Территориальная автономия и права национальных меньшинств: международные стандарты*

МОЧАЛОВ Артур Николаевич, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: mochalov@usla.ru

Территориальная автономия, будучи элементом политико-территориальной организации государства, традиционно рассматривается как исключительная компетенция суверенных государств и предмет регулирования внутреннего конституционного законодательства. В последнее время концепция территориальной автономии получила развитие в международных документах, имеющих влияние на национальное регулирование. Тем не менее международно-правовому аспекту данного института в науке уделяется значительно меньше внимания.

Цель и задачи исследования заключаются в том, чтобы на основе анализа документов ООН, ОБСЕ и Совета Европы показать, что к настоящему времени сформировались определенные международные стандарты территориальной автономии, рассмотреть их эволюцию, дать краткое описание образующих их принципов и гарантий.

Использование исторического метода позволило проследить эволюцию международных стандартов территориальной автономии, а сравнительно-правового метода — сопоставить нормы, существующие в разных правовых системах (ООН, ОБСЕ, Совет Европы), и выявить связи между ними. При анализе международных норм был использован формально-юридический метод.

В результате изучения документов ООН и ОБСЕ по вопросам автономии и прав меньшинств, а также актов Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Конгресса местных и региональных властей в Европе и Венецианской комиссии, автор приходит к убеждению, что их содержание в совокупности позволяет говорить о сформировавшихся международных стандартах территориальной автономии, включающих определенные принципы и гарантии, связанные с реализацией национальными меньшинствами права на автономию. Основу данных стандартов образуют международные гарантии в области защиты прав меньшинств, а также принципы урегулирования внутригосударственных конфликтов, возникающих на межэтнической или межрелигиозной основе. Рассмотренные стандарты тем не менее состоят преимущественно из норм так называемого мягкого права и имеют рекомендательный характер, оставляя окончательное решение вопросов, связанных с территориальной автономией, на усмотрение государств.

Ключевые слова: автономия, территориальная автономия, самоуправление, национальные меньшинства, государственное устройство, международные стандарты, интернационализация конституционного права.

Territorial Autonomy and National Minorities' Rights: the International Standards

A. N. MOCHALOV, associate professor at the Department of constitutional law of the Ural State Law University, candidate of legal sciences
21, Komsomolskaya st., Yekaterinburg, Russia, 620137
E-mail: mochalov@usla.ru

* Статья подготовлена в рамках исследования, выполняемого за счет средств гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук МК-8057.2016.6.

Territorial autonomy is an element of territorial structure of a state, which is traditionally regarded as an exclusive matter of sovereign states and as a part of national constitutional legislation. At the same time, during the last decades the conception of territorial autonomy has developed by the international documents as well. These documents have a certain impact on national regulation. Nevertheless, international aspects of territorial autonomy have not become a subject of broad discussion in Russian law literature yet.

The purpose and objectives of present study were to demonstrate the international standards of the territorial autonomy and their evolution on the basis of the analysis of the UN, OSCE and Council of Europe's documents. Also the author has made a brief description of the forming principles and guarantees of such standards.

The international legal rulings were analyzed by means of technical legal methods. The historical method allowed the author to trace the evolution of the international standards of territorial autonomy. The method of comparative legal analysis allowed comparing the approaches to the standards in different international legal orders (the UN, OSCE, and Council of Europe) and detecting correlations between them.

On the base of the UN and OSCE documents concerning autonomies and minorities' rights as well as documents adopted by the Parliamentary Assembly of Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, and the Venice Commission on the issue the author states that the rulings of all these documents constitute the international standards of territorial autonomy. These standards consist of principles and guarantees concerning realization of the right to autonomy. The ground of the standards is the international guarantees of minorities' right protection as well as principles of internal inter-ethnic and inter-religious conflicts resolution. The standards discussed in the article contain mainly so called "soft law" legal rules and have a character of recommendations. So, they are leaving the final decisions on the issue to sovereign states.

Keywords: autonomy, territorial autonomy, self-government, national minorities, state order, international standards, internationalization of constitutional law.

DOI: 10.12737/article_59c4d7600cc049.06411186

Территориальная автономия как способ организации государственной территории известна давно. Исследователи связывают зарождение автономии с появлением в XVI в. в Европе протестантских, еврейских и мусульманских общин; усматривают признаки автономии в существовавшей в Османской империи системе миллетов¹.

