метод / Моррис Козн ; Эрнест Нагель; пер. с англ. П. С. Куслия. - Челябинск: Социум, 2010. С. 378.

определенных особенностях национально-этнического характера (в соответствии с С.А.Авакьяным, Г.А. Васильевым, И.П.Ильинским, В.О. Лучиным, А.А. Мишиным, А. С. Прудниковым, Б.А.Страшуним, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркиным, М.Ф. Чудаковым, А.И. Ястребовым);

4) институционализации статуса автономии в соответствии с конкретными решениями центральных органов власти (по В.Е. Чиркину).

Закономерность указанного подхода обусловлена положением, в рамках которого автономия не определяется в качестве постоянного конституционно-правового института.

На основании этого можно говорить о рациональности выявления определенных отличительных особенностей, посредством которых индивидуализируется категория автономии, их преломления в ракурсе разновидностей устройств государственно-территориальной формы в качестве некоего квалификационного средства ее характеристик, определяющих сущность и содержание.

Наряду с этим, характер перечисления и обобщения отдельно взятых квалифицирующих признаков категории «автономия» всегда будет условным, относительным, в рамках которого оттеняются различные пределы автономии, но при этом не характеризующимся в качестве образующего целостную картину, отражающую весь спектр присущих параметров.

Более конкретизированной определяется позиция таких авторов, как Я.М. Бельсон, В.Б. Евдокимов, Е .Р. Кастель¹, которые определяли автономию в широком смысловом значении в качестве предоставления определенной части государства некоторой формы самостоятельности. В соответствии с их точкой зрения, под автономией может подразумеваться предоставление определенной части государства внутреннего самоуправления даже только в одной административной области (Япония). В рамках узкого специального смысла понятие «автономия» трактуется в качестве особой разновидности самостоятельности определенной части государства, предоставления ей некоего внутреннего самоуправления².

Необходимо обратить внимание на такой квалификационный критерий рассматриваемого понятия, который приводится российскими авторами, как промежуточный статус между субъектами федерации и образованиями муниципального типа.

Однако, остается не совсем понятно, когда говорится о характеристиках компетенции, ведь по данному признаку определенные автономии могут приравниваться к моделям субъектов федерации «классического» типа (Каталония, Страна Басков и др.) или быть ими в действительности.

При учете вышеприведенных аргументов, можно прийти к выводу, что тезис Д. Я. Дамирова не определяет природу автономии. В соответствии с данным тезисом, автономия является промежуточным

¹ Государственное право буржуазных и освободившихся стран. С. 94

² Нарутто С.В. Территория в публичном праве. С. 269. См. так же: Мочалов А. Н. Указ. соч. С. 20.

звеном между субъектом федерации и простой единицей административно-территориального характера¹.

Возникновение аналогичного вопроса можно фиксировать в процессе исследования формулировки А.Е. Иринина относительно автономии в качестве самоуправляющегося образования, в котором компетенция органов власти и управления образований административно-территориальной формы выходит за рамки компетенции органов местного значения².

В указанном контексте следует обратить внимание на позицию Н.В. Лукашевой, определяющей категорию автономии во многом сливающейся с категорией самоуправления³. Также она говорит о неких особенностях понятия «автономия», и в качестве наиболее значимого из них определяет право автономного образования на издание законодательных актов в рамках компетенции автономии. Затем автор отмечает невозможность отождествления понятий «автономия» и «местное самоуправление» еще и в связи с тем, что единицы автономии определяются в качестве неких срединных между центральными органами власти и органами местной власти.

При этом, прежде всего, нужно отметить неточность сравнения понятий «автономия» и «самоуправления» в связи с тем, что в другой части работы Н.В. Лукашева определяет автономию определенным видом самоуправления.

Кроме того, не совсем убедительно трактуется квалификация автономии и самоуправления в соответствии с критерием «правомочия на издание законодательных актов в рамках концепции автономии», в связи с наличием у муниципальных органов законотворческих (правотворческих) функций в пределах собственной компетенции.

В трудах Н.В. Лукашевой, характеризующихся более поздним временем выхода, автономия определяется в качестве некоего эквивалента самоуправления в контексте некоего права на самоопределение внутреннего характера⁴.

