

Автономии в контексте децентрализации

Павел Ульянищев

Политическая жизнь человеческих обществ находится в постоянном движении и развитии: одни политические формы переходят в другие; наряду с вполне организованными общежитиями существуют промежуточные формы – предтечи новых или остатки уже отживших образований. Это придает политическому миру неоднородный и разноплановый характер.

Национальный вопрос не допускает общего единообразного разрешения, и нет такой политической панацеи, которая могла бы устранить все конфликты, возникающие на национальной почве. Соответственно та или иная политико-правовая форма может служить степенью национального объединения для разрешения национальной проблемы: для нации вполне объединенной – унитарное государство; для нации, включающей множество национальностей, но стремящейся к объединению, – федерализм; для национальностей, уже объединенных единой государственностью, но взаимно уравнивающих друг друга, – автономия, как один из способов децентрализации.

Значительную роль в вопросах территориального устройства и децентрализации играет национальный вопрос*. Необходимо подчеркнуть, что в национальном вопросе нужно всегда различать две стороны – проблема национальной самобытности, права культурного национального развития (она решается на почве личных, индивидуальных прав свободы) и политическое

выражение этого вопроса, его осуществление в политической организации, то есть, прежде всего, проблема создания и функционирования национальной автономии.

Согласно определению Н.И.Лазарева: "Автономия – это есть такая система местного государственного управления, когда местным органам по указанным в законе вопросам предоставляются права

УЛЬЯНИЩЕВ Павел Викторович – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Российского Университета дружбы народов

Ключевые слова: автономия; децентрализация; территориальное устройство; управление; регионализация.

* Под децентрализацией традиционно понимается "передача центром отдельных полномочий местным выборным органам". (Конституционное право развивающихся стран. М.: Наука, 1992. С. 271).

не только самоуправления, но и законодательства с тем, однако, что объем этих прав всецело определяется центральной властью, которая вместе с тем остается и полной их распорядительницей в том смысле, что от нее одной зависит в дальнейшем то или иное расширение или же ограничение этих прав местных органов, а также контроль над их осуществлением¹¹.

Таким образом, из приведенного определения дореволюционного ученого следует, что автономия выступает в качестве формы государственного управления, носящей местный (впрочем, более точно было бы сказать, локальный) характер, отличительной чертой (например, от самоуправления) которой является издание законов по вопросам внутреннего управления данным регионом.

Можно констатировать, что Н.И.Лазаревский проводил разграничение понятия "автономия" не только от местного самоуправления, но и от независимого, самостоятельного государства. Центральная власть предоставляет определенные полномочия автономной провинции в лице ее органов, однако какими-либо самостоятельными правами, предоставленными не центральной властью, автономная провинция обладать не может: эти полномочия, которые центральной властью даются автономному региону, не предоставляют ему прав полного суверенитета, равно как и усеченного.

Данное положение характеризуется следующим:

– каждое полномочие, предоставленное автономии, центральная власть всегда может взять обратно;

– автономная провинция осуществляет не свои, а лишь права, делегированные ей только для осуществления государственной власти на месте;

– вся деятельность органов автономии находится под надзором и контролем центральной власти. У автономной

провинции не может быть таких полномочий, которые не подлежали бы этому контролю.

В то же время другой дореволюционный ученый Ф.Ф.Коккошкин утверждал, что областная автономия и местное самоуправление суть "явления одного и того же порядка, между ними нельзя провести резкой, принципиальной границы, так как во всяком, сколько-нибудь развитом самоуправлении всегда содержатся зачатки автономии, которые при определенных условиях могут перейти в настоящее автономное устройство".

Постараемся определить автономию: это форма самоуправления этнически, культурно либо этно-конфессионально целостного населения, компактно проживающего на определенной территории государства, предполагающая право самостоятельного осуществления этим населением политической власти в рамках, предоставленных ему конституцией (законодательством) государства. То есть она представляет собой такой вид децентрализации, при котором население региона пользуется правами самоуправления более широкими, чем права административно-территориальных единиц (в частности: выборный орган автономного образования представляет интересы его населения).

Классификация автономий включает в себя следующие виды:

– территориальная автономия: политическая (национально-территориальная и национально-государственная) и административно-территориальная автономии;

– экстерриториальная автономия: культурная (персональная, корпоративная) и кочевая.

Автомомные единицы чаще всего создаются по национально-территориальному признаку в районах компактного проживания национальных

меньшинств (национально-территориальная автономия), но могут быть созданы и по территориальному признаку.

Также следует отметить, что территориальное деление и децентрализация государственных полномочий, связанная с предоставлением автономных прав отдельным территориям, считаются особенно оправданным и в тех случаях, когда такое деление связано с осуществлением традиционных видов экономической деятельности коренными народами (например, оленеводства народами саами в Скандинавских странах). Это обусловлено, кроме прочих причин, глубокой привязанностью коренных народов к своим землям, территориям и ресурсам, являющимися средством выживания этих народов. Кроме того, важны социальные, культурные, духовные, политические и другие аспекты.

