

**Евтюшкин Игорь Владимирович**

преподаватель кафедры философии  
и социальных наук  
Крымского государственного медицинского  
университета им. С.И. Георгиевского

## **ФУНКЦИИ ИНСТИТУТА АВТОНОМИИ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ (ВОПРОСЫ ТЕОРИИ)**

### **Аннотация:**

*Целью статьи является исследование теоретических подходов к пониманию функций института территориальной автономии в рамках многонационального государства. Проведен анализ литературы, проанализированы функциональные характеристики данного аспекта. В итоге подтверждена гипотеза о том, что автономия является политическим институтом, который позволяет сохранять этнополитическое равновесие в рамках многонациональных государств и учитывать их этнорегиональную специфику.*

### **Ключевые слова:**

*институт территориальной автономии, политический институт, многонациональное государство, право народов на самоопределение, территориальные меньшинства, этнорегиональные противоречия, территориальная целостность.*

**Evtyushkin Igor Vladimirovich**

Lecturer,  
Philosophy and Social Sciences Department,  
Crimea State Medical University

## **FUNCTIONS OF THE AUTONOMY INSTITUTION IN A MULTINATIONAL STATE (THEORETICAL ISSUES)**

### **Summary:**

*The purpose of the research is to study the theoretical approaches to interpretation of functions of the territorial autonomy institution in a multinational state. The author reviews the literature and the functional features of the territorial autonomy institution in the multinational state. As a conclusion, the article corroborates a hypothesis that the autonomy is a political institution, which secures the preservation of ethno-political balance in the multinational states and takes into account their ethno-regional specificities.*

### **Keywords:**

*territorial autonomy institution, political institution, multinational state, right of nations to self-determination, territorial minority, ethno-regional contradictions, territorial integrity.*

Региональные автономии – составная часть целого ряда государств современного мира. Прежде всего, речь идет о многонациональных странах. Институт автономии, с одной стороны, позволяет учитывать этнорегиональную специфику многонациональных государств, а с другой – не нарушает их суверенитет. Поэтому, роль автономий в XX в. заметно возросла.

Целью статьи является анализ теоретических подходов к пониманию функций института территориальной автономии в рамках многонационального государства. Методологическими ориентирами исследования являются метод анализа документов и функциональный метод.

Термин «автономия» (греч. *autonomia*, где *autos* – «сам», *nomos* – «закон») появился в Древней Греции. С древности до наших дней данное понятие претерпело определенную эволюцию [1, с. 381–382].

В научной литературе нет общепринятого определения автономии. Говоря об автономии той или иной территории, исследователи предлагают различные формулировки.

1. Целый ряд определений автономии сводятся, так или иначе, к трактовкам автономии, как определенной степени самостоятельности, самоуправления, самозакония какой-либо части государства в рамках общегосударственной Конституции и законодательства [2, с. 76; 3, с. 12–13; 4, с. 123; 5].

2. Ряд авторов рассматривают автономию, как особый способ территориальной организации государственной власти [6].

3. Третья группа авторов рассматривают автономию, как механизм защиты и самоопределения меньшинств путем предоставления им самоуправления. Речь идет об этнических, языковых, религиозных и других меньшинствах, компактно проживающих на части территории государства [7, р. 26; 8, р. 5; 9].

4. Четвертая группа определений связана с пониманием территориальной автономии, как механизма урегулирования конфликтов [10, р. 483; 11, р. 3; 12].

Каждый из перечисленных подходов важен для понимания сущности автономии, как политического института. В рамках изучаемой проблемы представляют интерес определения, отражающие взаимосвязь автономии с защитой меньшинств и урегулированием конфликтов. Они восходят к одной из базовых функций политического института – функции обеспечения политического равновесия [13, с. 154].

Рассмотрим исследовательские подходы к пониманию функций института территориальной автономии в многонациональном государстве.

Как отмечает Й. Гай, автономия помогает реструктурировать государство для согласования культурного и этнического разнообразия. Развитие режимов автономий значительно изменило природу и организацию государств [14].

По мнению Рудольфа Бернхардта, «существенным элементом автономии является предоставление определенных прав особой части населения государства в виду его характеристик, которые отличаются от характеристик большинства населения» [15]. Речь, в частности, идет о возможностях закрепления официального статуса за языком того или иного этноса или этнической группы, которые компактно проживают в автономии, корректировки образовательных программ, сохранения культуры, религиозных и других традиций.

Как отмечал в начале XX в. российский исследователь Н. Лазаревский, автономия знаменует разрыв с политикой денационализации областей с иноплеменным населением, которая стесняет проявления местной жизни, препятствует всем культурным начинаниям и делает из этого населения врагов данного государства. Поэтому, автономия «хотя и уменьшает единообразие государственного строя, но вместе с тем, уменьшая силу противогосударственных начал, в действительности лишь увеличивает силу сцепления отдельных частей государства» [16, с. 221].

Следующая функция связана с возможностями института автономии в деле защиты регионального сообщества от излишней централизации государственной власти. Данный статус позволяет региональному сообществу более активно участвовать в управлении регионом, снимая таким образом серьезное противоречие, которое может привести к росту сепаратистских настроений.

Как пишет Рудольф Бернхардт, автономия «отображает границы государственного вмешательства, с одной стороны, и автономное определение и регулирование конкретных дел с помощью особых институтов, с другой» [17].

Третья базовая функция заключается в том, что автономия позволяет снимать дискуссию о суверенитете, которая зачастую является основной причиной политических конфликтов по линии «центр-регион». Как отмечает Йаш Гай, автономия становится менее проблематичной, если ее можно отмежевать от суверенитета.

Исследователь Йорам Динштейн подчеркивает, что автономный регион остается составной частью территории государства и не может нарушать его суверенитет. Суверенитет может быть чисто номинальным, тем не менее, его попрание будет расценено как нарушение международного права. Конечная власть на территории автономии принадлежит суверенному государству [18, р. 299]. Это и есть основа компромисса между политическими элитами центра и автономии.

Как пишет Наталья Лукачева, понятие автономии является эквивалентом самоуправления в контексте внутреннего права на самоопределение [19]. При этом, право на так называемое внешнее самоопределение, то есть на выход из состава государства, автономному региону в подавляющем большинстве случаев не предоставляется (хотя, есть и исключения из этого правила, как в случае с Каракалпакской автономией в составе Узбекистана).

Таким образом, автономия работает, как политическая технология «рассеивания, фрагментации суверенитета, или уклонения от него», когда речь идет о региональной власти [20]. С другой стороны, для того, чтобы сделать автономию приемлемой для получателей, центральная власть государства может наделять ее некоторыми внешними символами суверенитета. Например, в форме региональных флагов, особых паспортов, региональных марок, или особых названий, таких как республики и премьеры [21].

Следует отметить, что существует ряд дискуссионных вопросов, связанных с созданием и функционированием института автономии. Рассмотрим их подробнее. Наиболее спорными являются вопросы о принципах создания территориальных автономий. В частности, вопрос о том, какой должна быть территориальная автономия: национально-территориальной, созданной, как форма внутреннего самоопределения того или иного этноса (или этнической группы) на данной территории, или административно-территориальной.

По мнению ряда авторов, выделить автономию одного этноса на определенной территории проблематично в том случае, если на автономизируемой территории компактно проживают другие этносы и этнические группы.

Этот факт в начале XX в. отмечали известные австрийские исследователи, авторы концепции культурно-национальной автономии К. Реннер и О. Бауэр. Они ставили под сомнение территориальный принцип создания автономий, как таковой. Так, по мнению О. Бауэра, национальное самоопределение на основе одного только территориального принципа нигде не может быть осуществлено в чистом виде. Причину этого автор видел в том, что выделить национально-однородные административные округа не всегда возможно [22, с. 98], особенно в случае компактного проживания в одном регионе нескольких этнических сообществ.

Второй спорный вопрос связан с осмыслением права на автономию. Критики автономии отрицают взаимосвязь автономии с международными нормами в сфере защиты прав национальных меньшинств. В международном праве защита меньшинств является строго индивидуальным правом. Вместе с тем, автономия возможна, как коллективное право. На этом аргументе основываются возражения против признания автономии, как принципа международного права [23].

Наконец, третий аргумент против территориальной автономии связан с опасениями центральных властей, что автономия того или иного региона станет трамплином для отделения [24]. Особенно, когда группа, требующая автономии, является родственной с соседним государством, географически близка к нему, когда ее представители поддерживают ирредентистские идеи и политические силы.

Примерами могут служить отрицательное отношение центральных властей Индии к автономии в Кашмире, Сербии – к автономии Косово, отказ властей Шри-Ланки предоставлять автономии северным тамилам, опасение в Куала-Лумпуре, что малазийский штат Борнео может поставить вопрос о вхождении в состав Индонезии, другие примеры.

Тезис об автономии, как о факторе усиления сепаратистских тенденций вызывает ряд возражений. Усилению сепаратистских тенденций в тех или иных регионах многонациональных государств в целом ряде случаев способствовала не автономизация, а деавтономизация соответствующих регионов (как в случае с ликвидацией Слободаном Милошевичем автономии Косово).

Ф. Кокошкин в начале XX в. отвечал на критику института автономии в России следующим образом: «Если в какой-нибудь части населения Империи окажется желание и решимость произвести восстание, оно произведёт его и без автономии и даже без неё скорее, чем с нею» [25].

Территориальная автономия, как политический институт способствовала урегулированию политических противоречий во многих государствах мира. Следует вспомнить положительный опыт Аландских островов, когда автономный статус региона позволил Финляндии успешно интегрировать в свой состав регион, тяготеющий к Швеции и в этническом, и в географическом отношении. При этом Финляндии и Швеции удалось избежать вооруженного конфликта. Несмотря на ирредентистские настроения в Северной Ирландии, предоставление региону автономии Великобританией снизило остроту конфликта. Позитивным, несмотря на ряд противоречий, является опыт предоставления Испанией автономного статуса Стране Басков, Каталонии, Галисии и другим регионам страны.

Подведем итоги. Проведенное исследование подтвердило гипотезу о том, что автономия является политическим институтом, который позволяет сохранять этнополитическое равновесие в рамках многонациональных государств и учитывать их этнорегиональную специфику.

Сохранению этнополитического равновесия в многонациональном государстве способствуют следующие функции института автономии: автономия помогает реструктурировать государство для огласования культурного и этнического разнообразия; защищает региональное сообщество от излишней централизации государственной власти; позволяет снимать дискуссию о суверенитете, которая зачастую является основной причиной политических конфликтов по линии «центр-регион». Таким образом, автономия снимает многие противоречия, лежащие в основе сепаратистских и ирредентистских движений.

В XX в. роль территориальной автономии, как компромиссного механизма решения национального вопроса в многонациональных государствах существенно возросла.

### Ссылки:

1. Купина Я.Ю. Автономия как форма реализации прав национальных этносов // Историко-правові проблеми автономізму та федералізму: мат-ли X Міжнародної історико-правової конференції. Сімферополь, 2004. 464 с.
2. Шатилов А. Автономия – понятие, содержание, виды // Право и жизнь. 2001. Т. 38. С. 75–84.
3. Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. М., 1905.
4. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ, 1991. 240 с.
5. Hurst H., Lillich R.B. The concept of autonomy in international law // American Journal of International Law. 1980. 74 (4). P. 858–889.
6. Шаповал В. Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах // Місце самоврядування. 1998. № 1–2 (9). С. 93–99.
7. Bernhardt R. Federalism and Autonomy // Models of Autonomy / ed. by Y. Dinstein. 1981. 308 p.
8. Sohn L. Models of Autonomy within the United Nations Framework // Models of Autonomy / ed. by Y. Dinstein. 1981. 308 p.
9. Loukacheva N. On Autonomy and Law. URL: [http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA\\_Loukacheva\\_AutonomyLaw.xml#с4](http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml#с4) (дата обращения: 01.02.2014).
10. Ghai Y. Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict // International Conflict Resolution After the Cold War / ed. by P.C. Stern and D. Druckman. Washington, D.C., 2000. 626 p.
11. Hannum H. Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession? // Facing Ethnic Conflicts (14–16 December 2000). Center for Development Research. Bonn, 2000.
12. Heintze H.-J. Territorial Autonomy: A possible solution of self-determination conflicts? // Papers presented at the conference «Autonomy for Papua – Opportunity or Illusion?». June 4th and 5th 2003. Berlin, 2003. URL: <http://www.watchindonesia.org/AfP2003heintze.htm> (дата обращения: 01.02.2014).

13. Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы // Политическая наука. 2001. № 2.
14. Ghai Y. Op. cit. P. 488–489.
15. Bernhardt R. Op. cit. P. 26.
16. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1.
17. Bernhardt R. Op. cit. P. 26.
18. Dinstein Y. *Autonomy* // *Models of Autonomy* / ed. by Y. Dinstein. 1981. 308 p.
19. Loukacheva N. Op. cit.
20. Ghai Y. Op. cit. P. 509.
21. Там же.
22. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия / пер. с немец. С. Семковского. Пг., 1918. 154 с.
23. Heintze H.-J. On the legal understanding of autonomy // *Autonomy: Applications and implications* / ed. M. Suksi. The Hague; London; Boston, 1998. P. 7–32.
24. Ghai Y. Op. cit. P. 501.
25. Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 11.

### References:

1. Kupina, YY 2004, 'Autonomy as a form of realization of the rights of ethnic nationalities', *Historical and legal problems autonomizmu and federalism: materials were X International historical and legal conferences*, Simferopol, p. 464.
2. Shatilov, A 2001, 'Autonomy - the concept, content, views', *Law and Life*, vol. 38, pp. 75-84.
3. Kokoshkin, FF 1905, *Regional autonomy and unity of Russia*, Moscow.
4. Grushevskii, M 1991, *Who are the Ukrainians and what they want*, Kyiv, p. 240.
5. Hurst, H & Lillich, RB 1980, 'The concept of autonomy in international law', *American Journal of International Law*, no. 74 (4), pp. 858–889.
6. Shapoval, V 1998, 'Territorial autonomy in post-socialist countries', *Local government*, no. 1-2 (9), pp. 93-99.
7. Bernhardt, R 1981, 'Federalism and Autonomy', *Models of Autonomy*, Dinstein, Y (ed.), p. 308.
8. Sohn, L 1981, 'Models of Autonomy within the United Nations Framework', *Models of Autonomy*, Dinstein, Y (ed.), p. 308.
9. Loukacheva, N 2013, *On Autonomy and Law*, retrieved 1 February 2014, <[http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA\\_Loukacheva\\_AutonomyLaw.xml# c4](http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml# c4)>.
10. Ghai, Y 2000, 'Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict', *International Conflict Resolution After the Cold War*, ed. by Stern, PC, Druckman, D & Washington, DC, p. 626.
11. Hannum, H 2000, 'Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?', *Facing Ethnic Conflicts (14-16 December 2000)*, Center for Development Research, Bonn.
12. Heintze, H-J 2003, 'Territorial Autonomy: A possible solution of self-determination conflicts?', *Papers presented at the conference «Autonomy for Papua - Opportunity or Illusion?»*. June 4th and 5th 2003, Berlin, retrieved 1 February 2014, <<http://www.watchindonesia.org/AfP2003heintze.htm>> .
13. Patrushev, SV 2001, 'Institutionalism in political science: the steps of the flow, ideas, problems', *Political Science*, no. 2.
14. Ghai, Y 2000, 'Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict', *International Conflict Resolution After the Cold War*, ed. by Stern, PC, Druckman, D & Washington, DC, pp. 488-489.
15. Bernhardt, R 1981, 'Federalism and Autonomy', *Models of Autonomy*, Dinstein, Y (ed.), p. 26.
16. Lazarev, NI 1913, *Russian state law*, St. Petersburg, vol. 1.
17. Bernhardt, R 1981, 'Federalism and Autonomy', *Models of Autonomy*, Dinstein, Y (ed.), p. 26.
18. Dinstein, Y (ed.) 1981, 'Autonomy', *Models of Autonomy*, p. 308.
19. Loukacheva, N 2013, *On Autonomy and Law*, retrieved 1 February 2014, <[http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA\\_Loukacheva\\_AutonomyLaw.xml# c4](http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml# c4)>.
20. Ghai, Y 2000, 'Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict', *International Conflict Resolution After the Cold War*, ed. by Stern, PC, Druckman, D & Washington, DC, p. 509.
21. Ghai, Y 2000, 'Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict', *International Conflict Resolution After the Cold War*, ed. by Stern, PC, Druckman, D & Washington, DC, p. 509.
22. Bauer, O 1918, *National Question and Social-Democracy*, Petrograd, p. 154.
23. Heintze, H-J 1998, 'On the legal understanding of autonomy', *Autonomy: Applications and implications*, Suksi, M (ed.), The Hague; London; Boston, p. 7-32.
24. Ghai, Y 2000, 'Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict', *International Conflict Resolution After the Cold War*, ed. by Stern, PC, Druckman, D & Washington, DC, p. 501.
25. Kokoshkin, FF 1905, *Regional autonomy and unity of Russia*, Moscow, p. 11.