В предельно широком понимании автономия означает самостоятельность, «самоуправление части в рамках целого»². В. Е. Чиркин определяет территориальное автономное образование как «часть территории государства, которая в соответствии с конституцией и законами государства наделена правом

автономного самоуправления»³. Самоуправление в данном случае понимается в специфическом значении: оно не ограничивается лишь местными вопросами, но включает в себя также некоторые полномочия, обычно относимые к компетенции государства (например, регулирование вопросов языка, культуры, образования, окружающей среды, общественного порядка), и предполагает наличие у автономной единицы собственной правотворческой компетенции.

В зарубежной науке территориальная автономия обычно рассматривается как «степень независимости (independence), которой пользуется какая-либо единица в составе суверенного государства»⁴; способ

¹ См.: *Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy.* Bozen/Bolzano, 2009. P. 28.

² Федерализм. Энциклопедия. М., 2000. С. 18.

³ Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 256.

⁴ *Hannum H. Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights.* Philadelphia, 1996. P. 8.

территориальной организации, при котором «территориальная единица государства наделена правами самоуправления в определенных сферах путем издания законов и постановлений, не образуя при этом самостоятельного государства»⁵.

Как видно из приведенных определений, вопросы, связанные с территориальной автономией (как и с территориальным устройством государства в целом), в силу принципа государственного суверенитета, проявлением которого выступает территориальное верховенство, составляют предмет исключительной компетенции государства и регулируются его внутренним конституционным законодательством. Конституционно-правовые аспекты данного института весьма тщательно разработаны в научной литературе⁶. Но, несмотря на то что «автономия как концепция чувствует се-

бя более комфортно в качестве конституционно-правового принципа»⁷, а международное сообщество, как отметила Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), не вправе навязывать государствам какие бы то ни было конкретные решения в данной области⁸, на протяжении последних десятилетий появилось достаточно большое число документов, дающих основания говорить о формировании международных стандартов территориальной автономии. Известны случаи, когда международными договорами определялся статус автономных единиц (Аландских островов в составе Финляндии, Южного Тироля в Италии). Вопросы автономии (в том числе связанные с содержанием данного понятия) не раз поднимались в ходе международных встреч и переговоров (например, на переговорах в Кэмп-Дэвиде, одной из целей которых было установление полной автономии для жителей западного берега реки Иордан и сектора Газа)⁹.

институт автономии в многонациональном государстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

⁷ Potier T. Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars. Paper Prepared for the Seventh Session (14 to 18 May 2001) of Working Group on Minorities of Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights of the UN Commission on Human Rights. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1. 5 March 2001. P. 14. URL: <http://www.timpotier.com/uploadfiles/Autonomy%2021st%20century.pdf> (дата обращения: 04.05.2017).

⁸ См.: Venice Commission Opinion on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights Appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly (CDL-MIN(1996)4). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-MIN\(1996\)004rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-MIN(1996)004rev-e) (дата обращения: 04.05.2017).

⁹ См.: Соколовский С. В. Права меньшинств. Антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. М., 1997. С. 158.

⁵ Benedikter T. Op. cit. P. 18.

⁶ Помимо перечисленных выше публикаций в числе работ на русском языке, посвященных конституционно-правовым проблемам территориальных автономий, следует назвать: Кутафин О. Е. Российская автономия. М., 2006; Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010; Гоголев П. В. Об автономии и территориальных интересах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на современном этапе // Вестник Северо-Восточного федерального университета. 2014. Т. 11. № 3. С. 118—124; Каминская Н. В. Автономия и самоуправление: теоретический анализ и практика европейских стран // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 14—18; Лукашева Н. В. Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998; Михалева Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. М., 2012. С. 150—170; Мкртумян А. Р. Конституционно-правовой

Венецианская комиссия дает следующее объяснение *интернационализации* института автономии: «Несмотря на то что федерализм, регионализм и статус автономий являются главным образом предметом внутреннего права, они могут обеспечиваться международными гарантиями... Действительно, многосторонние договоры не устанавливают статус автономий... Однако федерализм, регионализм и автономии служат средством претворения в жизнь обязательств, вытекающих из таких соглашений, во внутреннем правопорядке»¹⁰. В юридической науке международно-правовому аспекту территориальной автономии вместе с тем уделяется значительно меньше внимания¹¹.