Формами автономии в *Российской Федерации* выступают: автономная республика, автономная область, автономный округ.

Автономная республика является государством в составе другого государства; обладает собственной конституцией; осуществляет законодательную деятельность в пределах своей компетенции; имеет высшие органы государственной власти, возможно также наличие своего гражданства в рамках общегосударственного.

Автономная область и автономный округ – национально-государственные образования, пользующиеся правами автономии (однако не имеющие своей конституции и своего гражданства). Органами власти здесь являются местные представительные органы (парламенты, собрания и другие). Эти автономные образования имеют свое представительство в высших органах власти государства, в состав которого они входят.

Рассматривая российскую нацию как полиэтничное и многокультурное образование, профессор В.А.Тишков полагает, что ее государственное офор-

мление в виде федерации не отменяет, а предполагает учет интересов и прав российских народов, в том числе и через государственные образования в виде республик-субъектов федерации, также представляющих собой форму децентрализации. Но при этом, сама республиканская государственность не является собственностью “коренной нации”, а есть форма самоопределения всех граждан республики, равно как общероссийская государственность является формой самоопределения граждан страны³.

В мире есть как страны с многонациональным составом населения (Швейцария, Испания, Великобритания), так и страны, где проживают крупные группы иных национальностей (Финляндия, Швеция), а также страны, где большая часть населения однородна по национальному составу. Кроме того, имеются государства, где проживают несколько основных этнических групп (Бельгия), либо где население разделено по этническому признаку на большинство и меньшинство (Канада). При этом одни национальные меньшинства имеют свою территорию, а другие – нет.

Таким образом, в той или иной мере перед всеми странами возникает необходимость решения национального вопроса – это или проблема коренных жителей (Австралия, Новая Зеландия), или совокупность этнических, национально-религиозных (Северная Ирландия), или расовых (США) проблем.

В то же время среди федеративных и унитарных (в той или иной степени децентрализованных) государств также выделяются различные их виды, сложившиеся из-за неоднородности государств и специфики, присущей каждому из них.

Так, унитарные государства принято делить на централизованные (Нидерланды) и децентрализованные (Япония) или на простые (Польша) и слож-

ные, то есть имеющие в своем составе автономии (Китай), а федеративные государства – в зависимости от критерия деления – на симметричные (Германия, Австрия), асимметричные (Индия, Бразилия), “образованные снизу”, или договорные (США, Германия) и “образованные сверху” или конституционные (Индия, Пакистан).

В качестве примера унитарного государства, решающего национальный вопрос посредством автономий, можно привести Испанию, которая с точки зрения формы политико-территориальной организации, по мнению В.Е.Чиркина, является особым “регионалистским” государством.

Исследователь видит отличие “регионалистского” государства от сложного унитарного государства (с автономией) и от федерации в том, что территория такого государства состоит из автономных образований. Однако, признавая за Испанией некоторые особенности, В.Е.Чиркин не склонен усложнять и без того размытую и неоднозначную классификацию форм политико-территориального государственного устройства, в соответствии с чем относит Испанию к унитарным децентрализованным государствам.

Суть преобразования Испании заключалась в стремлении найти гибкую децентрализованную систему, которая позволяет сочетать сохранение основ государственности с реализацией потребности региональных и этнических сообществ в закреплении набора их политических, социально-экономических и культурных прав, а также историче-

ских особенностей и этнокультурных реалий как Испании, так и ее регионов.

Так, ст. 2 Конституции Испании 1978 г. устанавливает: “Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, общем и неделимом Отечестве всех испанцев; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между ними”.

Как известно, Испания является многонациональным государством*.

В настоящее время в данной стране существует 17 автономных сообществ, 7 из которых состоят из одной провинции**.

Особый режим автономии получили Каталония, Страна Басков, Галисия и Андалусия (в соответствии со ст. 151 Конституции Испании) и Наварра (согласно четвертому переходному положению Конституции).

Канарские о-ва и Валенсия также требовали предоставления автономного статуса (в порядке ст. 151 Конституции), но им было отказано (в соответствии с Соглашением об автономии от 31 июля 1981 г. между ведущими на тот момент политическими партиями): в нем был определен срок завершения создания автономных сообществ – 01 февраля 1983 г.

В соответствии со ст. 143 Конституции, автономный статус получили Эстремадура, Балеарские о-ва, Мадрид, Кастилья-Леон, Астурия, Кантабрия, Ла Риоха, Мурсия, Арагон, Кастилья-Ла-Манча.

К 1987 г. автономным сообществам были переданы полномочия в отношении предметов ведения, определенных в статусах, и начался процесс постепенного увеличения их компетенции.

Однако даже расширение компетенции автономных сообществ, и в частно-

* На долю кастильцев (испанцев) приходится 72,8%, каталонцев – 16,4%, галисийцев – 8,2%, басков – 2,3% (Трещенкова Н.Ю. Вводная статья // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: НОРМА Инфра-М, 1999. С. 359).

** Всего в Испании автономные сообщества объединяют собой 50 провинций (Все страны мира. Энциклопедический справочник / Автор-сост. Родин И.О., Пименова Т.М. М.: Вече, 2002. С. 78).