Рассмотрение самоуправления и автономии производится в качестве неких идентичных понятий также в иных исследованиях. При этом отмечается, автономия трактуется в качестве определенного элемента права на самоопределение⁵.

Как считает данный автор, для выражения характеристик образования территориального типа используется особый

¹ Дамиров Джавид Ягуб оглы. Проблемы развития федеративных отношений в «сложно-составных» субъектах России: автореф. дисс.канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.

² Иринин А.Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

³ Лукашева Н.В. Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы. Дисс...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 165.

⁴ См. там же. С. 167.

⁵ Loukacheva N. The Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut. Toronto, Ontario: University of Toronto Press, 2007. P. 6; Loukacheva Natalia. On Autonomy and Law. P. 5.

перечень законотворческих предметов и правового регулирования, эквивалентного с ним (по свойству предмета); наличие у него данных органов, возможность самостоятельного учреждения таких органов или осуществления правового регулирования первичной формы самими гражданами, проживающими в территориальном образовании; наличие относящихся к нему определенных конституционных законодательных положений (при этом образование территориального типа может определяться в статусе автономного вне зависимости от того, каким образом создано данное законодательство – собственными усилиями правотворческого характера или в пределах общегосударственного уровня).

Можно говорить о спорном характере выбранного варианта аргументации выделения названных автономных «аспектов», а также используемых критериев. В частности, не совсем понятным представляется, какие нюансы нужно учитывать в первую очередь в процессе определения автономии в пределах аспекта «правовой режим», при учете авторского тезиса по действию в отношении образования территориального типа правовых положений, посредством которых определяется перечень законодательной компетенции территориального образования. Также не до конца понятным остается, на что нужно делать акцент при трактовке автономии в рамках аспекта «свойства территории», учитывая тезис о наличии перечня предметов законотворчества или эквивалентного ему регулирования в правовом режиме¹.

Представляется, что действие особых правовых положений и наличие перечня законотворческих предметов или эквивалентного ему (в соответствии с характером предмета) регулирования в правовом режиме в одинаковой степени отражают территориальный статус в конституционно-правовом аспекте в разрезе характерного правового режима.

На наш взгляд, в современных российских политологических источниках недостаточно изучена категория «территориальная автономия». Авторы отмечают присутствие различных признаков, в рамках которых отражаются характерные специфические особенности автономных образований.

Выводы

Принимая во внимание все вышеизложенное, можно сделать вывод о разграничении признаков территориальных автономий на императивные и факультативные. Ключевым различием между ними является возможность использования императивных признаков только для автономий и их материализация в синтетическом единстве. Факультативные признаки являются свойственными только для автономий территориального типа, однако их также можно

¹ Aguilar G., LaFosse S., Rojas H., Steward R. South/North Exchange of 2009 - The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America // Pace International Law Review Online Companion. 2010. Vol. 9. P. 61.

фиксировать в политико-правовых статусах других административно-территориальных единиц.

Императивные признаки в собственном синтетическом единстве определяются: объективно присущей идентичностью населения/территории; фиксацией расширенной компетенции по сравнению с другими образованиями внутригосударственной формы по осуществлению самоуправления, которая дает возможность конфигурирования обособленного правового порядка; закреплением персонифицированных гарантий конституционно-правового статуса автономии по его внедрению в практической плоскости, охране и защите; наличием различных ресурсов для внедрения на практике определенных полномочий относительно предусмотренных предметов ведения.

В свою очередь, факультативные признаки определяются: наличием собственной системы публичных органов (среди которых законодательная, исполнительная, судебная, избирательная, контрольная и другие), разграничением юрисдикций между национальной и субнациональной разновидностью, возможностью произведения регулирования в законодательном формате, наличием собственных бюджетных средств, элементов символики и так далее.

Таким образом, основываясь на рассмотренных стадиях эволюции представлений об автономии, приведем собственное определение данного феномена.

Территориальная автономия (либо квазиавтономное внутригосударственное территориальное образование - внутригосударственная территориальная единица с особым правовым статусом, позволяющим осуществлять полномочия в сфере локального самоуправления на условиях, отличных от применяющихся к иным территориальным единицам) - это односоставной политико-правовой институт (субинститут) конституционно-правовой отраслевой принадлежности, входящий в сложный по его структуре институт формы государственного устройства; представляет собой совокупность конституционно -правовых норм, посредством которой может обеспечиваться децентрализация публичной власти в унитарных государствах, реже - в федеративных государствах современного мира.

Политико-правовая природа территориальных автономий обусловлена рядом показателей:

а) это форма, посредством которой может быть наиболее полно обеспечена защита признаваемого конституционным и международным правом коллективного права народов (наций) на самоопределение, гарантировано их реальное равенство во всех сферах общественной жизни и государственной жизнедеятельности;

б) институционализация территориальных автономий осуществляется на основе инициативы общенациональной государственной власти и (или) соответствующих заинтересованных социальных сообществ, которая может выражаться в различных формах;

в) решение об учреждении автономии принимается центральной публичной властью самостоятельно и (или) при посредничестве (по соглашению) с другими государствами, и (или) представителями социальных сообществ, от которых они выступают с инициативой формирования территориальной автономии;

г) показателем конституционно-правовой природы территориальных автономий является наделение их государством определенными полномочиями законодательства, в том числе, первичного характера; объем и содержание компетенций разных территориальных автономий в рамках одного государства могут не совпадать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян, К. Ф. Гуценко, А. И. Ковлер, и др.; Отв. ред. С. А. Авакьян. - М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА - ИНФРА-М), 2000. С. 6.

2. Дамиров Джавид Ягуб оглы. Проблемы развития федеративных отношений в «сложносоставных» субъектах России: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.

3. Иринин А.Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

4. Лукашева Н.В. Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы. Дисс...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 165.

5. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учебник для вузов / А. А. Мишин; Междисциплинарный центр философии права. - 17-е изд., испр. и доп. - Москва : Статут, 2013. С.111.

6. Нарутто С.В. Территория в публичном праве. С. 269.

7. Новожилов А.М. Пространственный ресурс в процессах модернизации //Путеводитель предпринимателя. 2020. Т. 13. № 3. С. 172-180.

8. Федякин А.В. Основные подходы к пространственной дифференциации в региональной политике современной России // Вестник Российской нации. 2019. № 5 (69). С. 9-39.

REFERENCES

1. Avakian S.A. Constitutional law: Encyclopedic dictionary [*Konstitucionnoe pravo: Enciklopedicheskij slovar'*] / S. A. Avakian, K. F. Gutsenko, A. I. Kovler, et al.; Ed. S. A. Avakian. - M.: NORM (Publishing group NORM - INFRA-M), 2000. p. 6.

2. Damirov Javid Yagub ogly. Problems of the development of federal relations in the "composite" subjects of Russia [*Problemy razvitiya federativnyh otnoshenij v «slozhnosostavnyh» sub"ektah Rossii*]: autoref. diss. cand. jurid. Sciences. M., 2003. p. 20.

3. Irinin A.E. The essence of the unitary form of government [*Sushchnost' unitarnoj formy gosudarstvennogo ustrojstva*]: abstract. diss... cand. jurid. sciences'. Krasnodar, 2007.

4. Lukasheva N.V. The legal status of autonomous entities in the countries of Northern Europe [*Pravovoe polozhenie avtonomnyh obrazovanij v stranah Severnoj Evropy*]. Diss...cand. jurid. sciences'. Yekaterinburg,

1998. p. 165.

5. Mishin A. A. Constitutional (state) law of foreign countries [*Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran*][Text]: textbook for universities / A. A. Mishin; Interdisciplinary Center of Philosophy of Law. - 17th ed., ispr. and add. - Moscow : Statute, 2013. p.111.

6. Narutto S.V. Territory in public law [*Territoriya v publichnom prave*]. p. 269.

7. Novozhilov A.M. Spatial resource in modernization processes [*Prostranstvennyj resurs v processah modernizacii* // *Putevoditel' predprinimatel'ya*] // *Entrepreneur's Guide*. 2020. Vol. 13. No. 3. pp. 172-180.

8. Fedyakin A.V. Basic approaches to spatial differentiation in the regional policy of modern Russia [*Osnovnye podhody k prostranstvennoj differenciacii v regional'noj politike sovremennoj Rossii*]// *Bulletin of the Russian Nation*. 2019. No. 5 (69). pp. 9-39.