Прежде чем мы перейдем к анализу отдельных международных документов, необходимо ответить на вопрос: почему территориальная автономия, будучи одним из «суверенных» конституционно-правовых институтов, представляет интерес и для международного права?

Во-первых, наличие в государстве территориальной автономии ча-

ще всего связано со сложным этническим или языковым составом его населения. Автономия служит способом «учета национальных, культурных, исторических и иных особенностей в государственном строительстве и в этнических отношениях в обществе»¹². Условия для развития национально-территориальной автономии возникают, если какая-либо этническая (а также языковая, религиозная) группа, составляющая в масштабах страны национальное меньшинство¹³, на протяжении длительного исторического периода проживает концентрированно в определенном географическом регионе, рассматривая его как «малую родину» и образуя в нем большую либо существенную часть населения¹⁴ (меньшинствам, проживающим в государстве дисперсно либо небольшими группами, законом может быть предоставлена национально-культурная автономия¹⁵; территориаль-

¹² Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 181.

¹³ Анализ содержания понятия «национальное меньшинство» не охватывается целью настоящей статьи. В документах ООН, ОБСЕ и Совета Европы термин «национальное меньшинство» является предельно широким и охватывает собой этнические, языковые и религиозные меньшинства. С некоторыми подходами также можно ознакомиться в работах: Алебастрова И. А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // Lex Russica. 2017. № 1. С. 35—46; Крылов Б. С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 17—25; Соколовский С. В. Указ. соч.

¹⁴ См.: Чиркин В. Е., Хабриева Т. Я. Теория современной конституции. М., 2007. С. 267—268; Safran W. Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-National and Theoretical Perspectives // Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies / eds. by W. Safran, R. Maiz. London/Portland, 2000. P. 11—20.

¹⁵ См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 703—753; Хабриева Т. Я. Национально-культур-

¹⁰ A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe. Adopted by the Venice Commission 13-14 October 2000 (CDL-INF(2000)16). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)016-e) (дата обращения: 04.05.2017).

¹¹ В ряде работ международно-правовое регулирование территориальной автономии все же затрагивается. См., например: Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 311—312; Соколовский С. В. Указ. соч.; Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. С. 32—64. Интересный анализ интернационализации регулирования прав национальных меньшинств проведен канадским политологом У. Кимликой: Кимлика У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 17—41.

ная же автономия в данном случае невозможна).

Т. Я. Хабриева признает, что именно этнический фактор «в подавляющем большинстве автономных образований является ведущим»¹⁶ (хотя и не единственно возможным). Региональным органам власти автономного территориального образования предоставляются более широкие (в сравнении с обычными административно-территориальными единицами) полномочия по решению вопросов внутреннего устройства, связанных с этнокультурным компонентом (прежде всего речь идет о вопросах языка, образования и культуры), а в случае законодательной автономии — право принимать региональные законы по таким вопросам¹⁷. Особый конституционно-правовой статус региона, наделенного правами автономии, рассматривается как способ территориальной аккомодации (или адаптации)¹⁸ национальных меньшинств, позволяющий им «оказывать более существенное влияние на принятие решений в политической, культурной и экономической областях, касающихся этих меньшинств»¹⁹.

ная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 5—15.

¹⁶ Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. С. 174.

¹⁷ См.: Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые аспекты. М., 2009. С. 79—80; Чиркин В. Е. Современное государство. С. 181.

¹⁸ В зарубежной литературе используется термин *accommodation of minorities*, который на русский язык часто переводится как «адаптация меньшинств», хотя такой вариант перевода представляется не вполне корректным.

¹⁹ Андриченко Л. В., Хабриева Т. Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 408.

В свою очередь, международное право также затрагивает сферу прав меньшинств и обязательств государств по их защите. Современная международно-правовая система защиты национальных меньшинств основывается на ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (далее — МПГПП), гарантирующей лицам, принадлежащим к этническому, религиозному и языковому меньшинствам, право «совместно с другими членами этой же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Статья 26 МПГПП содержит запрет дискриминации, в том числе по национальному признаку. Положения МПГПП получили развитие в ряде документов Организации Объединенных Наций, а также Совета Европы и Совецания по безопасности и сотрудничеству в Европе (позднее — Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, далее соответственно — ОБСЕ, ОБСЕ). В частности, Заключительный акт ОБСЕ 1975 г. содержит положения о необходимости уважения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и о защите их интересов. Большая часть международных стандартов территориальной автономии, как будет показано далее, разрабатывалась именно в контексте прав меньшинств.

Во-вторых, как отмечается в литературе, национально-территориальная автономия является формой территориального самоопределения этнических общностей²⁰, предполагающего установление юридического статуса территории, на которой проживает та или иная этническая группа²¹. Право народов на самоопределение закреплено в ст. 1 МПГПП и

²⁰ См.: Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 39; Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов.

²¹ См.: Нансо М. Б. Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в со-

ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

В международном праве прямо признается возможность самоопределения не любых этнических групп, а главным образом коренных народов и народов, находящихся в колониальной зависимости²². Показательно, что в ст. 4 Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. право на «автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам», признается именно в контексте права на самоопределение. В то же время распространена позиция, согласно которой «права лиц, принадлежащих к меньшинствам, отличаются от прав народов на самоопределение... Право на самоопределение... не применяется к лицам, принадлежащим к меньшинствам»²³.

временных условиях // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 26.

²² См.: Gilbert G. *Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law* // Cornell International Law Journal. 2002. Vol. 35. Iss. 2. P. 325—326.

²³ Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, от 22 марта 2005 г. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/83/PDF/G0513383.pdf> (дата обращения: 04.05.2017). См. также: Замечание общего порядка № 23 (права меньшинств), принятое Комитетом ООН по правам человека на пятидесятой сессии // Международные документы по правам человека. Т. I: Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 27 мая 2008 г. Об отличиях национальных меньшинств от коренных народов см., например: Тэнс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. 2006. № 1. С. 7—9; Barten U. What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // Journal

Здесь, впрочем, необходимо сделать оговорку, что как в международном праве, так и в конституционном праве многих государств самоопределение (self-determination) долгое время понималось (и понимается) узко, прежде всего как самоопределение внешнее, часто отождествляемое с независимостью и предполагающее возможность сецессии²⁴. Но в документах Венецианской комиссии допускается возможность и внутреннего самоопределения. В докладе «Самоопределение и сецессия в конституционном праве» отмечается, что в тех странах, конституции которых признают за народами право на самоопределение (Россия, ЮАР, Молдова и др.), такое самоопределение может реализовываться исключительно внутри государства, не нарушая его территориальную целостность²⁵. Н. В. Лукашева приходит к выводу, что такое внутреннее самоопределение тесно связано с понятием автономии, поскольку в этом случае как коренные народы, так и другие национальные меньшинства «получают право на самостоятельное решение внутренних дел, включая образование, культуру, здравоохранение, социальные вопросы и т. д.»²⁶.

В-третьих, как следует из предыдущих соображений, вопросы национально-территориальной автономии тесно связаны с международно-правовым принципом терри-

of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2015. Vol. 14. No. 1. P. 1—25; Смыслов М. Д. Международно-правовая защита меньшинств // Московский журнал международного права. 1993. № 1. С. 99.

²⁴ См.: Self-Determination and Secession in Constitutional Law. The Venice Commission Report Adopted at the 41st Meeting 10—11 December 1999 (CDL-INF(2000)002-e). P. 10. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)002-e) (дата обращения: 04.05.2017); Gilbert G. *Op. cit.* P. 327—332.

²⁵ См.: Self-Determination and Secession in Constitutional Law... P. 11—12.

²⁶ Лукашева Н. В. Указ. соч. С. 10.

ториальной целостности государств. Во многих странах региональный этнонационализм и этнический сепаратизм, приобретая насильственные формы, создает угрозу не только территориальной целостности соответствующего государства, но и в целом миру и международной безопасности.

Территориальная автономия рассматривается в связи с этим как способ разрешения межнациональных конфликтов, направленный на достижение сразу двух целей, имеющих значение для международного права, — «сохранение единства государства и одновременно — уважение (respecting) разнообразия его населения»²⁷. Похожую позицию высказал О. Е. Кутафин, назвав автономию единственно приемлемым для России «выходом из положения, позволяющим сохранить единство страны... [и] предоставляющим регионам... возможность подлинного самоуправления, обеспечивающего наиболее полный учет региональных интересов, включая национально-региональные»²⁸.

Как способ нахождения политического компромисса территориальная автономия получила наибольшее развитие (особенно в Европе) в XX в. Если при образовании Европейского Союза в его рамках насчитывалось 14 автономных внутригосударственных единиц, то в 1990-е гг. их оказалось более 70²⁹. Одновременно возрастало число международных документов (прежде всего в европейском пространстве), затрагивающих вопросы территориальной автономии.