сти компетенции Страны Басков не смогло стать решением межнациональных противоречий, подтверждением чему является непрекращающаяся деятельность ЭТА (*Euskadi Ta Askatasuna*) – националистической баскской организации, требующей признания Страны Басков самостоятельным государством и пользующейся поддержкой большинства населения данной автономии.

На наш взгляд, на разных этапах существования как федеративного государства, так и унитарного децентрализованного в зависимости от различных факторов (исторических, политических, демографических и т.п.) возможно увеличение или уменьшение степени централизации за счет перераспределения предметов ведения и полномочий между центром и регионами.

Как отмечает Конев Ф.Ф., “в федеративных государствах две тенденции – к централизации и децентрализации – объективно всегда имеют место и находятся в противоборстве”⁴.

То же самое верно и для унитарного государства, включающего в себя автономные образования.

В рамках сохранения государственного единства крайней степенью децентрализации выступает федерации, а централизации – построение властной вертикали, в которой нет места даже местному самоуправлению.

Наиболее логично было бы оценивать степень децентрализации в зависимости от широты автономных прав (определяемых, в свою очередь, через анализ соотношения предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов федерации) как универсального критерия, показывающего степень зависимости (самостоятельности) местных властей от центральных.

Как указывают С.Б.Глушаченко и Р.А.Ромашов: “Жесткая концентрация власти в

едином центре сковывает процессы государственного функционирования, так как предполагает длительную передачу управленческих решений.

В этой связи возникает необходимость предоставления определенной автономии государственным органам в принятии управленческих решений на местах, что предопределяется как лучшей ориентацией в конкретно-сложившейся обстановке, так и оперативностью в разрешении конкретных задач”⁵.

Таким образом, указанные авторы выделяют два важнейших фактора, определяющих необходимость децентрализации, а также ее меру: необходимость учета региональной специфики и скорость решения конкретных вопросов.

Схожую проблему раскрывает В.В.Еремян, анализируя ситуацию, сложившуюся со снижением эффективности работы исполнительного аппарата Мексики во 2-й половине XX в. Он отмечает, что “федерация использовала децентрализацию ввиду невозможности оперативно действовать в весьма разно- и многообразных локальных ситуациях с помощью монолитного, бюрократизированного, строго и парализующе иерархизированного аппарата, тогда как осуществление многих его функций с необходимостью требуют принятия решений на месте как для учета условий, так и ввиду личных контактов с заинтересованными в этих решениях лицами и структурами”⁶.

В данном контексте следует отметить, что автономию как одну из форм децентрализации выделяет из других, чисто административных схем, национальная составляющая вопроса, соответствующая указанным выше “региональной специфике” и “заинтересованности в решениях”.

Как отметил в свое время российский социолог П.А.Сорокин, “в применение же к России необходимость национальной автономии (самоуправления) требуется с особенной силой. Все мы знаем, что наша родина обширна; раскинулась на громадное пространство.

Народностей в ее составе множество.

Знать одновременно, что нужно для Сибири и для Западного края..., короче – знать нужды всех народов России не может никакое правительство, будь оно умнейшим из умных... У него нет ни досуга, ни времени, чтобы заниматься вопросами каждой на-

циональности с тем вниманием, с каким могут заниматься органы национального самоуправления. У последних нет общегосударственных дел, их ведению подлежат только дела, касающиеся только этой национальности, поэтому они и могут отдавать им все свое время и все свои силы⁷”.

Таким образом, следует отметить, что, помимо необходимости учета региональной специфики и скорости решения конкретных вопросов, можно назвать еще ряд параметров, которые влияют на необходимость децентрализации, в частности автономизации, а именно: чрезмерный объем решаемых центральной властью задач при излишней централизации, а также определенная культурная и этническая самобытность децентрализуемого региона.

Результатом чрезмерной централизации может стать не только то, что замедлится скорость (оперативность) решения различных задач, связанных с конкретными территориями, но и то, что в большинстве случаев снизится качество этих решений, а многие проблемы останутся не снятыми.

Примечания

¹ *Лазаревский Н.И.* Автономия. СПб., 1906. С.30.

² *Косошкин Ф.Ф.* Областная автономия и единство России. М., 1906. С.7.

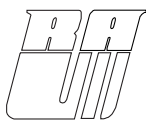
³ *Тишков В.А.* Феномен сепаратизма // *Федерализм.* 1999. № 3. С.17.

⁴ *Конев Ф.Ф.* Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2003. № 3. С. 39.

⁵ *Глушаченко С.Б., Ромашов Р.А.* Теоретико-правовые аспекты структурирования и функционирования государственной власти // *Актуальные проблемы теории и истории государства и права.* СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003. С. 15.

⁶ *Еремян В.В.* Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. М.: Грамота, 1999. С. 339.

⁷ *Сорокин П.А.* Автономия национальностей и единство государства // *Федерализм.* 1996. № 2. С. 67.



ОБЗРЕВАТЕЛЬ
OBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru