

КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ АВТОНОМИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: АНАЛИЗ ПОДХОДОВ И КРИТЕРИЕВ

CLASSIFICATION OF FORMS OF AUTONOMIES IN CONSTITUTIONAL LAW: ANALYSIS OF APPROACHES AND CRITERIA

Анатолий КОСТРОМИЦКИЙ,
Молдавский Государственный Университет,
ORCID ID: 0000-0002-6981-2547,
e-mail: anatoly.kostromitsky@gmail.com

Abstract. This article analyzes approaches to the classification of autonomies in constitutional law. Various criteria are considered, including the scope of powers, forms of normative status and the degree of financial independence. The main attention is paid to the division into political and administrative autonomies. Political autonomies have legislative powers and elements of statehood, while administrative autonomies have limited rights in the sphere of local self-government. It is noted that a clear distinction between these types is often difficult due to the presence of transitional forms. The author proposes a more flexible classification system based on the degree of independence in the legislative, executive, financial and judicial spheres. This approach allows to consider the diversity of forms of autonomies and avoid ambiguity in determining their status. The article emphasizes the importance of a comprehensive analysis of various aspects of autonomy to understand its role in the modern state structure.

Key words: *Autonomy, constitutional law, classification, political autonomy, administrative autonomy.*

В рамках науки конституционного права разработаны различные подходы к классификации автономных образований, основанные на многообразных критериях. Данные критерии позволяют провести комплексный анализ правового статуса и функциональных особенностей автономий в структуре современного государства.

Одним из ключевых критериев классификации выступает объем и содержание полномочий органов власти автономных территорий. Этот критерий тесно связан со степенью контроля над локальными вопросами,

которой обладают автономные образования по сравнению с другими территориальными единицами. Характер реализуемых функций автономий также играет существенную роль в их типологизации, включая такие аспекты, как участие в принятии решений на национальном уровне и вовлеченность во внешнеполитическую деятельность государства.

Немаловажное значение имеют формы нормативного закрепления статуса автономий, которые могут варьироваться от конституционного признания до специальных законодательных актов. Степень финансовой зависимости от центра также выступает в качестве значимого критерия, позволяющего оценить реальный уровень самостоятельности автономного образования.

Кроме того, при классификации автономий учитываются национально-культурные, исторические, географические и иные особенности, которые обуславливают специфику их статуса и функционирования в рамках конкретного государства.

При этом следует отметить, что ключевым критерием классификации выступает компетенционный аспект, который, однако, не является изолированным и находится в тесной взаимосвязи с другими факторами. Таким образом, можно констатировать, что классификация автономий базируется на комплексной оценке различных параметров их конституционно-правового статуса, что позволяет сформировать целостное представление о специфике каждого типа автономных образований и их месте в системе государственного устройства [1, с. 6].

По данному признаку в научной литературе выделяются автономии «политические и административные», «государственные, административно-политические» «государственно-политические, административно-политические», «административная автономия», «областная и национально-территориальная», «территориально-национальная, автономия местных органов, не отличающаяся национальными особенностями, автономия городов, областей и др.», «национально-территориальная и экстерриториальная», «этно-территориальная и территориальная», «государственная (законодательная) и местная (административная)», «национально-территориальная и административно-территориальная», «государственно-региональная и местная» [2, с. 40].

Для иллюстрации квалифицирующих признаков и существенных характеристик территориальных автономий целесообразно детально рассмотреть содержание различных дефиниций автономии, представленных в научной литературе. Анализ различных подходов к определению автономии позволит выявить ключевые отличительные черты этого явления, а также его вариативность в разных конституционно-правовых системах.

Раскрытие смыслового наполнения используемых дефиниций будет способствовать формированию целостного представления о многообразии проявлений автономии и ее концептуальном осмыслении в науке конституционного права.