Обзор документов (весьма краткий и не претендующий на статус исчерпывающего) следует начать с Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этни-

ческим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г., в которой провозглашается право представителей меньшинств «активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, на региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству» (ст. 2). О территориальной автономии в документе прямо не говорится, но ее возможность косвенно вытекает из признания существования регионов, в которых проживают меньшинства, и права представителей меньшинств участвовать в принятии решений на уровне регионов.

За несколько лет до принятия Декларации право лиц, принадлежащих национальным меньшинствам, на «эффективное участие в государственных делах» было сформулировано в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (п. 35). Здесь об автономии говорится совершенно отчетливо как о механизме, имеющем целью реализацию данного права, и подчеркивается необходимость действий государств по созданию «надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств».

В это же время права лиц, принадлежащих к меньшинствам, получают развитие и в документах Совета Европы. В Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ) 1134(1990) «О правах меньшинств» закрепились «минимальные принципы прав меньшинств», в числе которых — принцип «специальных мер». Его суть состояла в том, что особенное положение того или иного меньшинства оправдывает применение отдельных мер, направленных на его поддержку (п. 10.3 Резолюции).

В принятой спустя полтора года Рекомендации ПАСЕ 1201(1993), со-

²⁷ *Lapidoth R. Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts.* Washington, 1997. P. 3.

²⁸ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 4.

²⁹ См.: Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов... С. 198.

держатель проект Дополнительно-го протокола о правах меньшинств к Европейской конвенции о правах человека (так и не вступившего в действие, но послужившего важным шагом в становлении международных стандартов территориальной автономии), раскрывался примерный перечень таких мер. Особый интерес представляет ст. 11 документа, предусматривавшая, по сути, право на автономию. Данное право заключалось в возможности представителей меньшинств, образующих большинство населения в том или ином регионе, «иметь в своем распоряжении местные или автономные органы власти, либо обладать специальным статусом в соответствии с особыми историческими и территориальными условиями и на основе внутреннего законодательства государства».

Термин «большинство» (majority) в этой норме впоследствии был истолкован Венецианской комиссией расширительно: «Данную фразу следует понимать не как простое численное соотношение, а как концентрированное проживание соответствующего меньшинства в данном регионе»³⁰. В изданном в 1994 г. Докладе о защите меньшинств в федеративных и регионалистских государствах Венецианская комиссия пришла к выводу, что «когда какое-либо меньшинство составляет большинство населения в субъекте федерации или регионе, оно косвенно получает выгоды от существующего разграничения компетенции и от участия в центральных органах власти»³¹.

³⁰ Venice Commission Opinion on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights Appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly (CDL-MIN(1996)4).

³¹ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities (CDL(2011)018). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl\(2011\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl(2011)018-e) (дата обращения: 04.05.2017).

Значительный вклад в формирование европейских стандартов территориальной автономии внесла Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г. В ней предусматривается, что если на определенной территории или в административном округе жители, пользующиеся региональными языками или языками меньшинств, «оправдывают принятие специальных мер», государства-участники должны обеспечивать использование таких языков органами региональной или местной власти, возможности подачи устных или письменных заявлений на этих языках и получения ответов на них, опубликование официальных документов на соответствующих языках и т. д.

Безусловно, установление языковых гарантий для жителей регионов, в которых используются языки, отличные от государственного языка страны, нельзя назвать автономией³². Речь в Хартии идет не о региональном самоуправлении языковых меньшинств, а, скорее, об установлении в пределах соответствующего региона специального режима осуществления публичных функций, направленного на реализацию представительства меньшинств индивидуальных прав. Но такой режим одновременно служит и условием осуществления территориальной автономии, поскольку направлен на создание «среды, которая будет способствовать участию национальных меньшинств в государственных делах на их собственном языке»³³.

³² См.: Кондрашев А. А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Вып. 3. С. 97—111.

³³ Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка

Этот подход во многом получил продолжение еще в одном международном договоре, принятом в рамках Совета Европы, — Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г., содержащей юридические предпосылки для закрепления автономного статуса «районов традиционного проживания» и регионов, «где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число». Согласно ст. 15 Конвенции стороны должны «создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении политических дел, особенно тех, которые их касаются».

Данная норма получила развитие в документах Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, интерпретировавшего ее в системной связи с Европейской хартией местного самоуправления 1985 г., а также разработанным незадолго до этого проектом Европейской хартии регионального самоуправления. Этот подход позволил Конгрессу весьма отчетливо сформулировать концепцию национально-территориальной автономии, отраженную в Резолюции 52(1997) «О федерализме, регионализме, местном самоуправлении и национальных меньшинствах». «Принцип территориальной автономии может быть эффективным средством для урегулирования проблем, касающихся национальных меньшинств, и может помочь избежать популистских сепаратизма», — говорится в документе.

Позднее Конгрессом была принята Рекомендация 43(1998) «О территориальной автономии и национальных меньшинствах». Государ-

ствам — членам Совета Европы, «в которых административное деление государства уже сформировалось и в тех случаях, когда представители меньшинства в пределах данного территориального образования составляют значительную часть населения», рекомендовалось, в частности, избегать изменения географических границ данного территориального образования в целях изменения структуры его населения; предоставить таким территориальным образованиям «широкие полномочия, определенные законом, во всех областях, которые могут обеспечивать эффективную защиту представителей меньшинства, и в первую очередь в областях языка, образования и культуры»; признать «законность существующих в районах, заселенных национальными меньшинствами, специальных правовых положений, регулирующих главные области, в которых проявляется особый характер данного меньшинства» и т. д.

В числе документов ПАСЕ, также развивших концепцию территориальной автономии, необходимо выделить Резолюцию 1334(2003) с красноречивым названием «Позитивный опыт автономных регионов как источник вдохновения для разрешения конфликтов в Европе». Здесь обращает на себя внимание утвердившееся понимание автономии как способа урегулирования конфликтов. В документе содержится определение территориальной автономии: «Механизм, обычно используемый в суверенном государстве, в рамках которого жители определенного региона наделяются расширенными полномочиями, отражающими их специфическое географическое положение и призванными защищать и поощрять их культурные и религиозные традиции» (подчеркнем, что субъектом права на автономию здесь названа не этническая группа, а жители региона в целом, т. е. публично-территориальный коллектив).

и Пояснительная записка. Осло, 1998 (п. 15 Пояснительной записки). URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/67541?download=true> (дата обращения: 04.05.2017).

В Резолюции был сформулирован ряд «базовых принципов предоставления статуса автономии». Вот некоторые из них:

автономия должна основываться на соглашении, достигнутом между сторонами (центральными органами власти и органами автономий);

соглашения о статусе автономных регионов (автономий) должны явным образом определять разграничение полномочий между центральными органами власти и органами автономий. При этом предпочтительно, чтобы статус автономий был закреплен именно в конституции государства, а не в текущем законодательстве;

передаваемые полномочия должны быть направлены на защиту прав меньшинств, проживающих на соответствующей территории;

гарантированное представительство и эффективное участие органов автономий в процессе принятия решений и управлении публичными делами;

наличие законодательных и исполнительных органов автономии, избираемых демократическим путем на местном уровне (тем самым отдается предпочтение именно законодательной, а не административной форме автономии);

наличие специального механизма разрешения споров между центральными органами власти и органами автономий.

Для новейших международных документов характерен акцент на принципах демократии, призванных обеспечивать равный доступ всех граждан государства, включая представителей национальных меньшинств, к управлению публичными делами. Так, в Резолюции ПАСЕ 1985(2014) «Положение и права национальных меньшинств в Европе» автономия понимается как «часть процесса демократизации» (п. 7). В документе содержится рекомендация государствам принять избирательное законодательство, которое позволяло бы обеспечивать

политическое представительство меньшинств в выборных органах государств.

Такое понимание территориальной автономии еще более отчетливо выражено в документах, изданных несколько ранее Верховным комиссаром ОБСЕ по делам меньшинств, — Лундских рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г. и Люблянских рекомендациях по интеграции разнообразных сообществ 2012 г.

Самоуправление, как отмечается в п. 14 Лундских рекомендаций, необходимо «для действенного участия меньшинств в общественно-политической жизни». Территориальное самоуправление «может способствовать сохранению единства государств и одновременно поднять уровень участия и вовлеченности меньшинств, повысив их роль на том уровне управления, который соответствует их доле в общей численности населения. Этой задаче может отвечать федеративное устройство, равно как и особые автономные образования в рамках унитарных государств или федераций» (п. 19 Пояснительных примечаний к Рекомендациям).

В пункте 20 Лундских рекомендаций приводится примерное разграничение компетенции между государством и органами местной администрации, «сформированными с учетом исторической и территориальной специфики конкретных национальных меньшинств». Полномочия органов территориального самоуправления могут распространяться на образование, культуру, использование языков меньшинств, охрану окружающей среды, местное планирование, освоение природных ресурсов, экономическое развитие, правоохранительную деятельность на местах, а также обеспечение жильем, здравоохранение и другие виды социального обслуживания. К совместной компетенции рекомендуется от-

носить налогообложение, правосудие, развитие туризма и транспорта.

Анализ последних документов ОБСЕ и Совета Европы, принятых по вопросам меньшинств и автономии, свидетельствует, что территориальная автономия стала рассматриваться не только как инструмент реализации и защиты прав представителей национальных меньшинств, но прежде всего как инструмент их вовлечения в общественную жизнь, преодоления их изоляции и посредством этого — обеспечения конституционной стабильности, государственной целостности и предотвращения конфликтов.

В целом же появление международно-правовых норм (многие из них носят характер мягкого права), которые в совокупности можно охарактери-

зовать как международные стандарты территориальной автономии, является частью более общего процесса интернационализации конституционного права³⁴. В данном случае очевидна тенденция к сближению подходов, используемых в разных странах в отношении территориальной автономии. В то же время регулирование вопросов внутренней территориальной организации, как и принятие решений о предоставлении регионам автономного статуса, по-прежнему остаются (и останутся) в сфере исключительной компетенции государств.

³⁴ См.: Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2017.

Библиографический список

A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe. Adopted by the Venice Commission 13-14 October 2000 (CDL-INF(2000)16). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)016-e) (дата обращения: 04.05.2017).

Barten U. What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2015. Vol. 14. No. 1.

Benedikter T. *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bozen/Bolzano, 2009.

Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities (CDL(2011)018). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl\(2011\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl(2011)018-e) (дата обращения: 04.05.2017).

Gilbert G. *Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law* // *Cornell International Law Journal*. 2002. Vol. 35. Iss. 2.

Hannum H. *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia, 1996.

Lapidoth R. *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, 1997.

Potier T. *Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars*. Paper Prepared for the Seventh Session (14 to 18 May 2001) of Working Group on Minorities of Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights of the UN Commission on Human Rights. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1. 5 March 2001. URL: <http://www.timpotier.com/uploadfiles/Autonomy%2021st%20century.pdf> (дата обращения: 04.05.2017).

Safran W. *Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-National and Theoretical Perspectives* // *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* / eds. by W. Safran, R. Maiz. London/Portland, 2000.

Self-Determination and Secession in Constitutional Law. The Venice Commission Report adopted at the 41th meeting 10-11 December 1999 (CDL-INF (2000) 002-e). P. 10. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)002-e) (дата обращения: 04.05.2017).

Venice Commission Opinion on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights Appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly (CDL-MIN(1996)4). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN\(1996\)004rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN(1996)004rev-e) (дата обращения: 04.05.2017).

Алебастрова И. А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // *Lex Russica*. 2017. № 1.

Андриченко Л. В., Хабриева Т. Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2013. № 3.

Гоголев П. В. Об автономии и территориальных интересах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на современном этапе // *Вестник Северо-Восточного федерального университета*. 2014. Т. 11. № 3.

Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2017.

Каминская Н. В. Автономия и самоуправление: теоретический анализ и практика европейских стран // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 2.

Кимлика У. Права меньшинств выходят на международный уровень // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 6.

Кондрашев А. А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2016. Вып. 3.

Крылов Б. С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2001. № 8.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

Кутафин О. Е. Российская автономия. М., 2006.

Лукашева Н. В. Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

Михалева Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // *Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина*. М., 2012.

Мкртумян А. Р. Конституционно-правовой институт автономии в многонациональном государстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Напсо М. Б. Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в современных условиях // *Журнал российского права*. 2016. № 1.

Смыслов М. Д. Международно-правовая защита меньшинств // *Московский журнал международного права*. 1993. № 1.

Соколовский С. В. Права меньшинств. Антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. М., 1997.

Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // *История государства и права*. 2006. № 1.

Федерализм. Энциклопедия. М., 2000.

Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // *Журнал российского права*. 2002. № 2.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые аспекты. М., 2009.

Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011.

Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001.

Чиркин В. Е., Хабриева Т. Я. Теория современной конституции. М., 2007.