

УДК 342.2
ББК67.400.5

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-46-55

D.G. Nazaretyan, post-graduate student of the Political Science Department, Kazan (Volga Region) Federal University

**TERRITORIAL
AUTONOMIES
IN UNITARY STATES
IN THE POST-SOVIET
SPACE: DEVOLUTION
OF LEGISLATIVE
POWERS**

A comparative legal analysis of the legislative powers of territorial autonomies in the form of republics in post-Soviet countries is drawn. On the basis of constitutional legal acts, the presence or absence of certain signs of statehood in the autonomies under consideration, as well as their relationship with the central authorities of the countries they are part of, are analyzed.

Key words and word-combinations: territorial autonomy, Republic of Karakalpakstan, Autonomous Republic of Adjara, Gagauzia, autonomy status.

Д.Г. Назаретян, аспирант кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета (email: naz-dzhuliyu@yandex.ru)

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
АВТОНОМИИ
В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ
ПРОСТРАНСТВЕ:
ДЕВОЛЮЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ**

Аннотация. Проводится сравнительно-правовой анализ законодательных полномочий территориальных автономий в форме республик в постсоветских странах. На основании конституционно-правовых актов анализируется наличие или отсутствие у автономий определенных признаков государственности, рассматриваются особенности их взаимоотношений с центральной властью стран, в состав которых они входят.

Ключевые слова и словосочетания: территориальная автономия, Республика Каракалпакстан, Автономная Республика Аджария, Гагаузия, статус автономии.

После распада СССР у бывших союзных республик в новых внутривнутриполитических и международных реалиях возникли трудности создания национальных государств. Процессы государственного строительства во многих из этих стран стали отправной точкой для новых противоречий, что нашло свое выражение в

утверждении монополии национального языка и культуры, притеснении национальных меньшинств [1, с. 81].

По конституционно-правовому статусу все бывшие союзные республики, за исключением Российской Федерации, являются унитарными государствами. В то же время состав некоторых унитарных государств характеризуется наличием автономных образований, что по своей конституционно-правовой природе является нечастым прецедентом на постсоветском пространстве. Автономия в унитарном государстве понимается как наличие у определенной части его территории полномочий самоуправления и относительной самостоятельности, независимой от центральной государственной власти [2, с. 256].

Занимая промежуточное положение между центральной властью и этническими группами, в первую очередь титульным этническим меньшинством, территориальные автономии выступают в роли института, способного помочь достижению цели сохранения целостности государства и одновременно удовлетворения специфических интересов этнических групп без их противопоставления интересам общенациональным. Такие автономии могут также стать инструментом предупреждения или прекращения этнического конфликта, связанного со стремлением этнической группы к относительной самостоятельности и самоуправлению, иными словами, к определенной автономии. Именно поэтому необходимо изучить разные элементы положительного опыта функционирования территориальных автономий для его дальнейшего применения на практике. Территориальная этническая автономия стала одной из возможных форм национального политического самоопределения без разрушения целостности государства, на части территории которого создается автономия.

Сегодня существует немало работ, посвященных изучению территориальных этнических автономий. Однако сравнительных исследований властных полномочий в государствах с этническими автономиями проводилось мало. Можно выделить пять областей деволюции для сравнения политико-правового статуса и роли автономии: законодательные полномочия, межбюджетные отношения, языковая политика, международные связи, влияние этнического фактора на осуществление конституционного принципа разделения властей. Под деволюцией в данном случае понимается переход части полномочий центральной власти в государстве к автономному образованию в качестве неизбежного последствия создания автономии. Рассмотрим подробнее деволюцию законодательных полномочий.

Общие причины делегирования центральными органами государства части своих законодательных полномочий автономиям сводятся к стремлению укрепить и усилить власть, передать территориальным автономиям определенную долю ответственности за решения, принимаемые региональным правительством. Применение этнической группой правового статуса политической автономии призвано удовлетворить насущные потреб-

ности этнического меньшинства, особенно в этнически чувствительных для него сферах — национального языка и культуры. Существует прямая связь между относительной политической самостоятельностью в виде территориальной автономии и наиболее благоприятными условиями сохранения и развития национальной культуры и языка.