А. М. Осавелюк отмечает, что в некоторых унитарных государствах автономные территориальные образования обладают политической (законодательной) автономией, то есть наделены правом принимать собственные законы, которые имеют более высокие конституционные гарантии по сравнению с местными актами других административно-территориальных единиц того же уровня. Статус таких автономий во многом сближается со статусом субъектов федерации. Однако в отличие от федераций, автономии не обладают собственными конституциями и органами государственной власти. Более того, конституции этих унитарных государств прямо закрепляют унитарную форму территориального устройства, но вместе с тем признают и гарантируют право отдельных территорий на автономию. К примеру, Конституция Италии провозглашает: «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию» (ст. 5) [3]. Аналогичная норма содержится в Конституции Испании (ст. 2) [4]. Учредительные документы автономий (уставы, статуты) утверждаются общенациональным парламентом [5, с.264].

В. Е. Чиркин понимает под политической автономией – образование, которое имеет определенные элементы государственности, такие как собственная конституция, представительный орган с правом принятия законов по вопросам местного значения, которые не должны противоречить интересам государства, перечень полномочий, закрепленный в конституции государства или специальном законе. Политическая автономия также может иметь право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов и международных соглашений, если они затрагивают интересы автономии [6, с.155].

Как отмечает С. В. Нарутто, степень автономии политико-территориальных единиц государства по отношению к центральной власти может быть различной. Она может носить политический (законодательный, государственный) или административный (местный) характер. Политическая (законодательная) автономия предполагает наличие у территориальных образований собственных полномочий по вопросам государственной важности и, соответственно, права принимать законы. Административная автономия означает ограничение полномочий территориальных единиц вопросами местного значения и отсутствие у них права на собственное законотворчество [7, с.154].

По мнению Г. Н. Андреевой, для политической автономии характерны следующие признаки: статус определяется общегосударственным законом или статутом, утверждаемым парламентом страны; население автономии избирает собственный парламент; законы парламента автономии должны соответствовать общегосударственным актам; парламент автономии формирует правительство автономии; представитель центральной власти в автономии обладает правом вето в отношении ее законов.

В административных автономиях создаются те же органы, что и в других административно-территориальных единицах, но с дополнительными полномочиями для обеспечения интересов автономии. Также обеспечивается представительство населяющих автономию национальностей и бóльшая самостоятельность в экономике, культуре и других сферах [8, с. 373].

Как отмечает В. Е. Сафонов, в теории государства и права, в конституционном праве, выделяют две основные формы автономии: политическую и административную.

При политической автономии органы самоуправления обладают широкими полномочиями в сфере законодательства. Они могут принимать местные законы по вопросам, которые относятся к их компетенции.

При административной автономии органы самоуправления обладают ограниченными полномочиями в сфере законодательства. Они могут принимать нормативные акты по вопросам образования, издания газет, радиовещания и телевидения на местном языке [9, с. 215].

По мнению К. В. Арановского, автономия не издаёт законов в полном смысле этого слова. Нормативные акты, принимаемые ее органами, производны от законов государства, то есть подзаконны.

Например, в Италии областные советы принимают нормативные акты, называемые законами. Однако их правовой статус не соответствует статусу законов, принимаемых парламентом страны, так, как: во-первых, круг вопросов, по которым областные советы могут принимать законы, ограничен государством; во-вторых, областные законы должны соответствовать законодательству всей республики; в-третьих, парламент Италии в конечном счете определяет объем прав автономии.

Сравнивая правовой статус автономии с компетенцией субъектов федерации, К. В. Арановский отмечает следующее:

В отличие от автономии, субъект федерации обладает законодательной компетенцией. Закон, изданный субъектом федерации в пределах своей компетенции, имеет высшую юридическую силу и самостоятельное, а не подзаконное, значение. Он выражает суверенитет субъекта федерации, и федерация не вправе его отменить [10, с. 231].

Авторы В. О. Лучин, Г. А. Василевич и А. С. Прудников представляют классификацию автономий, основанную на двух основных группах: 1) политическая (включая государственную и законодательную) и 2) административная (иногда называемая местной) автономии.

Политическая автономия охватывает сферу, в которой автономная единица обладает более высоким статусом. Этот вид автономии характеризуется наличием субъектов с практически всеми внешними признаками государства. Сюда включаются парламент, правительство, гражданство, местное законодательство и ряд других важных атрибутов, включая государственно-правовую символику. Примерами политической автономии являются Северная Ирландия, Нормандские острова, о. Мэн, Гренландия и Фарерские острова в составе Дании. Шотландия также обладает политической автономией, но её права ограничены. Некоторые регионы в Испании, такие как Страна Басков, Каталония, Андалусия и Галисия, также обладают политической автономией и обладают широким набором государственно-правовых полномочий. Эти регионы можно рассматривать как реальные государственно-правовые образования. Политическую автономию также имеют Минданао и Кордельера в Республике Филиппины, а также регионы в Шри-Ланке, Индии, Судане и других странах.

Административно-территориальная автономия чаще всего связана с географическим положением автономной единицы и характеризуется более ограниченным кругом прав и полномочий у её государственных органов. Примерами административной автономии могут служить Сицилия и Сардиния в Италии, Азорские острова и о. Мадейра в Португалии. Эти регионы имеют свои законодательные органы, правительства и управление, но их права ограничены по сравнению с политической автономией.

Кроме того, ими выделяется национально-культурная автономия, предоставляющая этническим группам право развивать свою культуру и язык. Также используются понятия персональной, корпоративной и национально-территориальной автономии применительно к нацменьшинствам [11, с. 187-189].

Как отмечает В. Е. Чиркин, современная теория отвергает представление об исключительном значении этнического фактора для автономии. На практике автономии создаются не только по этническому, но и по иным основаниям. Территориальная автономия учреждается для учета бытовых, культурных и других особенностей населения данной местности (многие автономии в Италии и Испании), географических условий (Тобаго в государстве Тринидад и Тобаго), религиозных факторов (Минданао на Филиппинах).

Даже в этнических автономиях (таких как, Шотландия в Великобритании, Гренландия в Дании, Гагаузия в Молдове) учитываются также исторические, экономические, бытовые и иные аспекты [6, с.153].

Территориальная автономия зачастую отождествляется с федерализмом, где автономия рассматривается через призму разграничения законодательных полномочий. Однако вне теории федерализма идея автономии не всегда должна сводиться к разделению законодательных функций. Действительно, в начале XX века, согласно международному праву, автономия была синонимом «внутреннего суверенитета». В последнее время выдвигались концепции «политической» автономии, включающей законодательные, исполнительные и судебные полномочия. Но во многих европейских конституциях термин «автономия» применяется и к сообществам без законодательных функций. Поэтому Совет Европы традиционно придерживается позиции, что региональная автономия не обязательно предполагает законотворчество [13].

Таким образом, под автономией могут пониматься различные и даже противоречащие друг другу политические идеи. Эта многогранность часто отстает как неотъемлемая часть концепции. Тем не менее, если понимать автономию таким образом, то концепция в значительной степени теряет свою эвристическую ценность, даже если принять гипотезу о том, что между административной и законодательной децентрализацией существует лишь разница в степени [14, с. 136].

Классификация автономий на политические и административные является наиболее распространенной в науке конституционного права. Однако этот подход имеет ряд недостатков, которые необходимо рассмотреть более подробно.

Во-первых, отсутствует четкая система критериев для квалификации таких автономий как политических или административных, что приводит к неоднозначности и неопределенности в определении их статуса.

Во-вторых, между политическими и административными автономиями существует множество переходных форм, которые сложно отнести к одной из этих категорий. Это приводит к образованию так называемых «серых зон», затрудняющих классификацию автономий.

Для создания более гибкой и адаптивной системы классификации автономий можно предложить несколько признаков, которые будут учитывать их специфические особенности. Один из таких признаков может быть основан на степени независимости автономных образований в различных сферах управления. Этот подход позволит более точно определить статус автономий и избежать неоднозначности.

Признаки классификации автономий:

1. Степень законодательной независимости:

- **Полная законодательная автономия:** автономные образования имеют право принимать собственные законы по большинству вопросов, за исключением тех, которые находятся в исключительной компетенции центрального правительства.
- **Ограниченная законодательная автономия:** автономные образования могут принимать законы только по определенному кругу вопросов, четко определенному центральным законодательством.

2. Степень исполнительной независимости:

- **Полная исполнительная автономия:** автономные образования имеют собственные исполнительные органы, которые полностью контролируют местное управление и выполнение законов.
- **Ограниченная исполнительная автономия:** автономные образования имеют свои исполнительные органы, но их полномочия ограничены и подотчетны центральному правительству.

