

*Ніна Анатоліївна Мяловицька,
професор кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, доцент*

АВТОНОМІЯ: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, КЛАСИФІКАЦІЯ

Нове тисячоліття характеризується складністю проблем, що стоять перед світовим співтовариством. Процеси ідентифікації сучасних держав у світі актуалізують звернення до закономірностей та проявам розвитку державності в умовах глобалізації та інтеграції. У цьому зв'язку викликають великий інтерес проблеми одного з найскладніших і найважливіших державних інститутів — автономних утворень, які мають пріоритетне значення в удосконаленні державного устрою, в здійсненні децентралізації державної влади, оптимізації місцевого управління та місцевого самоврядування, в захисті культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни.

Проблеми правового статусу автономних утворень досліджувалося багатьма вченими, зокрема, С. Авак'яном, О. Автономовим, О. Батановим, В. Борденюком, Р. Єнгібаряном, О. Копиленком, О. Кутафіним, Н. Оніщенко, В. Чиркіним, В. Шаповалом, Ю. Шемшученком та ін. Але, на наш погляд, питання визначення поняття автономії, принципів її формування, класифікація їх форм і обсяг повноважень, знаходяться в постійному розвитку і залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження.

Насамперед слід розглянути питання про визначення поняття «автономія». У загальноживаному значенні цього слова під автономією розуміють відокремленість, самостійність, незалежність (наприклад, автономія розуму, автономія прав, автономія волі тощо) [4, с. 13]. Р. Єнгібарян вважає, що «автономія — поняття загальноуправлінське, яке означає обмежену самостійність у рамках системи управління. Тут можна говорити, наприклад, про автономію підприємства, що входить до складу більшої комерційної структури, про автономію первинного або регіонального осередку громадського об'єднання тощо» [5, с. 290].

У правовому аспекті автономію слід віднести до категорії конституційного права як загально-го поняття, яке відображає «особливий статус території чи організації в державі, що передбачає відносно самостійне розв'язання внутрішніх проблем поза межами прав і повноважень держави чи організації, до складу яких входить дана самоврядна одиниця» [3, с. 10]. Такий підхід до визначення поняття «автономія», яке сформульоване в академічному науковому виданні, поділяють більшість правознавців в Україні. У працях українських науковців існують також інші визначення поняття «автономія» [9, с. 327; 10, с. 190; 12, с. 285]. З російських вчених в галузі конституційного права ця проблема досить повно досліджена у монографії О. Кутафіна «Российская автономия» [8]. Однак серйозних теоретичних суперечок щодо сутності цього поняття в сучасній зарубіжній та вітчизняній літературі немає. Це пояснюється тим, що процес автономізації в країнах Європи завершився головним чином у ХХ ст. і утворення нових автономій відбувається вкрай рідко. Крім того, останнім часом увага громадської думки привернута до нової модної теми — регіоналізації території європейських країн.

Компанія за регіоналізацію не оминула й Україну. «Нині тематика регіону, — пише О. Батанов, — інтенсивно розробляється широким колом дослідників: від політологів, юристів, спеціалістів з економічної статистики та соціального планування до авторів, зайнятих вивченням регіональних конфліктів. Питання регіональної політики поступово стають тематикою політичних документів, виступів, звернень державних діячів та актів посадових осіб та органів влади, стали складовою частиною політичних дискусій, отримавши нове висвітлення у контексті проблем глобалізації» [13, с. 643]. Незважаючи на таке загальне захоплення регіоналізацією, вважаємо доречним наголосити, що було б великою помилкою відносити тему автономії до пережитків минулого і замінити її темою регіону. Автономія відіграла і продовжує відігравати величезну роль в удоско-

наленні державного устрою у багатонаціональних унітарних та федеративних державах. Ця її роль полягає в тому, що автономні утворення в комплексі вирішують три головні проблеми: децентралізацію влади, регулювання міжнаціональних відносин і захист культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни.

Автономні утворення слід відрізнити від органів місцевого самоврядування, хоча ці поняття доволі схожі. Спільні риси цих понять та різницю між ними переконливо охарактеризував ще у 1906 р. відомий російський правознавець Ф. Кокоскін: «...Обласна автономія не є утворенням держави в державі, — писав він, — а лише перенесенням частини законодавчої діяльності однієї і тієї ж самої держави з центру на місце, інакше кажучи, поширення на галузь законодавства основного принципу місцевого самоврядування, внаслідок чого місцеві справи мають вирішуватися місцевими виборними людьми. Обласна автономія і місцеве самоврядування є явищами одного й того ж порядку; між ними не можна провести різкої, принципової межі. У будь-якому розвинутому самоврядуванні завжди містяться зародки автономії, які у певних умовах можуть розвинутися до справжнього автономного устрою» [7, с. 7].

Наявність елементів автономії, властивих органам місцевого самоврядування, відзначає і В. Борденюк. Характеризуючи співвідношення функцій держави та функцій місцевого самоврядування в сучасний період, він звертає увагу на те, що «при аналізі природи органів місцевого самоврядування треба брати за основу не так той факт, що вони обираються територіальними громадами, як порядок їх заснування та формування, функції, повноваження, форми та методи діяльності цих органів, юридичну природу їхніх актів та багато інших чинників, які не дають підстав безпеліційно відносити їх тільки до органів територіальних громад. На відміну від органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування властива певна правова, організаційна та фінансова автономія (самостійність), яка, проте, ніде не має абсолютного характеру. При цьому йдеться про автономію місцевого самоврядування не від держави в цілому, а про його автономію відносно центральних органів, насамперед виконавчої влади, межі якої визначаються Конституцією і законами України» [2, с. 114-115].

Як свідчить аналіз світової практики державного будівництва єдиної теоретично сконструйованої моделі автономії не існує. Однак автономії усіх форм і видів об'єднують загальні принципи, відповідно до яких будується порядок їх формування, правове регулювання та гарантії самостійності у здійсненні ними наданих державою владних повноважень.

Отже, сучасне розуміння автономії дає підстави для формулювання цих основоположних принципів у такій послідовності.

В основі вирішення питання про утворення будь-якої форми автономії лежить легітимно виражена воля суверенного народу або його складової частини.

Право народу або його частини на автономне самовизначення і розвиток не залежить від рівня економічного та соціально-культурного розвитку даного народу, його чисельності, наявності чи відсутності історичних форм національної державності, оскільки основним критерієм є самоцінність цього народу або етносу.

Види і форми автономії не мають обмежень.

Народ має пріоритетне право вибирати будь-яку форму автономії при визначенні свого політико-правового статусу.

Будь-яка форма автономного утворення у складі суверенної держави розвивається на конституційно-правовій основі.

Для повної характеристики такого складного явища, як автономія, важливе значення має класифікація її конкретних форм і видів. Однак у цьому питанні, як і у випадку визначення поняття автономії, існують різні підходи. Не всі автори наводять достатні аргументи для обґрунтування своєї системи поділу автономних утворень на окремі групи, обмежуючись нерідко лише прикладами існуючих автономій у тій чи іншій країні.

На нашу думку, при класифікації автономних утворень слід розширити критерії визначення їх статусу та поділу з урахуванням реальних процесів світового державотворення у другій пол. XX ст. внаслідок розпаду колоніальної системи імперіалізму та федеративних соціалістичних держав — Радянського Союзу, Чехословаччини, Югославії, а також тенденції до демократизації суспільно-

го життя, посилення міграційних процесів тощо. Наслідком цих процесів є загальне зростання кількості й багатоманітності різних форм автономних утворень. Тому ми підтримуємо позицію тих авторів, які поділяють автономії на два основних типи: 1) територіальні та 2) екстериторіальні (культурні) [13, с. 645-648; 6, с. 404].

Територіальна автономія застосовується переважно тоді, коли через ті чи інші обставини одній чи кільком частинам держави надаються ширші порівняно з рештою території країни повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоуправління. У деяких країнах не лише окремі їх частини, а й уся територія поділена на автономні утворення, про що йтиметься далі. Територіальні автономії у свою чергу класифікують на певні групи за такими критеріями:

1. За підставами, що спонукали до їх утворення, вони поділяються на:

а) Автономії, що утворені за національно-мовними ознаками (національно-територіальні чи етнотериторіальні). Вони утворюються в регіонах з компактним проживанням груп населення з певними відмінностями, які можуть визначатися як народи, народності, нації, національності залежно від політичних традицій.

б) Автономії, підставою для утворення яких є не національні чи етнічні ознаки, а врахування особливостей історичних традицій, звичаїв побуту, релігійних вірувань населення, що проживає на території автономії.

в) Автономії, що були утворені в результаті певних історичних обставин на територіях, що характеризуються особливостями політичних або економічних відносин.

г) Автономії, що утворилися внаслідок реалізації загального принципу територіальної організації влади.

2. За обсягом повноважень усі територіальні автономії поділяються на два види: 1) політичні та 2) адміністративні.

Політична автономія, яку ще часто називають державною або законодавчою, може мати ознаки державності, її органам надаються права приймати деякі законодавчі акти з місцевих питань. Повноваження автономії визначаються конституцією держави або спеціальним законом.

Адміністративна автономія передбачає, що органи відповідного територіального утворення не мають законодавчих прав, їхні акти завжди мають підзаконний характер. Але й при цьому можливості автономних органів все одно є дещо ширшими у тій сфері, яка послужила підставою для надання автономії [1, с. 233].

У зв'язку з поділом автономій за обсягом повноважень потрібно визначитися, чи належать суб'єкти федерації до автономних утворень і якщо так, то до якого виду територіальної автономії їх слід віднести.

В літературі однозначного тлумачення цього питання немає. Однак у деяких наукових працях з конституційного права прямо чи опосередковано суб'єкти федерації визначаються як автономія. Так, в одному з підручників з конституційного права вживається вираз «статус суб'єктів федерації та інших носіїв державної автономії», що свідчить про беззаперечне віднесення цих складових частин федеративної держави до політичної (державної) автономії. Р. Енгібарян заявляє, що «суб'єкти федерації завжди мають державну автономію» [5, с. 265]. Такої ж думки дотримується і О. Кутафін, заявляючи, що у федеративній державі всі її суб'єкти є автономними утвореннями, якщо навіть вони проголошувалися суверенними державами. «Сплячий» суверенітет суб'єктів федерації фактично майже нічим не відрізняється від автономного статусу. Реальний же суверенітет суб'єктів федерації несумісний з її існуванням [8, с. 4].

Глибше цю проблему розглядає В. Чиркін, який вважає, що відповідь на поставлене запитання слід шукати у походженні федерації. Тому, на його думку, до автономій можна відносити лише ті частини федерації, які відображають особливості національного складу населення і яким автономія була надана «зверху». Що ж до федерацій, що були утворені шляхом об'єднання незалежних держав у союз, як це було, наприклад, у випадку з Чехословаччиною, то такі члени федерації не належать до автономних [11, с. 284].

Перейдемо тепер до характеристики другого типу автономій, що не пов'язані з територіальним чинником, тобто екстериторіальних. Оскільки екстериторіальна автономія полягає, головним чином, у наданні представникам окремих етносів (національностей) певної самостійності в пи-

таннях організації різноманітних форм культурного життя, її нерідко іменують також культурною або національно-культурною автономією.

Залежно від того, як проживають етнічні спільноти — компактно чи розрізнено, а також від деяких інших обставин, екстериторіальні автономії в юридичній літературі поділяють на 1) персональні та 2) корпоративні.

Персональна автономія (національно-персональна) утворюється головним чином тоді, коли певні національні меншини, що не проживають компактно в даній державі, а розпорошені в різних її регіонах, об'єднуються у громадські спілки для реалізації своїх культурно-побутових запитів. В окремих випадках їм надається право брати участь у політичному житті шляхом представництва в деяких центральних органах держави.

Корпоративна автономія пов'язана з певними лінгвістичними спільнотами, яким виділяються місця в державному апараті, а державні службовці, які є представниками іншої національності, але працюють в районах проживання корінної національної групи, мають знати їх мову, звичаї та особливості побуту і у своїй практичній діяльності враховувати їх [11, с. 269].

Аналіз світової практики державного будівництва свідчить, що до визначення поняття «автономія» слід виходити з реально існуючого розмаїття форм автономних утворень, допускаючи, що і в майбутньому вони можуть мати нові різновиди.

Керуючись таким підходом, правомірно буде сформулювати авторське визначення цього поняття: «Автономія в конституційному праві — це форма організації державності, при якій держава для врахування національних, історичних, економічних, географічних, релігійних та інших особливостей населення окремих територіальних одиниць надає їм розширені права з питань місцевого управління або забезпечує політичні та культурні запити різних форм цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації». Автономії усіх форм і видів об'єднують загальні принципи, відповідно до яких будується порядок їх формування, правове регулювання та гарантії самостійності у здійсненні ними наданих державою владних повноважень.

Використана література:

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: [учебник] / А. С. Автономов. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 560 с.
2. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В. І. Борденюк. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. — К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. — 992 с.
4. Головащук С. І. Словник-довідник з українського літературного слововживання (Словники України) / С. І. Головащук. — К.: Наук. думка, 2004. — 448 с.
5. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. — М.: Норма, 2007. — 496 с.
6. Кравченко В. В. Конституційне право України: [навч. посіб.] / В. В. Кравченко. — [вид 6-те, виправл. та доповн.]. — К.: Атака, 2007. — 592 с.
7. Кокошкин Ф. Областная автономия и единство России / Ф. Кокошкин. — М.: Изд. «Народное право», 1906. — № 2. — 15 с.
8. Кутафин О. Е. Российская автономия: [монография] / О. Е. Кутафин. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 768 с.
9. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): [енциклопедія]: / [упоряд. Ю. І. Римаренко]; [за ред. Ю. Римаренка]. — К.: Довіра, 1998. — 912 с.
10. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк. — К.: Право, 2009. — 468 с.
11. Сравнительное конституционное право: [учеб. пособ.] / [отв. ред. В. Е. Чиркин]. — М.: Междунар. отношения, 2002. — 448 с.
12. Чушенко В. І. Конституційне право України: [підручник] / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. — 488 с.
13. Конституційне право України. Академічний курс: у 2 т.: [підручник] / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. — К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. — Т. 2. — 800 с.

Мяловицька Н. А. Автономія: поняття, принципи, класифікація.

В статті досліджується поняття автономії в конституційному праві, принципи їх утворення та критерії класифікації.

Ключові слова: автономні утворення, децентралізація, місцеве самоврядування, регіоналізація, територіальна та екстериторіальна автономії.

Мяловицкая Н. А. Автономия: понятие, принципы, классификация.

В статье исследуется понятие автономии в конституционном праве, принципы их образования и критерии классификации.

Ключевые слова: автономные образования, децентрализация, местное самоуправление, регионализация, территориальная и экстерриториальная автономия.

Mialovytska N. Autonomy: Concepts, Principles, Classification.

The article is dedicated to the understanding of autonomy concept in constitutional law. Author's definition of autonomy as a form of state in which the state pays attention to national, historical, economic, geographical, religious and other characteristics of the population of selected areas giving them enhanced rights for local government and provides the political and cultural demands of different forms of these groups by their extraterritorial self. We consider a variety of forms of autonomy, principles of formation and classification criteria. Defined two main types of autonomy: territorial and extraterritorial (cultural). By indicating that autonomous movements it is possible to improve the state system, the implementation of state power decentralization, optimization of local management and local government, to protect cultural values of peoples living in this country.

Key words: self-education, decentralization, local government, regionalization, territorial and extraterritorial autonomy.