Можно выделить следующие преимущества деволюции: во-первых, деволюция дает возможность более обширного поиска оптимальной модели управления обществом с учетом этнических особенностей автономии; во-вторых, значительный объем полномочий автономий позволяет им при необходимости дистанцироваться от центра; в-третьих, она сокращает дистанцию между политической элитой автономии и рядовыми гражданами.

Для определения уровня деволюции в государстве и проведения сравнительного анализа необходимо выделить конкретные законодательные полномочия: обладает ли автономия в лице своих органов правом законодательной инициативы; признаются ли законодательные полномочия автономии в конституции государства; имеет ли общенациональный парламент право отменять законы, принятые законодательным органом автономии; обладает ли общенациональный парламент правом контролировать законодательный процесс в автономии; каков объем законодательных полномочий автономии; имеют ли органы государственной власти автономии право оспаривать в судебном порядке законодательные акты государства; существует ли законодательное закрепление принципа приоритета общегосударственных законов перед законами автономии.

Республика Узбекистан характеризуется такой особенностью государственного устройства, как нахождение в ее составе Республики Каракалпакстан, получившей статус автономии еще в годы советской власти. Образованная в 1924 г. Каракалпакская автономная область входила в состав Туркестанской АССР. После принятия в 1936 г. Конституции СССР Каракалпакская область была преобразована в автономную республику и включена в состав Узбекской ССР [3, с. 246].

Республика Каракалпакстан — суверенная автономная республика — обладает своей Конституцией, которая не должна противоречить Конституции Узбекистана. Особенно важно, что автономия обладает возможностью выхода из состава Узбекистана в случае принятия такого решения на всенародном референдуме [4]. Помимо результата референдума, принятие такого решения автономии должно сопровождаться согласием высшего законодательного органа Узбекистана и заключением Конституционного Суда Республики Узбекистан. Данное положение Конституции Республики Узбекистан принято считать способом удерживания автономии от принятия нежелательных решений, затрагивающих территориальную целостность Узбекистана.

Следует отметить, что каракалпаки составляют менее 30% населения

автономии, к тому же их миграционный отток в Республику Казахстан растет с каждым годом. В экономическом отношении автономия является самым бедным районом Узбекистана, который не способен самостоятельно формировать бюджет. Следовательно, закрепление в Конституции Узбекистана возможности выхода Каракалпакстана из состава государства является скорее декларативным положением, не соответствующим реалиям государственно-правовой практики.

Законодательные полномочия Каракалпакстана закреплены в обеих конституциях — и Республики Узбекистан, и Республики Каракалпакстан. В соответствии со ст. 83 Конституции Республики Узбекистан автономия обладает правом законодательной инициативы, то есть может вносить законопроекты в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Республика Каракалпакстан обладает также исключительными законодательными полномочиями, которые прописаны в ст. 70 Конституции Республики Каракалпакстан: назначение на ключевые государственные посты в Республике и освобождение от должности; принятие государственных стратегических программ экономического и социального развития; законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства; принятие Конституции и законов автономии; определение системы и полномочий республиканских и местных органов государственной власти; утверждение республиканского бюджета [5].

В Конституции Узбекистана закреплено безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан, что свидетельствует о законодательном закреплении принципа приоритета общегосударственных законов перед законами автономии. Исходя из этого, возникает вопрос: как органы центральной власти контролируют процесс автономии на предмет соблюдения Конституции Республики Узбекистан? В Конституционном законе Республики Узбекистан от 31 мая 2017 г. № ЗРУ-431 «О Конституционном суде Республики Узбекистан» к его полномочиям относят выдачу заключения о соответствии Конституции Республики Каракалпакстан Конституции Республики Узбекистан, а также законов Республики Каракалпакстан — законам Республики Узбекистан. Таким образом, государство имеет свой инструмент правового контроля через Конституционный суд. [6]. Однако правоприменительная практика отмены законов автономии, на наш взгляд, нуждается в доработке.

Несмотря на широкие законодательные полномочия автономии, у Республики Каракалпакстан отсутствует возможность оспаривать в судебном порядке законодательные акты Республики Узбекистан, что служит серьезным ограничением полномочий автономии.

В ст. 110 Конституции Республики Молдова содержится положение об особом статусе Гагаузии, когда «населенным пунктам Левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом» [7].

Исходя из этого, Гагаузия обладает особым правовым статусом. Ее правовое положение регламентировано Органическим законом Республики Молдова от 23 декабря 1994 г. № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», в котором Гагаузия определяется как «территориальное автономное образование с особым статусом», форма самоопределения гагаузов [8]. Указанное положение декларирует ключевую норму, состоящую в закреплении права народа Гагаузии на внешнее самоопределение в случае изменения конституционно-правового статуса Республики Молдова как независимого государства.

Особый интерес представляет порядок определения состава самой автономии. Согласно Закону и Уложению, в состав автономии входят населенные пункты, национальный состав которых включает в себя более 50% гагаузов. Однако населенные пункты с меньшим количеством гагаузов также могут быть присоединены к автономии, но только «на основе свободного волеизъявления избирателей, выявленного местным референдумом, проведенным Правительством Республики Молдова по инициативе не менее одной трети избирателей соответствующего населенного пункта» [9].

В Гагаузии высшим представительным органом является Народное собрание (ст. 43 Уложения Гагаузии). Полный перечень полномочий Народного собрания указан в п. 2 ст. 12 Закона о Гагаузии. К ним относят принятие законов регионального уровня в различных сферах деятельности, таких как наука и культура, местная бюджетно-финансовая и налоговая деятельность, трудовые отношения и социальное обеспечение и другие. Представительный орган автономии обладает также правом принимать участие в реализации внутренней и внешней политики Молдовы по вопросам, затрагивающим интересы Гагаузии [9].

Народное Собрание АТО Гагаузия является одним из субъектов права законодательной инициативы (ст. 73 Конституции Республики Молдова). К компетенции высшего представительного органа автономии относится рассмотрение вопроса и выход с инициативой в Парламент Республики Молдова об объявлении на территории Гагаузии чрезвычайного и осадного положения и о введении в таком случае особой формы правления в целях защиты и обеспечения безопасности населения Гагаузии.

Характер законотворческого процесса в Гагаузии достаточно свободен: у властей Молдовы отсутствует возможность контролировать процесс издания законов автономии и повлиять на их отмену. Так, согласно п. 8 ст. 56 Уложения Гагаузии (Гагауз Ери) законы и постановления, принятые Народным Собранием Гагаузии, направляются для сведения Парламенту и Правительству Республики Молдова в течение десяти дней со дня их принятия. 9 августа 2016 г. Народным Собранием АТО Гагаузии было принято постановление № 510-XXXIV/V «О неправомерности проверки на законность судебными инстанциями общей юрисдикции Республики Молдова законов и постановлений, принятых Народным Собранием Га-

гаузии». Принятие постановления было обусловлено тем, что резко участились нападки Государственной канцелярии Правительства Республики Молдова на права и полномочия АТО Гагаузии путем подачи исков в судебные инстанции общей юрисдикции с требованием признать «незаконным» то или иное решение гагаузского парламента.

Согласно п. 3 ст. 12 Закона Парламента Республики Молдова от 23 декабря 1994 г. № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии» закреплено право автономии обращаться в установленном законом порядке в Конституционный суд Республики Молдова с вопросом о признании недействительными нормативных актов законодательной и исполнительной власти Республики Молдова в случае нарушения ими полномочий Гагаузии [8].

Несмотря на столь широкие законодательные полномочия государственно-территориальной автономии, необходимо уточнить, что в Законе о нормативных актах правительства и других органов центрального и местного публичного управления (ст. 9, 77), равно как и в Конституции Республики Молдова (ст. 111) и Законе о Правительстве (ст. 10 (3)), не признаются законодательные компетенции Народного Собрания АТО Гагаузии. В соответствии с положениями данных законов в Гагаузии действует орган представительной власти автономии, издающий нормативные акты, которые имеют подчиненный характер по отношению к актам высшего уровня и не должны им противоречить. К актам высшего уровня относятся законы и нормативные акты, изданные Правительством и другими органами центрального публичного управления, которые обязательны для исполнения на всей территории Республики. Правительство Республики Молдова уполномочено координировать и контролировать деятельность органов местного публичного управления страны. Следовательно, Народное Собрание Гагаузии, равно как и Исполнительный комитет автономии, не может самостоятельно решать в пределах своей компетенции вопросы политического, экономического и культурного развития [9].

Грузинская Советская Социалистическая Республика, в отличие от других республик СССР, включала три автономии: Абхазскую АССР, Аджарскую АССР и Юго-Осетинскую автономную область. Этнический состав Аджарии составлял более 90% грузин, однако Аджарская АССР, единственная автономия в СССР, была обособлена не по этническому, а по религиозному принципу, что наблюдается и сегодня, хотя, по последним данным, около трети ее населения исповедуют ислам [10, с. 73].

В настоящее время из трех прежних автономий Грузинской ССР в составе современной Республики Грузии осталась лишь Аджарская Автономная Республика. Ее правовой статус до сих пор не имеет конституционного определения, а руководство полностью подконтрольно государственной власти Грузии. В Конституции Грузии четко не закреплён статус автономии — в соответствии с ее ст. 3 статус Аджарской Автономной

Республики определяется Конституционным законом «О статусе Аджарской Автономной Республики». Статья 1 данного Закона включает в себя следующее определение: «Аджарская Автономная Республика — неотъемлемая территориальная единица Грузии».

В период разработки Конституции Грузии обсуждалась возможность создания единого федеративного государства как в форме асимметричной федерации (где Абхазия, Аджария — республики, а Тбилиси — федеральный столичный округ, остальные субъекты принимают статус краев), так и в виде федерации [11, с. 91], образованной равноправными субъектами. Несмотря на прогнозируемый положительный эффект, такая идея грузинскими властями была отвергнута.

В отличие от Республики Каракалпакстан, в Конституции Аджарской Автономной Республики напрямую не закреплена возможность автономии независимо от центра решать вопросы своего административно-территориального устройства. Государство пошло иным путем, закрепив перечень исключительных полномочий Аджарии в Органическом законе Грузии [12].

Аджарская Автономная Республика имеет исключительные полномочия в вопросах осуществления бюджетной политики, управления и распоряжения имуществом автономии; управления и распоряжения земельными и водными ресурсами; управления автомобильными дорогами; создания и управления образовательных, научных учреждений регионального значения и других. В Конституции Грузии также закреплена возможность Аджарской Автономной Республики в лице своего парламента непосредственно предложить общенациональному законодательному органу реализовать ту или иную законодательную инициативу [13].

В соответствии с п. 4 ст. 60 Конституции Грузии Конституционный суд Республики на основании иска высших представительных или исполнительных органов автономных республик рассматривает споры, касающиеся полномочий соответствующих органов, то есть автономия в лице своих высших представительных или исполнительных органов имеет право оспаривать действия либо законодательные акты государства. Парламент Республики Грузии при этом не имеет возможности отменять законы, принятые законодательным органом автономии, а также право контролировать законодательный процесс в автономии. Как и в других упомянутых автономиях, в Грузии законодательно закреплён принцип приоритета общегосударственных законов перед законами автономии. Полномочия Аджарской Автономной Республики и порядок их осуществления определяются конституционными законами Грузии.

На основании изложенного и анализа деволюции законодательных полномочий в автономиях составлена таблица с индикаторами (при наличии признака в таблице ставится «+», при отсутствии — «-»).

Индикаторы законодательных полномочий автономий

Показатели	Аджария	Гагаузия	Каракалпакстан
Обладает ли автономия в лице своих органов правом законодательной инициативы	+	+	+
Признаются ли законодательные полномочия автономии в конституции государства	+	+	+
Имеет ли общенациональный парламент право отменять законы, принятые законодательным органом автономии	-	-	-
Обладает ли общенациональный парламент правом контролировать законодательный процесс в автономии	-	-	+
Объем законодательных полномочий автономии	+ (исключительных полномочий – 18)	+ (исключительных полномочий – 19)	+ (исключительных полномочий – 19)
Имеют ли органы государственной власти автономии право оспаривать в судебном порядке законодательные акты государства	+	+	-
Существует ли законодательное закрепление принципа приоритета общегосударственных законов перед законами автономии	+	+	+

Выделение общих признаков рассматриваемых автономий позволяет сделать вывод: все автономии имеют свой основополагающий акт (Каракалпакстан и Аджарская Автономная Республика — конституция; Га-

гаузия — Уложение). Существенная разница заключается в порядке принятия указанных актов. Так, Конституция Каракалпакстана и Уложение Гагаузии были приняты самостоятельно парламентами данных автономий; Конституция Аджарской Автономной Республики — после ее принятия парламентом автономии прошла процедуру утверждения Органическим законом Республики Грузии.

Статус рассматриваемых автономий определяется совместно актами государств, в состав которых они входят, и их основополагающими актами. Так, Республика Каракалпакстан определяется как суверенная республика, входящая в состав Узбекистана, ее суверенитет охраняется Республикой Узбекистан. Конституция Молдовы не придает Гагаузии статуса государства, определяя ее как автономное территориальное образование с особым статусом, как форму самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова. Закон «Об особом правовом статусе Гагаузии» закрепляет за Республикой Молдова функцию гаранта полной и безусловной реализации полномочий Гагаузии. Конституция Грузии вовсе не закрепляет правового статуса Аджарской Автономной Республики. Таким образом, две республики — Каракалпакстан и Аджария — обладают государственным статусом в составе более крупных государств.

Во всех рассматриваемых случаях автономия обладает законодательной инициативой: их законодательные полномочия признаются в конституции государства, при этом закрепляется принцип приоритета общегосударственных законов перед законами автономии.

Сравнивая законодательные полномочия автономий, можно сделать вывод: наиболее широко определена компетенция республик Каракалпакстан и Гагаузии, а Аджарская Республика почти полностью зависит от центра.

Взаимоотношения Гагаузии с Молдавией напоминают взаимоотношения федеративного государства и его субъекта, хотя Республика Каракалпакстан еще в большей мере напоминает субъект федеративного государства, так как степень его автономии выше, чем у других рассмотренных автономий [15, с. 111]. Однако у Республики Каракалпакстан отсутствует право оспаривать в судебном порядке законодательные акты государства в отличие от Аджарской Республики и Гагаузии, что может послужить причиной ущемления интересов автономии. При этом общенациональный парламент Республики Узбекистан имеет право контролировать законодательный процесс в Республике Каракалпакстан напрямую.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить законодательные полномочия, делегированные автономиям, и их институциональное закрепление в нормативных актах рассмотренных республик.

Библиографический список

1. Цыкунов Г.А., Демешко И.В. Автономии в странах СНГ: советское прошлое и сов-

ременность // Известия Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение. 2020. Т. 32. С. 81–89.

2. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование: учебник. М., 2011.

3. Бердимуратова Г.М. Некоторые вопросы взаимоотношения судебных систем Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан // Бюллетень науки и практики. 2020. № 6. С. 244–251.

4. Конституция Республики Узбекистан от 8 дек. 1992 г. // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/35869>

5. Конституция Республики Каракалпакстан от 9 апр. 1993 г. // Официальный сайт Совета министров Республики Каракалпакстан. URL: <http://karakalpakstan.uz/ru/page/show/27>

6. О Конституционном Суде Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 31 мая 2017 г. № ЗРУ-431 // Народное слово. 2017. 1 июня, № 108 (6772).

7. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Государственный реестр законодательных актов Республики Молдова. URL: <http://lex.justice.md/ru/311496/>

8. Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери): Закон Республики Молдова от 23 дек. 1994 г. № 344-ХП // Официальный сайт Гагаузии. URL: <http://www.gagauzia.md>

9. Уложение Гагаузии (Гагауз Ери): Уложение Гагаузии от 5 июня 1998 г. // Официальный сайт Гагаузии. URL: <http://www.gagauzia.md>

10. Савицкий П.И. Конституционно-правовой статус автономных образований в странах Содружества Независимых Государств // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3. С. 69–76.

11. Цыкунов Г.А. Содружество Независимых Государств: институциональное, интеграционное и экономическое развитие: учеб. пособие. Иркутск, 2012.

12. Об утверждении Конституции Аджарской Автономной Республики: Органический закон Грузии от 15 июля 2008 г. № 232 // Официальный сайт Законодательного вестника Грузии. URL: <https://www.matsne.gov.ge>

13. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Официальный сайт Законодательного вестника Грузии. URL: <https://www.matsne.gov.ge>

14. Тарабара Д.О. Конституционно-правовой статус республик в составе постсоветских государств // Устойчивое развитие науки и образования. 2018. № 12. С. 101–112.