



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

А.Р. Мкртумян

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ С РАЗЛИЧНОЙ ФОРМОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Многонациональный и мультикультурный характер современных государств ставит перед ними задачи по нахождению путей в сфере урегулирования межнациональных отношений и обеспечения прав национальных и языковых меньшинств. В настоящее время во многих государствах как политическая элита, так и большинство населения негативно относятся к попыткам самоопределения в различной форме национальных, языковых или религиозных меньшинств¹. В некоторых государствах, где имеются национальные меньшинства, на конституционном и законодательном уровне не только не гарантируются их права на сохранение родного языка и национальной культуры, но и не признается сам факт их существования.

Следует заметить, что проблема обеспечения прав национальных, религиозных и языковых меньшинств не может быть решена путем создания для каждой этнической группы своего моноэтнического государства. Задачи обеспечения прав меньшинств в сочетании с реализацией интересов большинства населения государства должны решаться современными демократическими государствами на основе общих подходов и стандартов, выработанных международным сообществом.

Минимальные международные стандарты в данной сфере общественных отношений установлены в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которой «в тех странах, где существуют этнические и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким

меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Таким образом, решающее значение для обеспечения прав национальных меньшинств является признание их внутренним законодательством (даже конституциями государств). Положения Международного пакта развиваются в ряде международных договоров регионального характера (например, в Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (ETS N 148), в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS N 157), в Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам). Вместе с тем, по смыслу указанных международных договоров, представители национальных и языковых меньшинств могут реализовывать свои права в рамках общественных объединений, не имеющих территориальной основы.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в п. 35 устанавливается обязанность государств-участников «уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств». Предлагается предпринимать усилия «с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государ-

¹ См.: Этнические меньшинства в современной Европе. – М., 1997. – С. 6.

ства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств»². Таким образом, международное сообщество одной из форм обеспечения прав национальных меньшинств полагает территориальную автономию.

В юридической науке автономию определяют как право на независимость, самоуправление, самостоятельность государственных и иных образований, территориальных, национальных и иных общностей в отношениях, связанных с организацией и обеспечением их существования и деятельности³. Данная форма территориальной организации национальных и языковых меньшинств используется для обеспечения возможности их сохранения и развития в виде территориального образования в государствах с различной формой государственного устройства.

В унитарных государствах наиболее типичным способом учреждения автономных территориальных образований является конституционное закрепление их статуса. Так, в §120 Конституции Финляндии от 11 июня 1999 г. (1999/731) непосредственно устанавливается, что «территория Аландских островов имеет автономию в соответствии с особым законом об автономии Аландских островов»⁴. Более детально статус Аландских островов устанавливается специальным законом Финляндии 1991/1144 «Акт об автономии Аландов»⁵.

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (в ред. Закона Украины № 2222-IV от 8 декабря 2004 г.) содержит целую главу X, посвященную конституционно-правовому статусу Автономной республики Крым⁶. Вместе с тем, отличительной чертой статуса указанного автономного образования является признание за ней статуса республики. Как республика

Крым имеет свою Конституцию, которая утверждена специальным законом Украины⁷.

Дания как унитарное государство имеет в своем составе 2 национально-территориальные автономии — Гренландию и Фарерские острова. В Конституции Датского королевства от 5 июня 1953 г. не содержится специальных положений, регулирующих статус автономных образований и их взаимоотношения с центральными датскими властями. Тем не менее, в отдельных параграфах Конституции автономные образования все-таки упоминаются — в связи с обеспечением представительства данных территорий в парламенте и представителях при правительстве, особенностях проведения референдумов⁸. Более детально правовое положение указанных автономных образований определяется специальными законами. Акт о местном управлении Гренландии был принят датским парламентом 29 ноября 1978 г.⁹ самостоятельность Гренландии была расширена в 2009 г. Актом о самоуправлении Гренландии¹⁰. Взаимоотношения Гренландии и Дании регулируются в настоящее время этими Актами, Гренландия признается частью территории датского королевства и в то же время наделяется правом самостоятельного управления своими делами. Гренландская автономия имеет собственные органы власти. Гренландские автономные органы наделяются довольно широким кругом полномочий. Статус другого автономного образования — Фарерских островов — также был установлен специальным законом в 1948 г.,¹¹ в 2005 г. были приняты законы, уточняющие разграничение предметов ведения и полномочий государственных органов Фа-

² См.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, подписан в г. Копенгагене 29 июня 1990 г. // Документ официально опубликован не был. Приводится по данным «СПС Консультант Плюс».

³ См.: Тихомирова Л.Ю., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 2002. — С. 11.

⁴ См.: Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. (1999/731) // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 3. — С. 411.

⁵ См.: Закон Республики Финляндии 1991/1144 «Акт об автономии Аландов» / Act on the Autonomy of Åland (1991/1144) // База законодательства Республики Финляндии «Finlex Data Bank». <http://www.finlex.fi>.

⁶ См.: Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (в ред. Закона Украины № 2222-IV от 8 декабря 2004 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁷ См.: Закон Украины от 23 декабря 1998 г. № 350-XIV «Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым» / Закон України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 5-6. — Ст. 43.

⁸ См.: Конституция Датского королевства от 5 июня 1953 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 1. — С. 761.

⁹ См.: Акт о местном управлении Гренландии от 29 ноября 1978 г. № 577 / The Greenland Home Rule Act No. 577 of 29 November 1978 // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. http://www.stm.dk/_p_12712.html.

¹⁰ См.: Акт о самоуправлении Гренландии от 12 июня 2009 г. № 437 / Lov om Grønlands Selvstyre. nr. 473 af 12 juni 2009 // Lovtidende A. 2009. Udgivet den 13. juni 2009.

¹¹ См.: Акт о самоуправлении Фарер от 23 марта 1948 г. № 137 / Lov om Færøernes Hjemmestyre nr 137 af 23 marts 1948 г. // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. <http://www.stm.dk>.

пер, в том числе, и в сфере осуществления международных связей¹².

В иных государствах Европы, вся территория которого, а не отдельные части, состоит из отдельных образований, разработал концепцию по тем странам, которые с точки зрения формы политико-территориальной организации являются особыми «регионалистскими государствами». Отличие регионалистского государства от сложного унитарного государства (с автономией) и от федерации заключается в том, что территория такого государства полностью состоит из автономных образований. К таким «гибридным» формам, занимающим промежуточное положение между унитарным государством и федерацией, можно отнести Италию, Испанию, которые обозначаются как «регионалистские (региональные) государства». Эти государства подчас называют и квазифедерацией, либо полуфедерацией, однако чаще всё же высказывается точка зрения, согласно которой они представляют собой третью форму территориально-политического устройства — «регионалистское государство»¹³. В данных государствах статус автономных территориальных образований определен более детально.

Так, например, в Испании, автономия «национальностей и районов, ее составляющих» и солидарности между всеми ними закреплена в качестве одного из принципов конституционного строя (ст. 2 Конституции Испанского королевства от 27 декабря 1978 г.)¹⁴. Также Конституция в главе 3 раздела VII «О территориальной организации государства» специально закрепляет конституционно-правовой статус автономных сообществ, в том числе, принципы их организации (ст.ст. 143-146), предметы их исключительного ведения и полномочия (ст. 148), предметы исключительного ведения государства (ст. 149), гарантии финансовой самостоятельности автономных сообществ (ст.ст. 156-158).

¹² См.: Акт о предметах ведения и полномочиях органов власти Фарпер от 24 июня 2005 г. № 578 / Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder nr 578 af 24 juni 2005 // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. <http://www.stm.dk>; Акт о самостоятельности правительства Фарпер при осуществлении международных связей от 24 июня 2005 г. № 579 / Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler nr 579 af 24 juni 2005 // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. <http://www.stm.dk>.

¹³ См.: Чиркин В.Е. Государствоведение. — М., 1999. — С. 191.

¹⁴ Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 2. — С. 50.

Конституцией Испании в ст.ст. 154-155 также предусмотрен механизм контроля центральных органов государственной власти за осуществлением государственной власти органами территориальных автономных образований. В соответствии со ст. 154 Конституции в каждом автономном сообществе действует делегат центрального правительства с широкими полномочиями, обеспечивающий единообразное исполнение воли центрального правительства на всей территории страны. Обеспечению государственного единства также содействует полномочие центрального правительства (с одобрения Сената) принимать меры в отношении автономного сообщества, если оно «не выполняет обязательств, налагаемых на него Конституцией и другими законами, или действует образом, который серьезно противоречит общим интересам Испании» (ст. 155).

Однако, Конституция Испании, в отличие от конституций других европейских государств, не закрепляет перечня автономных территориальных образований, в соответствии со ст. 144 Конституции Испании автономные образования в данном государстве учреждаются не на конституционном уровне, а путем принятия органических законов. Конституционную основу имеет только лишь автономия Страны басков как «национальной области» и Наварры как «исторической области», входящей в состав Страны басков (согласно четвертому переходному положению Конституции Испании 1978 г.)¹⁵. Поэтому статус автономных образований в данном государстве является более гибким, однако он в большей степени зависит от волеизъявления центральной законодательной власти.

Одной из особенностей автономных образований в Испании является их сложная структура. В настоящее наряду с 4 «национальными областями» (Страна басков, Каталония, Галисия и Андалусия) есть еще 13 «исторических областей», некоторые из них находятся внутри «национальных областей» (каждая из них имеет избранную населением ассамблею, принимающую местные законы и местное правительство). Названные области объединены общим названием «автономные Сообщества»¹⁶.

В Италии, напротив, на конституционном уровне учреждены 5 автономных областей — Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Валле-д'Аоста, — которые, в отличие

¹⁵ См.: Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г.

¹⁶ См.: Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределения народов // Государство и право. — 2003. — № 1. — С. 42.

от иных «не автономных» областей, «имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами» (ст. 116 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г.)¹⁷ Соответственно, в Италии принято 5 конституционных законов, закрепляющих предметы ведения каждой из автономных областей, определяющих статус органов государственной власти и полномочия этих органов¹⁸.

Единственным в Европе федеративным государством, имеющим в своем составе автономные территориальные образования, является Российская Федерация. В соответствии со ст. 5 Конституции РФ 1993 г. в состав России входят 2 вида автономных образований — автономная область и автономные округа. Согласно Конституции РФ данные образования имеют равные права с другими «неавтономными» субъектами РФ. Конституция, при определении правового положения субъектов Федерации, не делает практически никаких различий между различными видами субъектов. Исключение составляют только автономные округа, которые в соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, входя в состав края или области. Конституция, закрепив конструкцию «сложносоставного» субъекта Федерации, переложила детальное оформление этой конструкции на федеральный закон и договоры между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

¹⁷ См.: Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. // Конституции государств Европы / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 2. — С. 104.

¹⁸ См.: Законодательный декрет от 15 мая 1946 г. № 455, ратифицированный конституционным законом от 26 февраля 1948 г. № 2 «Специальный статут Области Сицилии» / Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 // GU n.58 del 9-3-1948; Конституционный закон от 26 февраля 1948 г. № 3 «Специальный статут Сардинии» / Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 // GU n.58 del 9-3-1948; Конституционный закон от 26 февраля 1948 г. № 4 «Специальный статут Валь-д'Аоста» / Statuto speciale per la Valle d'Aosta, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 // GU n.59 del 10-3-1948; Конституционный закон от 31 января 1963 г. № 1 «Специальный статут Области Фриули-Венеция Джулия» / Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 // GU n.29 del 1-2-1963; Конституционный закон от 31 августа 1972 г. № 670 «Специальный статут Трентино-Альто Адидже» / Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 // GU n.301 del 20-11-1972.

Однако указанный правовой инструментарий не был задействован в полной мере. Попытки разработать и принять федеральный закон, который определял бы статус субъектов Федерации, «территориально входящих в состав другого субъекта» закончились ничем. Договорное регулирование данных отношений сводилось к конкретизации положений Конституции и Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также закреплению общих положений о партнерстве и сотрудничестве, а также и отдельных договоренностей по частным проблемам взаимодействия¹⁹.

В качестве разрешения проблемы статуса автономных округов, территориально входящих в состав другого субъекта, предлагались две альтернативы: лишение их статуса субъекта путем объединения с другим субъектом или «вывод» из «сложносоставных» субъектов Федерации²⁰. Вместе с тем, ни одна из них не может быть реализована без определенных «потерь», которые могут в первом случае иметь экономический и финансовый характер, а во втором — привести к ликвидации автономных округов как формы обеспечения прав коренных малочисленных народов. В настоящее время попытка урегулировать правовое положение «сложносоставных» субъектов РФ и, соответственно, автономных округов, предпринята в ст. 26.6. Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²¹. Однако и в этом случае п. 3 указанной статьи предполагает принятие федерального закона об отношениях между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области.

Основным спорным вопросом при определении статуса автономных территориальных образований в составе государств с любой формой государственного устройства является распределение предметов ведения и полномочий между центральными органами государственной власти и органами власти автономного образования.

¹⁹ См.: Княгинин К.Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 21. — С. 15.

²⁰ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. — М., 2006. — С. 665.

²¹ См.: СЗ РФ. —1999. — № 42. — Ст. 5005.

Как правило, этот и вопрос решается путем принятия специальных законов, определяющих статус автономных образований. Так, Акт о местном управлении Гренландии 1978 г. и Акт о самоуправлении Гренландии 2009 г. детально закрепляют предметы ведения гренландских властей (например, организация местного управления в Гренландии; формирование местного правительства; установление прямых и косвенных налогов; вопросы церкви и религиозных коммун; вопросы рыболовства, охоты, сельского хозяйства, оленеводства; охрана от браконьерства; местное планирование; законодательное урегулирование торговли и конкуренции; социальное обеспечение; регулирование рынка труда; культура и образование, в том числе профессионально-техническое; охрана окружающей среды)²². Законодательные полномочия, принадлежащие Легтингу (законодательному органу Фаррер), можно разделить на два вида — предметы «исключительного ведения автономии (система органов власти островов; радио- и телефонная связь; строительство коммуникаций; налоги и сборы; регулирование предпринимательской деятельности; вопросы градостроительства; пожарная охрана; регистрация населения; здравоохранение) и предметы, переданные в его ведение центральным правительством²³. В случае разногласий между центральной и автономной властями по содержанию подобных актов создается согласительный Совет в составе двух представителей от датского Правительства, двух представителей от законодательного органа автономии и трех членов Верховного суда Дании²⁴.

В «региональных» государствах, в частности, в Италии автономные области имеют свои законодательные органы, которые издают областные законы по ограниченному кругу вопросов, закрепленных в специальных конституционных законах, определяющих статус данных субъектов. Наиболее широкими полномочиями обладает Сицилия. В автономных областях действуют и свои правительства — джунты,

²² См.: Акт о местном управлении Гренландии от 29 ноября 1978 г. № 577 / The Greenland Home Rule Act No. 577 of 29 November 1978 // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. http://www.stm.dk/_p_12712.html; Акт о самоуправлении Гренландии от 12 июня 2009 г. № 437 / Lov om Grønlands Selvstyre. nr. 473 af 12 juni 2009 // Lovtidende A. 2009. Udgivet den 13. juni 2009.

²³ См.: Акт о самоуправлении Фаррер от 23 марта 1948 г. № 137 / Lov om Færøernes Hjemmestyre nr 137 af 23 marts 1948 // Интернет-сайт офиса премьер-министра Дании. The Prime Minister's Office. <http://www.stm.dk>.

²⁴ См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. — М., 1993. — С. 32.