3. Степень финансовой независимости:

- **Полная финансовая автономия:** автономные образования имеют право самостоятельно формировать и управлять своим бюджетом, в том числе собирать налоги и распределять финансовые ресурсы.
- **Ограниченная финансовая автономия:** автономные образования получают часть своего бюджета от центрального правительства и имеют ограниченные полномочия в вопросах налоговой политики и распределения финансов.

4. Степень судебной независимости:

- **Полная судебная автономия:** автономные образования имеют свои судебные системы, которые функционируют независимо от центральных судебных органов.
- **Ограниченная судебная автономия:** автономные образования имеют свои суды, но их решения могут быть пересмотрены центральными судебными органами.

С учетом предложенной системы, можно рассмотреть следующую классификацию:

Высокая степень автономии: регионы, обладающие полной или почти полной независимостью во всех перечисленных сферах. К таким автономиям относятся Гренландия, Фарерские острова, Аландские острова и другие.

Низкая степень автономии: регионы с ограниченной независимостью во всех сферах. К таким автономиям можно отнести Минданао, Гагаузию, Ачех и другие регионы.

Такой подход позволит более точно учитывать разнообразие форм автономий и адаптировать классификацию к конкретным условиям каждого региона, устраняя «серые зоны» и повышая четкость в определении их статуса.

• Библиография:

1. АВАКЪЯН, С. А. *Конституционное право: Энциклопедический словарь* / Отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. - Москва: НОРМА: НОРМА-ИНФРА.М, 2000. - 675, ISBN 5-89123-409-2.
2. ИРХИН, И. В. *Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии* (конституционно-правовое исследование): монография / И. В. Ирхин. - Москва: Инфра-М, 2022. – 465 с. ISBN 978-5-16-014270-8.
3. Costituzione della Repubblica Italiana, adottata nel 1947 dall'Assemblea Costituente, è entrata in vigore il 1 gennaio 1948. [Онлайн], [Прочитано: 30.06.2024]. Доступно на: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>
4. Constitución Española, aprobada el 6 de diciembre de 1978 en referéndum constitucional, entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, [Онлайн], [Прочитано: 30.06.2024]. Доступно на: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#4>
5. ОСАВЕЛЮК, А., НЕВИНСКИЙ, В., КОНОНОВ, К. и др.: *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. - 432 с. ISBN 978-5-00156-197-2.
6. ЧИРКИН, В. Е. *Территориальная организация публичной власти: монография* / В. Е. Чиркин. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. - 208 с. ISBN 978-5-91768-827-5.
7. НАРУТТО, С. В. *Территория в публичном праве: Монография* / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова; Московский гос. юр. универ. им. О.Е.Кутафина (МГЮА). - Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 320 с. ISBN 978-5-91768-413-0.
8. АНДРЕЕВА, Г. Н. *Конституционное право зарубежных стран: учебник* / Г. Н. Андреева. - 2-е изд., перераб. - Москва: Норма, 2009. - 509 с. ISBN 978-5-91768-014-9.
9. САФОНОВ, В. Е. *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов* / В. Е. Сафонов, Е. В. Миряшева - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - 351 с., ISBN 978-5-534-01561-4.
10. АРАНОВСКИЙ, К. В. *Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов* / К. В. Арановский. – М.: Форум; М.: Инфра-М, 1998. – 488 с. – (Высшее образование). ISBN 5-86225-742-X.
11. ЛУЧИН, В. О. *Конституционное право зарубежных стран: учеб.*: рек. Мин. обр. РФ / под ред.: В. О. Лучина, Г. А. Василевича, А. С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. - 728 с. ISBN 978-5-238-01625-2.
12. Recommendation 1609 (2003) of the Parliamentary Assembly, adopted by the Assembly on 24 June 2003 (19th Sitting). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. [Онлайн], [Прочитано: 10.07.2024]. Доступно на: <https://pace.coe.int/en/files/17118/html>
13. GAGNON, Alain-G. KEATING, M. *Political Autonomy and Divided Societies Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Palgrave MacMillan: 2012. – 281 p. ISBN 978-0-230-36532-2.