

На правах рукописи

УЛЬЯНИЦЕВ
Павел Викторович

**Автономия как конституционно-правовая гарантия
прав народов в многонациональном государстве**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2009

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и
муниципального права юридического факультета
ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Шумский Иван Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Королев Сергей Викторович

кандидат юридических наук, доцент
Чихладзе Леван Теймуразович

Ведущая организация: Российская академия
государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Защита состоится 23 сентября 2009 г. в 14:00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.203.29 при Российском университете дружбы
народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
Российского университета дружбы народов.

Автореферат разослан «_____» _____ 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

И.Н. Шумский

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Россия – это сложносоставное государство, асимметричная федерация, являющаяся многонациональной по составу населения. Именно многонациональность порождает проблему обеспечения единства страны и требует выбора такой формы государственного (политико-территориального) устройства России, которая способствовала бы решению этой задачи.

В истории российского государства, даже когда оно было унитарным, допускались различные формы самоуправления отдельных его частей как национальных, так и не имевших национальной специфики.

Современная федерация, сложившаяся в постсоветский период под воздействием множества факторов, явилась следствием, кроме прочего, наличия в её составе автономий, которые были сохранены в целях обеспечения единства государства, а также удовлетворения интересов, населяющих его народов. В этой связи важно понимать значение и цели двух основных форм автономии – национально-территориальной (политической и административной) и экстратерриториальной (культурной, персональной, корпоративной и др.).

Автономия в России является одной из форм национально-территориального существования народов и этнических меньшинств, компактно проживающих в ряде регионов, которая позволяет обеспечить возможность самоуправления и реализации прав меньшинств, а также решения национальных вопросов.

Этническая составляющая (а также культурная и, реже, конфессиональная), лежат в основе выделения автономии как одной из конституционно-правовых гарантий прав народов в многонациональном государстве. Доминирующее в доктрине представление об автономии, признавая данные составляющие, не рассматривает их в качестве

основополагающих факторов формирования самой автономии. Однако их учет объективно необходим как в научном осмыслении, так и в правовом регулировании соответствующих отношений.

Принципиальное значение для наиболее полного использования возможностей автономии имеет исследование правовой природы этого явления, как в России, так и в других странах мира. Оно может выражаться в двух основных формах – национально-территориальной (политической и административной) и экстратерриториальной (национально-культурной и др.) автономиях, в адекватной мере реализующих право на самоопределение; при этом ни в коем случае не подразумевается нарушение территориальной целостности государства. Однако в научной литературе, а также общественно-политической практике существуют разноречивые представления о самой автономии, что не может не отражаться на эффективности ее практической реализации как в территориальной, так и в национально-культурной форме.

Исходя из отечественного и зарубежного опыта, в частности европейских государств и приобретённого республиками СНГ после распада СССР, автор предпринимает попытку научного осмысления механизмов совершенствования территориально-государственного устройства в России, а также предлагает новые подходы к решению вопросов самоопределения этносов внутри государства.

В сложившейся конституционно-правовой ситуации все более осознается необходимость в перспективной модели российского государственного устройства, основанной на согласии и солидарности федерального центра и регионов, как определяющего интегрирующего фактора в современных условиях развития общества и государства. Такая модель, как представляется, возможна при наличии автономии, что предполагает, в первую очередь, адекватное закрепление института автономии в российском законодательстве.

В этой связи нуждается в научном осмыслении проблема достижения баланса между центробежными и центростремительными силами, которая должна решаться с учетом общественно-политических реалий. Наблюдаемые на пути автономизации в России трудности требуют своего обстоятельного изучения, научного объяснения и поиска наиболее эффективных инструментов ее правового обеспечения.

Совокупность данных обстоятельств и факторов делает обращение к исследованию выбранной темы весьма актуальным.

Степень научной разработанности темы. Различные теоретические и практические проблемы, связанные с конституционно-правовым статусом автономий, затрагивались в работах виднейших отечественных правоведов: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, С.В. Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, Л.Ф. Болтенковой, Б.Д. Дамдинова, Ю.А. Дмитриева, Д.Л. Златопольского, В.И. Ивановой, В. Н. Иванова, И.П. Ильинского, Л.М. Карапетяна, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.Н. Калмыкова, Б.И. Краснова, В.Н. Лысенко, Б.М. Лазарева, Н.А. Михалевой, В.А. Михайлова, А.Г. Осипова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Ю.Л. Шульженко, И.С. Яценко и других.

Значительную ценность имеют работы учёных дореволюционного периода: Б. Бруцкуса, В.Ф. Динзе, Ф.Ф. Кокошкина, К. Кульчицкого (Мазовецкого), С.А. Корфа, Н.И. Лазаревского, В. Медема, М.Б. Ратнера, Вл. Соловьева, А.Г. Тимофеева, А.П. Щапова и других.

В советский период идея национально-культурной автономии была табуирована, однако, она продолжала обсуждаться в публицистике, например, в работах Б. Плетнева, М. Лазерсона. Соотношению автономии с федерацией посвятили свои работы К.А. Архипов, В.Н. Дурденевский, Н.И. Челябинов, Г.С. Гурвич, Н.Н. Фиолетов, И.Н. Ананов.

Поскольку рассматриваемая проблема является в определённой степени общенаучной, то потребовалось обращение к работам специалистов

в области этнологии и политологии, таких как Ю.В. Бромлей, В.А. Тишков, В.А. Авксентьев, М.Н. Губогло, Э.Т. Майборода, М.И. Цапко и других.

В последние годы был защищён ряд диссертаций по различным проблемам, связанным со статусом автономных образований. Среди них диссертационные исследования Ю.У. Асуханова, Ю.В. Кузнецовой, Н.В. Лукашёвой, О.В. Притулиной и др.

При всём том, следует отметить, что, несмотря на большой интерес и ценность, которую представляют работы вышеперечисленных авторов, задачи в сфере исследования конституционно-правового статуса автономий нельзя считать полностью решёнными.

В указанных работах, как правило, рассматриваются вопросы правового регулирования национально-культурных автономий в России. При этом недостаточное внимание уделяется исследованию зарубежного опыта и в частности особенностям конституционно-правового положения автономий в странах СНГ. На наш взгляд, глубокое изучение конституционно-правового статуса автономий в Российской Федерации возможно только при комплексном подходе к данной проблеме, предполагающем (в том числе) анализ состояния и развития этой правовой категории в условиях глобализации.

Нормативно-правовая и источниковедческая база исследования: Конституция Российской Федерации 1993г., международно-правовые акты, включая Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую Конвенцию о защите основных прав и свобод граждан; действующее законодательство РФ и её субъектов, нормативно-правовые акты дореволюционного и советского периода; правоприменительная практика в рассматриваемой сфере; конституции и иные нормативно-правовые акты ряда зарубежных государств, регулирующие вопросы автономии; важное значение для диссертационного исследования имеют документы, принятые органами конституционной юстиции и касающиеся

исследуемой проблемы; ряд суждений о проблемах автономии стал возможен благодаря использованию нормативных актов, которые принимались и действовали в различных странах на тех или иных исторических этапах их существования; различные справочные материалы; работы отечественных и зарубежных авторов, посвященные рассматриваемой проблематике.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью работы является сравнительное исследование конституционно-правовых основ автономии, а также конституционно-правового статуса автономий в субъектах Российской Федерации, ряда стран СНГ и Европейского Союза.

В соответствии с этой целью определяются **задачи исследования:**

- исследовать современную законодательную базу в области конституционно-правового статуса автономных образований;
- провести комплексный анализ существующих форм автономных образований, их создания и функционирования;
- систематизировать существующие виды и формы автономий;
- выявить особенности правового статуса автономных образований в России и зарубежных странах;
- исследовать историю государственно-правового закрепления статуса национальных автономий в России;
- проанализировать основы правового регулирования национально-культурных автономий в общественно-политической системе в субъектах Российской Федерации;
- выработать рекомендации по совершенствованию конституционно-правового института автономии с учетом отечественного и зарубежного опыта.

Эмпирическую базу исследования образуют государственная и общественно-политическая практика России и зарубежных стран; события и факты, связанные с реализацией права на самоопределение в форме автономии; мониторинг процессов, ведущих или уже приведших к

автономизации в Европе и странах СНГ; результаты и обобщения социологических исследований и опросов, касающихся различных сторон автономизации, статистическая информация из различных источников и т.д.

Теоретическую и методологическую основу настоящей работы составили различные методы научного познания. Среди них, прежде всего, общенаучные - диалектический метод познания, предполагающий рассмотрение явлений и процессов во взаимосвязи и развитии, исторический, системно-структурный, функциональный, логический, герменевтический; а также вытекающие из них частно-научные (специальные) методы: сравнительно-правовой, формально-юридический, толкования норм права и другие методы. Их применение позволяет исследовать рассматриваемые вопросы во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Многогранность проблемы исследования обусловила привлечение материала не только по теме конституционно-правового и политического статуса автономий, федерализма, но и исследований по политологии, политической социологии, отечественному и зарубежному государствоведению.

Объектом диссертационного исследования является совокупность правоотношений, складывающихся в сфере формирования и функционирования автономий в Российской Федерации, странах СНГ и Европы, а также правовые, исторические, этнонациональные основы их функционирования.

Предметом исследования выступают закономерности возникновения, функционирования и развития автономии в Российской Федерации, в СНГ и странах Европы, ее целостное понимание и современное научное отражение, а также нормы права, регулирующие автономию как конституционно-правовое явление.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными задачами и заключается в определении конституционно-правовых основ автономии как наиболее приемлемой формы обустройства

современной России, гарантирующей право народов на самоопределение в многонациональном государстве. В работе выявлены существующие проблемы развития российского законодательства об автономии и обоснована необходимость дальнейшего развития этого института как средства регулирования общественных отношений на территории автономного образования с учетом территориально-политических особенностей субъекта федерации.

Анализ статуса автономных образований позволил автору не только определить наиболее типичные черты автономных образований и осуществить их классификацию, но и внести предложения по совершенствованию этого института с учетом современных тенденций его эволюции.

Кроме того, в диссертации высказаны суждения по ряду частных вопросов, недостаточно изученных, дискуссионных либо не являвшихся ранее предметом научного анализа.

Научная новизна работы более конкретно отражена в системе положений, выносимых на защиту.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Понимание автономии, принятое до сих пор в юридической литературе, не отражает в полной мере ее содержание. Для целостного и объективного описания и научного объяснения автономии целесообразно использовать комплексный подход, который диалектически объединяет различные аспекты автономии и позволяет рассматривать ее в нескольких проявлениях: (а) как идею, (б) как способ существования публичной власти, (в) как правоотношение, (г) как автономию общностей (национально-территориальных образований и культурно-языковых организаций). В настоящей работе основное внимание акцентируется на правовых проблемах обеспечения эффективности управления государством и обществом при сохранении за соответствующими субъектами определенной самостоятельности.

Комплексный подход позволяет внести коррективы в традиционное для конституционного права определение понятия национально-территориальной автономии и рассматривать ее как форму самоуправления этнически, культурно либо этнически и конфессионально единого населения, компактно проживающего на определенной территории государства, предполагающую право самостоятельного осуществления этим населением публичной власти в рамках, предоставленных ему конституцией (законодательством) данного государства.

2. Автономия является эффективным способом решения проблем, связанных с сохранением единства государства при сохранении определенной самостоятельности его частей. Образование автономных сообществ направлено на децентрализацию (т.е. устранение чрезмерной централизации) территориального управления и решение этно-культурных проблем. Одновременно автономия решает важнейшую задачу сохранения территориальной целостности государства.

3. В современной России наблюдается тенденция к отказу от реализации принципа территориального самоопределения народов в форме автономии (сокращается число автономных округов) и сохранению только культурных автономий (федеральное законодательство об автономиях практически сводится к ФЗ "О национально-культурной автономии", а иные формы автономных образований, существующих на территории Российской Федерации, не урегулированы специальным законом). Экстратерриториальная (культурная) и территориальная автономии строятся по разным принципам и преследуют различные, хотя и схожие, цели. При этом оба рассмотренных вида автономии следует рассматривать в качестве обеспечения гарантии права национальностей на самоопределение.

4. Экстратерриториальная автономия (в частности, национально-культурная), не имея политического и территориального характера, обладая организационно-правовой формой общественного объединения и неся исключительно административно и гражданско-правовую ответственность,

не может быть отнесена к публично- правовым образованиям на основании действующего законодательства. Культурная автономия не может быть использована в качестве способа решения задач публично-правового характера, подменяя форму территориальной автономии.

5. Представляется, что применительно к России в целях совершенствования института автономии необходимо в первую очередь исходить из следующих принципиальных положений:

- автономия является одной из наиболее эффективных конституционно-правовых гарантий прав народов в многонациональном государстве;
- выделение территориальной автономии должно быть основано на её этнической, культурной и конфессиональной составляющих, а также на компактном проживании национальной общности;
- территориальная (административная и политическая) автономия должна иметь публично-правовую природу, в отличие от культурной, и преследовать цель, которую культурная автономия не в состоянии решать, то есть реализовывать право на самоопределение и самоуправление национальности, компактно проживающей в определенной местности;
- самоопределение национальности в форме автономии не может и не должно предполагать необходимость её территориального обособления вплоть до отделения. Право на самоопределение должно осуществляться в границах территории государства, что предполагает исключение всякой возможности предоставления т.н. «неограниченной автономии»;
- суверенитет государства не подлежит разделу между ним и составляющими его территориальными единицами. Государство вправе наделять определенной компетенцией территориальные единицы, но разделение компетенции между государством и автономиями (субъектами) должно сопровождаться лишь разграничением предметов

ведения и компетенции между центром и его составными частями, но не разделением суверенитета;

- территориальные автономные образования обладают равным правовым статусом с иными видами субъектов РФ.

Теоретическая и практическая значимость диссертации выражается в выводах и предложениях, сделанных на основе проведенного исследования, и направленных на совершенствование системы нормативно-правовых актов России. Результаты проведенной автором работы, могут быть использованы в дальнейших теоретических исследованиях и конституционно-правовом обосновании развития института автономии в Российской Федерации с учетом тенденций государственной политики как в сфере национальных отношений, так и в области совершенствования государственного устройства России. Кроме того, представленный автором материал по данной проблематике, может быть использован в практике работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Результаты настоящей диссертационной работы можно использовать также в учебном процессе в рамках специальных дисциплин и курсов по конституционному праву Российской Федерации и зарубежных стран, в вузах и учреждениях послевузовского образования.

Апробация результатов исследования. Основополагающие научные наработки и предложения, имеющиеся в диссертации, отражены в опубликованных автором научных работах. По теме исследования имеется три публикации в журналах, рекомендованных ВАК для соискателей ученой степени кандидата юридических наук. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании юридических дисциплин.

Выводы и предложения исследования сообщались на научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов.

Структура диссертации. Структура работы predetermined целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из трех глав,

разделенных на семь параграфов, введения и заключения, а также списка использованной литературы. Автор делает научные выводы после каждого из этих параграфов, основываясь на рассмотренных в них положениях.

Первая глава – «**Понятие автономии**» - включает в себя два параграфа, *первый* из которых – «**Развитие представлений об автономии как правовом явлении**» - обращается к истории возникновения и развития автономии - и правовой категории, и социально-политического явления. В связи с тем, что именно античный период истории человечества разработал определенные понятия, термины, связанные с автономией, федерализмом, муниципальным и провинциальным управлением, автор начинает ознакомление с греко-римского этапа развития этих правовых явлений, оставившего нам действующую по сей день соответствующую терминологию (собственно автономия, а также муниципии, провинции, федерализм и др.).

Делается также анализ истоков происхождения теоретической модели автономии и более позднего периода. Так теоретиками и разработчиками программы культурно-национальной автономии были видные австрийские социал-демократы XIXв. О. Бауэр и К. Реннер. Последний делал основной упор на нацию как на некую духовно - культурную общность. О. Бауэр, в свою очередь, добавлял к этому и такой признак, как исторически сложившийся психофизический тип людей, связанных общностью языка и территории. Сам термин «культурно-национальная автономия» употреблялся австромарксистами лишь описательно. Спор возникал из-за вопроса о том, как должны «автономизироваться» нации – по территории проживания, либо персонально по всей территории Австро-Венгрии. К. Реннер полагал, что только государство может дать правовые рамки межнациональным отношениям. О. Бауэр, со своей стороны, считал, что, решая в долгосрочном плане национальную проблему, государство обеспечивает собственное благополучие, минимизируя центробежные тенденции. У этих

исследователей не было четкости в обосновании своей точки зрения: они смешивали воедино территориальную автономию, элементы федерализма (предлагая двухпалатный парламент) и национально-культурной автономии. Автор полагает, что из этого спора, а также из указанного отсутствия четкости в понимании правовой природы культурно-национальной автономии, берет начало и современная научная полемика о том, какова (или какой должна быть) автономия – территориальная или экстротерриториальная, какой из этих видов автономии эффективен, а какой губителен для целостности государства. Автор делает вывод, что оба обозначенных начала имеют право на существование, в том числе и в рамках одного государства. Неконструктивен как раз такой подход, согласно которому следует отказаться от одного из этих видов автономии и отказаться от применения другого.

Основываясь на рассмотренных стадиях эволюции представлений об автономии, в параграфе приводятся различные попытки её определения, включая и авторскую, основанную на анализе цитируемых дефиниций. Диссертантом предлагается следующее определение автономии в конституционно-правовом смысле: высокая форма самоуправления этнически, культурно либо этно-конфессионально единого населения, компактно проживающего на определенной территории государства, предполагающая право самостоятельного осуществления этим населением публичной власти в рамках, предоставленных ему конституцией (законодательством) данного государства.

Осознавая необходимость (как для целей работы, так и в целом научную) автор предлагает также определение процесса автономизации:

1) (в контексте автономного образования) это процесс приобретения (обычно в форме предоставления центром, дарования, либо в порядке объединения или присоединения) указанным населением прав самоуправления на определенной территории, ограниченного общегосударственным законодательством;

2) (в контексте всей страны) формирование территориального устройства государства, состоящего исключительно или в основном из автономных образований.

Отмечая связь автономии с такими понятиями, как нация, этнос, национализм, её важнейшую функцию по защите прав национальных меньшинств, решению национального вопроса и реализации права народов на самоопределение, автор делает соответствующий обзор данных понятий и проблем. Соглашаясь с мнением исследователей о том, что только тогда и можно говорить о нации, когда определенная общность проникается идеей создания государства или автономного образования, автор считает такой обзор необходимым для раскрытия темы диссертации.

Продолжая рассмотрение эволюции представлений об автономии, в параграфе подробно анализируется научная разработанность темы. Обращаясь как к зарубежным, так и к отечественным авторам, настоящая работа отдает приоритет последним, охватывая труды от дореволюционного периода истории России до современности.

Второй параграф – **«Виды автономии, их классификация»** - посвящен рассмотрению разнообразных понятий и статусов различных видов автономий. В частности подробно рассмотрены национально-территориальная и национально-государственная автономии, которые могут быть объединены понятием «политическая автономия», и административная автономия. Перечисленные виды составляют группу территориальных автономий. Отдельно выделяется группа экстра-территориальных автономий, обозначаемая в качестве национально-культурной, в которую включены подвиды – собственно культурная, персональная, корпоративная и кочевая автономии.

В параграфе автором приводится попытка классифицировать по характерным признакам и чертам существующие автономные образования. Результатом стала следующая схема:

Автономия общностей:

I. Территориальная автономия:

1. Политическая (законодательная) автономия:
 - i. Национально-территориальная;
 - ii. Национально-государственная;
2. Административно-территориальная автономия;

II. Экстратерриториальная автономия:

1. Культурная (Персональная, Корпоративная);
2. Кочевая.

Каждому виду, указанному в данной схеме, дается определение и приводится описание. В качестве главных из них, коренных выделяются два вида: территориальная (политическая и административная) и экстратерриториальная (культурно-национальная). Оба они, как видно из схемы, связаны с этническими характеристиками.

Лишь административно-территориальная и кочевая автономии (имеющие в основе больше географические факторы), по мнению автора, представляют собой скорей исключения. Как правило же, территориальная автономия образуется в случае компактного расселения этнических групп или иных групп, отличающихся другими особенностями.

Характерной чертой политической автономии, относящейся к территориальным видам, является то, что она имеет некоторые признаки государственности. Создаваемые в рамках политической автономии органы обладают правом законодательства по местным вопросам, но ей также предоставляется право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов, в том числе при переговорах о международных соглашениях, если они затрагивали вопросы автономии. В политической автономии создается местный парламент, акты которого не должны противоречить интересам государства и его составных частей. В свою очередь данный вид автономии разделяется на подвиды: национально территориальная и национально-государственная.

Национально-территориальная автономия подразумевает предоставление отдельной части государства (обычно унитарного), населенной преимущественно представителями какого-либо национального меньшинства, определенной самостоятельности в решении вопросов внутренней жизни. Данный вид автономии распространяется не только на административную, но и на культурно-языковую сферу. Национально-территориальная автономия имеет свою систему самостоятельно формируемых органов (исполнительных и законодательных), действующих, однако, под надзором центральных органов власти; ее Устав устанавливается либо утверждается общегосударственным законом, а автономные законы могут быть отменены центральными органами, если они противоречат общегосударственным интересам.

Национально-государственная автономия, так же представляя собой разновидность политической автономии, выражается в предоставлении отдельной части государства, населенной преимущественно представителями какого-либо национального меньшинства, широкой степени самостоятельности и определенных атрибутов государственности: собственной системы органов власти (подчас государственной), формируемых независимо от центра, собственных конституционных актов, собственного официального языка, гражданства, а также собственных государственных символов (герба, флага, гимна и т.д.). Этот вид автономии может рассматриваться в качестве государственного образования, и объем его правомочий по сути дела не уступает объему правомочий субъекта федерации, образованного по национальному признаку.

Административно-территориальная автономия является одним из способов децентрализации власти в государстве; она не имеет признаков государственного образования. Органы такого вида автономии осуществляют свою деятельность под надзором центральных органов власти, которые, как правило, назначают для этого своих представителей, (губернаторов, комиссаров и т.д.). В качестве одной из ее черт автор предлагает выделить то,

что такие образования формируются без учета этнических, культурных и иных подобных особенностей населения, а на основании объективной необходимости, связанной с географическим положением.

Культурная (национально-культурная) автономия - это экстратерриториальная форма самоорганизации меньшинств в целях сохранения и развития культуры, обеспечения социально-экономического развития. Это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, не проживающей компактно на определенной территории. Данная автономия имеет организационно-правовую форму объединения, обычно в виде общественной организации; она распространяется не на конкретную территорию, а на представителей определенной национальности и применяется там, где данная национальность живёт не компактно, а разрозненно, попеременно с представителями других этнических групп.

К экстратерриториальной автономии также относят и персональную. Она обычно создается, когда какие-либо этнические группы проживают разрозненно и создают свои объединения, которые в основном занимаются вопросами культуры, быта, но могут участвовать в политической жизни путем представительства (с правом совещательного голоса) при некоторых центральных органах государства. Корпоративная автономия тоже признается разновидностью не территориальной автономии (встречается достаточно редко), она обычно связывается с существованием лингвистических общностей, для которых нередко резервируется определенная доля мест в государственном аппарате. К разновидности экстратерриториальной автономии следует отнести и кочевую автономию, носящую не просто вне-территориальный, а даже межгосударственный характер; для её целей определены границы сезонных миграций кочевых племен. Мы считаем, что культурная, персональная и корпоративная автономии выступают лишь различными названиями одного явления и могут

быть объединены в одну группу: определяющим моментом здесь выступает сохранение культуры и языка разрозненных этнических групп, поэтому мы предлагаем главным, «родовым» считать термин культурная автономия.

По мнению автора, наличие такого научного инструментария как приведенная классификация позволяет с большей эффективностью изучать то, что является объектом настоящей работы, равно как и рассматривать правовую категорию «автономия» в дальнейших научных и прикладных исследованиях.

Вторая Глава диссертации - **«Конституционно-правовые основы автономии в современных государствах»** - содержит фактические данные, подтверждающие теоретические положения, высказанные в первой главе, а также предлагаемой классификации. В её *первом параграфе* – **«Правовое положение автономных образований в государствах Европы»** - рассматриваются автономии европейских государств. Автором для наиболее подробного анализа были выбраны различные по своему характеру автономные территориальные образования таких стран Европейского Союза, являющихся наиболее показательными в отношении вопросов автономии, как Дания (Фарерские острова и Гренландия), Испания (17 Автономных областей - 4 национальные и 13 исторических) и Великобритания (Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия).

Различие это, а соответственно и научный интерес, выражается в том, автономии Датского Королевства являют собой классический пример самоуправляющихся территориальных образований в составе унитарного государства, большая территория которого разделена на административные единицы (амты). На основании анализа автономий Дании, автор приходит к выводу, что они подпадают под определение национально-территориальной автономии согласно приводимой в работе классификации. Впрочем, приобретение Гренландией 21 июня 2009 года статуса «расширенной

автономии» приближает её характеристики к национально-государственному виду.

Королевство Испания же, также включая в себя автономии, имеет существенное отличие в том, что полностью состоит именно из «автономных Сообществ», что даёт право относить его к отдельной, особой форме территориального устройства – «регионалистское государство». Сами же Автономные области, при всем различии в объеме прав каждой из них, также следует отнести к национально-территориальным автономиям.

В свою очередь Объединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, включая в себя три политически самоуправляющихся региона но, не являясь федерацией, не может также считаться и примером реализации схемы управления чисто регионалистского государства. Регионы же, составляющие Королевство, по своим характеристикам могут быть отнесены к национально-государственным автономным образованиям.

Таким образом, здесь представлены очень важные для целей настоящей работы концепции управления государством, включающим автономные территориальные единицы, которые видятся не только эффективными для решения территориальных и национальных вопросов, но и актуальными (в особенности, по нашему мнению, британский опыт) в контексте совершенствования политико-территориального устройства России. Впрочем, автор считает, что прямое применение данной формы территориального устройства к России не может быть эффективным – возможно лишь частичное и аккуратное заимствование положительного опыта.

Второй параграф – **«Автономии и процессы автономизации в ряде стран СНГ»** - уделяет внимание автономным образованиям ряда стран СНГ, что обосновано относительно недавней историей их возникновения (по крайней мере в современном статусе). Здесь рассматривается правовое положение следующих автономий:

- Гагаузия (Республика Молдова) – несмотря на некоторые противоречия в законодательстве Молдовы, автономный статус Гагаузии основывается на ст.ст. 110 и 111 Конституции Республики, Законе Республики Молдова "Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)", который правда позволяет ей, в случае изменения статуса самой Республики, даже внешнее самоопределение; Гагаузия рассматривается автором как национально-государственная автономия с широкими правами;

- Нахичеванская АР (Азербайджан) - причина выделения Нахичевани в качестве автономного образования заключается в территориальном удалении её от Азербайджана – между ним и автономной республикой пролегает территория Армении; в связи с этим данная автономия отнесена к административно-территориальной автономии, а не политической;

- Кракалпакия (Узбекистан) – обладает, пожалуй, наиболее широким автономным статусом по сравнению с иными автономиями, так как по Конституциям как Республики Узбекистан, так и собственно Каракалпакстана, не только имеет право выхода из состава Узбекистана, но и является суверенной республикой;

- Автономная Республика Крым (Украина) – в современном его состоянии Крым представляется автору скорее административно-территориальной автономией, обладающей, впрочем, потенциалом к становлению автономии политической (национально-государственной).

Данные автономные образования анализируются с точки зрения классификации автономий, представленной в 1-й главе, и констатируется закрепление в законодательстве по крайней мере двух из них четко права на «внешнее самоопределение», т.е. выход из состава государства. Данная симптоматичная черта не представляется нам перспективной в смысле государственного строительства, а наоборот разрушительной.

Далее в параграфе рассматриваются такие территориальные образования в регионе СНГ, которые обладают не меньшим потенциалом к становлению автономий, однако на данный момент находятся в спорном

статусе, что представляет для нас не меньший научно-правовой интерес. Этот интерес заключается в попытке понимания сути процесса автономизации. Сюда отнесены: Нагорный Карабах (Азербайджан) и Приднестровье (Республика Молдова).

Параграф, посвященный территориальным образованиям в СНГ, рассматривает лишь ключевые автономии и автономизирующиеся территории в связи с тем, что анализ абсолютно всех автономий повлечет за собой чрезмерное (а потому нежелательное) увлечение политологическими вопросами.

В целом вторая глава посредством сравнительного анализа раскрывает сущность современной автономии и ее роль в мире с учетом исторических и социо-культурных особенностей того или иного региона.

Последняя, *третья Глава* – **«Конституционно-правовые основы автономий в Российской Федерации»** - посвящена исключительно правовому положению автономных образований в Российской Федерации и регулированию в ней национально-территориальных отношений.

В *первом параграфе* – **«Эволюция форм автономии в России»** - делается попытка проследить развитие представлений и практики реализации в России с XIX в. (возникновение предпосылок автономизации в Российской империи) и до завершения советского периода. Для этих целей проводится анализ процесса становления автономии в царской России. Прежде всего, рассматривается правовой статус таких приобретенных территорий, как Финляндия и Царство Польское, которые на тот момент ещё не поддавались однозначному определению в качестве автономных образований, однако воплотили в себе первые шаги в этом направлении. Не менее важным является и рассмотрение деятельности Государственной Думы первых 4-х созывов, предложения политических движений того времени по совершенствованию законодательства, посвященного национальным меньшинствам, правам народов и т.д.

Далее анализируются попытки автономизации различных территорий России в 20-е годы XX в. в Сибири, Украине и на Дальнем Востоке после крушения Российской империи. На основании краткого обзора автор приходит к выводу о том, что автономия, несмотря на характерную для тех времен неопределенность в ее статусе и понимании, в целом носила экстратерриториальный характер.

В параграфе рассматриваются представления И.В. Сталина по вопросу автономий, на долгое время ставших основой для территориального устройства СССР. В начале XX века В.И. Ленин и его соратники выражали резко отрицательное отношение к национально-культурной автономии. Они считали, что пропаганда этой концепции препятствует классовому единству пролетариата различных наций и открывает путь к сотрудничеству с национальной буржуазией.

Тем не менее, идея автономии продолжала обсуждаться в публицистике. В частности, положительно относился к национально-культурной автономии Б.Плетнев (1922г.), полагавший, что «персональная автономия не ослабляет, а усиливает государство».

Однако, в таких условиях, когда основные политические решения принимались централизованно, в высших партийных органах, не было необходимости ни в обеспечении правовой основы регулирования межнациональных отношений, ни в реальной автономизации в частности, ни децентрализации власти в целом. Это привело к росту межнациональной напряженности, к осложнению этнополитической ситуации в ряде союзных и автономных республик, а в итоге и к распаду СССР.

Вывод, сделанный на основании проведенного исторического анализа царской и советской России, заключается в том, что для неё не было свойственно разделение на какие-либо самостоятельные части, обладающие большим объемом прав и тем более суверенитетом. С момента своего возникновения Российская империя формировалась как единое государство и прираставшие к ней части не носили характер федеративных или, тем более,

конфедеративных единиц, приобретая лишь определенные характеристики автономности. Период советского государства, формально провозгласившего федеративный принцип своего территориального устройства и включавшего в свой состав ряд автономных образований, продемонстрировал такой уровень фактической централизации, какой не был свойственен даже России досоветского периода.

Таким образом, традиция управления территориями России заключается в том, что административные образования, входившие в состав государства, либо вообще не имели политических прав, единоличным носителем которых был центр, либо обладали ими в усеченном виде. Территории (земли) автономий не выступали в качестве их собственности, а являлись составными частями единой государственной территорией, на которых осуществлялись права населявших их народов и национальностей; вопрос об отчуждении этих территорий соответствующим этносом не стоял.

Параграф второй - **«Источники правового регулирования автономных образований в РФ»** - содержит скрупулёзный анализ системы источников регулирования правового положения автономных образований. В неё входят:

- общепризнанные принципы международного права, входящие в правовую систему РФ и закреплённые в Уставе ООН, Хельсинском Заключительном Акте СБСЕ 1975г., Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 1992г., Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1996г.; важнейшими среди них выступают - принцип самоопределения народов, принцип территориальной целостности государств, принцип нерушимости государственных границ;

- Конституция России, которая относит к ведению Федерации регулирование и защиту прав национальных меньшинств; основы права на автономию изложены во многих статьях Конституции, например, в ст. 19 гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от

расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к объединениям; там же запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности; каждый свободен в определении и указании своей национальной принадлежности, это его и только его субъективное право; в соответствии со ст. 68 всем народам гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития; в ст. 69 гарантируются права коренных малочисленных народов;

- специальное законодательство, представленное только Федеральным Законом «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, явившимся первым (и пока единственным) федеральным законом, определяющим правовые основы автономии в Российской Федерации и создающим правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан России в процессе выбора ими форм национально-культурного развития; данный закон определяет национально-культурную автономию как общественное объединение граждан, относящих себя к определенной этнической и культурной общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории; эти объединения призваны участвовать в решении вопросов, связанных с развитием языка, образования и культуры соответствующих этносов; законом определена и организационно-правовая форма национально-культурной автономии – общественная организация, что лишает её возможности отнесения к публично-правовым образованиям; автором подробно рассмотрены и принципы национально-культурной автономии, закрепленные законом;

- законодательные акты субъектов РФ, которые полностью дублируют принципы национально-культурных автономий (НКА), записанные в рассмотренном выше Федеральным законе, а также регулируют вопросы организационного построения национально-культурных автономий; в России

на основе данных актов действует около 100 региональных и более 300 местных НКА;

- Уставы автономных округов и автономной области являются той необходимой правовой основой, благодаря которой развивается система законодательства субъекта федерации. Наличие Устава не только характеризует автономное образование как самостоятельный и независимый субъект, но и является средством регулирования общественных отношений на его территории и обеспечивает право проживающего там населения на самоопределение. Задачами этих нормативно-правовых актов является определение конституционно-правового статуса этих территориальных автономных образований, определение структуры их государственных органов и административно-территориального устройства, создание правовых основ для защиты прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического и культурного развития автономных округов и области и др.

Таким образом, на основании проделанного анализа источников регулирования автономий в России, автор констатирует, что автономия выступает и как принцип внутренней государственной политики, и как правовая категория в сфере защиты прав и интересов этнических общностей, а также в сфере реализации права национальности на самоопределение, и как общественное объединение в организационно-правовой форме общественной организации.

Однако следует учесть тот факт, что федеральное законодательство, которое призвано конкретизировать, как рассмотренные положения Конституции, так и нормы международного права, наполняя их точным содержанием, ограничено на сегодняшний день одним лишь законом - Федеральным законом от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии" – и не регулирует иные формы автономных образований, фактически существующих на территории Российской Федерации. В то же время анализ происходящих в России перемен выявляет

тенденцию по сокращению численности территориальных автономных образований (на сегодня пока лишь автономных округов – их действует 4 и 1 автономная область) и указывает на стремление ограничить процесс автономизации созданием и функционированием лишь экстратерриториальных национально-культурных автономий.

По нашему же мнению, это неконструктивный подход, сужающий возможности реализации и защиты прав граждан Российской Федерации и населяющих её национальных меньшинств; при развитии правового статуса территориальных единиц, включающих этнические меньшинства стремящиеся к самоопределению, и от компактности расселения которых никуда не уйти, необходимо использование видов территориальной автономии (политическая и административная).

Признавая очевидную связь вопросов автономии с федеративным устройством России, *третий параграф* - **«Проблема статуса автономных образований в современной России»** - посвящается проблемам статуса её национально-территориальных автономий. Коренной из них признается нами отсутствие федерального законодательства об автономных территориальных образованиях. Существующее федеральное законодательство по автономиям, представленное ФЗ «О национально-культурной автономии» от 1996г., регулирует осуществление прав лишь на культурную автономию в форме организаций (т.е. экстратерриториальную автономию).

Рассмотрение в третьей главе проблем территориального устройства России (как в плане источников регулирования, так и в плане её субъектного состава, прежде всего в вопросах статуса субъектов) позволило сделать вывод о необходимости совершенствования института отечественной автономии, а впоследствии, возможно, и федерального законодательства о национально-территориальных автономных образованиях.

Отмечается, что законодательство автономных округов в России направлено, в первую очередь, на обеспечение и развитие прав их населения

в условиях интенсивного освоения природных ресурсов территорий, имеющих существенное значение для развития экономики всей России.

Следует констатировать, что совершенствование законодательства должно учитывать тот огромный опыт (не только позитивный, но и негативный), рассмотренный в настоящей работе, касающийся как автономизации в ряде европейских государств, странах-участниках СНГ, так и давние традиции России в области создания и функционирования автономий. основополагающими для соответствующей концепции должны стать следующие принципы:

- автономия является одной из наиболее эффективных конституционно-правовых гарантий прав народов в многонациональном государстве;

- выделение территориальной автономии как одной из форм самоуправления основано на её этнической, культурной и конфессиональной составляющих, а также на компактном проживании национальной общности;

- осуществление прав на самоопределение национальных меньшинств в Российской Федерации без каких-либо опасений может основываться на двух основных видах автономии – экстратерриториальной (культурная) и территориальной (административной и политической) – но лишь при наличии достаточного законодательного регулирования обоих видов. Они имеют разную природу (частно- и публично-правовую соответственно) и преследуют различные цели (сохранение культуры и традиций национальности, носители которой не проживают концентрированно на определенной исторической территории и, соответственно, предоставление прав самоуправления национальности, компактно проживающей в определенной местности). Ограничение, а тем более полный отказ от применения любого из этих видов ведёт к тому, что одна из указанных целей не будет достигнута, а права граждан России нарушены;

- самоопределение народа (нации) в форме автономии не может и не должно ставить вопрос о его территориальном обособлении – право на такое самоопределение осуществляется на территории, относящейся к единому

государству, а не исключительно к автономии; следует исключать всякую возможность самоопределения нации вплоть до отделения (т.н. «неограниченная автономия»);

- суверенитет государства не подлежит разделу между ним и составляющими его территориальными единицами; государство вправе наделять определенной компетенцией территориальные единицы, но разделение компетенции между государством и автономиями (субъектами) не означает разделения суверенитета;

- территориальные автономные образования обладают равным правовым статусом с иными видами федерации.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются результаты и выводы, тесно связанные с положениями, выносимыми на защиту.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации научных результатов диссертационных исследований:

1. Ульянищев П.В. Автономия как национально-территориальное самоуправление // Вестник Российского университета дружбы народов. – М., - 2008. – №2. (0.3 п.л.)
2. Ульянищев П.В. Особенности современной российской автономии: проблемный анализ // Право и политика. – М., - 2008. – №8 (104). (0.6 п.л.)
3. Ульянищев П.В. Автономия в контексте децентрализации // Обозреватель/Observer. – М., - 2008. - №12 (227) (0.4 п.л.)

Аннотация

Настоящая работа посвящена исследованию конституционно-правовых основ автономии, а также правового статуса автономий в Российской Федерации, ряде стран СНГ и Европейского Союза. В диссертации изучается совокупность правоотношений, складывающихся в сфере формирования и функционирования автономий, а так же проводится комплексный анализ актуального и чрезвычайно острого вопроса самоопределения народов в рамках единого государства при сохранении его территориальной целостности. Анализ статуса автономных образований, несмотря на их разнообразие, позволил автору не только выявить наиболее типичные черты автономных единиц и осуществить их классификацию, но и уточнить понятийный аппарат, предложить собственные определения терминов «автономия» и «автономизация». Автором также выдвинуты предложения, направленные на совершенствование отечественного законодательства.

Annotation

The thesis is focused on constitutional law foundations for autonomy as well as legal status of autonomies in the Russian Federation, in a number of CIS and EU countries. The dissertation studies the whole complex of legal relations which come into being during the period of autonomies' formation and functioning. At the same time a complex analysis of a topical und urgent question of people's identity within the bounds of a single state on condition of its territorial integrity is undertaken. The analysis of the status of autonomous formations despite their variety enables the author not only to reveal the most typical features of autonomous units and work out their classification, but also to specify the conceptual machinery, offer his own definitions of the terms "autonomy" and "autonomization". The author also puts forward several proposals aimed at the improvement of the Russian legislation.