обладающие полномочиями в вопросах местного самоуправления. К числу предметов ведения автономных областей в Италии относятся осуществление международных связей и связей со специальным органом Европейского Союза — Конгрессом региональных и местных властей, внешнеэкономические связи; образование; здравоохранение; защита гражданского населения от чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф; охрана правопорядка; координация бюджета и координация государственных финансов и налоговой системы и др. Напротив, Конституционный закон от 18 октября 2001 г. № 3 «Об изменении главы V части второй Конституции» закрепляет исчерпывающий перечень предметов, находящихся в исключительном ведении Итальянской Республики²⁵.

Из числа национальных областей Испании наиболее широкую автономию имеют Страна басков и Каталония (признается местное гражданское право, действует специфический административный и судебный процесс, существует собственная полиция, самостоятельно назначаются некоторые виды государственных служащих, например, служащие судебной администрации, причем, для занятия таких должностей необходимо знать языки области). Именно опасные для единства страны сепаратистские тенденции поставили перед её руководством задачу по устранению конфликтности межэтнических отношений и развитию политико-территориальной децентрализации, по началу процесса автономизации Испании, заключавшегося в передаче дополнительных прав и полномочий регионам, а также подразумевающего защиту интересов меньшинств, этносоциальных групп. Результатом этих действий стало закрепление в новой Конституции от 27 декабря 1978 г. широкой региональной автономии, значительной децентрализации власти²⁶. Таким образом, исследование конституционного опыта Испании позволяет нам констатировать факт возникновения и развития нового вида политико-территориального устройства — государства автономий, характеризующегося промежуточным положением между унитарным устройством и федеративным, или иначе — регионалистского государства. Суть этого «компромиссного» положения заключается в стремлении найти гибкую систему, которая позволяет сочетать сохранение

²⁵ См.: Конституционный закон от 18 октября 2001 г. № 3 «Об изменении главы V части второй Конституции» / Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» // GU n.248 del 24-10-2001.

²⁶ См.: Miquel Roca Junyet. Los nacionalismos en la Espana democratica. Barcelona. 1997. — P. 34.

основ государственности с реализацией потребности региональных и этнических сообществ в закреплении набора их политических, социально-экономических и культурных прав, а также исторических особенностей и этнокультурных реалий Испании и её регионов.

Изложенное позволяет сделать выводы о том, что в настоящее время в унитарных и региональных государствах Европы учреждение автономных территориальных образований сформировать сбалансированный и в основе своей равноправный союз различных в этническом или культурном плане регионов. Сопоставляя же традиционные европейские автономии и продолжающие развиваться в своём правовом статусе

автономные образования и даже нарождающиеся сегодня, мы можем констатировать, что как правовое и политико-социальное явление в европейском регионе автономия не теряет своей актуальности.

В Российской Федерации тенденция развития автономных образований, на первый взгляд, может быть оценена как прямо противоположная — из 10 автономных округов, существовавших на момент принятия Конституции 1993 г., 6 утратили свой статус как субъекта Федерации. Однако после объединения с другими субъектами РФ автономные округа сохраняют часть своей автономии в качестве административно-территориальных единиц с особым статусом.

Библиографический список:

1. Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределения народов // Государство и право. — 2003. — № 1.
2. Княгинин К.Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 21.
3. Кутафин О.Е. Российская автономия. — М., 2006.
4. Этнические меньшинства в современной Европе. — М., 1997.

References (transliteration):

1. Karapetyan L.M. Grani suvereniteta i samoopredeleniya narodov // Gosudarstvo i pravo. — 2003. — № 1.
2. Knyagin K.N. Razvitie konstitutsionnogo statusa avtonomnykh (natsional'nykh) okrugov v sostave kraya ili oblasti: tsep' resheniy "kak luchshe" // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 21.
3. Kutafin O.E. Rossiyskaya avtonomiya. — M., 2006.
4. Etnicheskie men'shinstva v sovremennoy Evrope. — M., 1997.