

УДК 341.231:35.071.5

Шармоянц А.Н.

АВТОНОМИЯ КАК ОСОБЫЙ СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО - ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА (НА ПРИМЕРАХ УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Статья посвящена рассмотрению общего и особенного в правовом статусе автономных образований, имеющих в административно-территориальных системах России и Украины.

Ключевые слова: автономия, статус, выборы.

Термин "автономия" произошел от древнегреческих слов: *autos*-сам и *nomos*-закон, что буквально означает самозаконие. В большинстве случаев, однако, под автономией понимается право самостоятельного осуществления государственной власти, или управления, какой-либо частью государства предоставленное конституцией. [1, с.3].

Автономии могут быть образованы в пределах территории любого государства, независимо от формы государственного устройства: как федеративного - такого как Российская Федерация, так и унитарного, например АР Крым в Украине.

Еще в начале прошлого века российская правовая мысль в лице таких видных представителей государствоведения, как Н.М. Коркунов и особенно Ф.Ф. Кокошин, рассматривала институт автономии в качестве одного из средств, которое может и должно быть использовано одновременно для сохранения государственного единства и учета центральными органами власти особенностей данной территории [2, ст.6].

Целью статьи является рассмотрение общего и особенного в правовом статусе автономных образований в административно-территориальной системе России и Украины. Сравнительный анализ правового статуса автономных образований РФ и Украины до сих пор специально не проводился.

Теоретической основой сравнительного анализа правового статуса автономий Украины и РФ являются исследования украинских и российских ученых-правоведов, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: Алексеева С.С., Баглая М.В., Копиленко О.Л., Кутафина О.Е., Марченко М.Н., Скакун О.Ф., Хабриева Т.Я., Швачки Г.О. и др.

Известно, что статус автономии предоставляется отдельным частям государства, которые отличаются от других историческими, географическими, экономическими особенностями, своим национальным составом, социальными условиями, бытом и тому подобным. Общим для административно-территориальных автономий является то, что их население имеет широкую самостоятельность и инициативу в осуществлении государственной власти, управлении местными делами, обеспечении социально-экономического и культурного развития своей территории. Однако общее не исключает наличия особенного, в нашем случае – различий, особенно если их проследить путем

сравнения правового статуса автономных образований России и Украины с общим правовым статусом административно-территориальных единиц этих государств.

В Украине статус Автономной Республики Крым определяется Конституцией Украины и дополнительно уточняется Конституцией АР Крым, которая принимается Верховной Радой АР Крым и утверждается Верховной Радой Украины. Статус же области подлежит лишь общей и специальной конституционно-правовой регуляции. Общая регуляция осуществляется на уровне Конституции Украины, Закона "О местном самоуправлении" и ряда других нормативно-правовых актов, которые дополнительно расширяют полномочия отдельных областных советов и областных государственных администраций соответствующих областей Украины. Что касается Конституции АР Крым, которая служит единственным законодательным актом, принимаемым Верховной Радой АР Крым, то данная законодательная деятельность свидетельствует об условном характере представительного органа автономии, так как Конституция АР Крым подлежит обязательному утверждению Верховной Радой Украины (Конституция Украины ст.135).

И все же нельзя не признать, что АР Крым имеет более широкий, чем область, круг полномочий в политико-правовой, социально-экономической, культурной, экологической, бюджетной сферах. Однако до сих пор отсутствует четкое разграничение полномочий между центром и АР Крым, в связи с чем регулярно возникают противоречия, мешающие гармоничному развитию их отношений.

В случае несоответствия нормативно-правовых актов Верховной Рады АР Крым Конституции и законам Украины Президент Украины может остановить их действие с одновременным обращением в Конституционный Суд относительно их конституционности. В отличие от этого порядка, акты областного совета, по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины, признаются незаконными в судебном порядке.

АР Крым имеет свои органы власти - Верховную Раду и Совет министров, правовой статус которых отличается от статуса соответственно областного совета народных депутатов и областной государственной администрации. К сожалению, приходится констатировать, что нет четкого разграничения полномочий между Верховной Радой АР Крым и Советом министров АР Крым – это является следствием недостаточной законодательной урегулированности вопроса о деятельности республиканских министерств и комитетов и в целом Совета министров АР Крым.

Специфика статуса автономных образований в Российской Федерации заключается в том, что все они, за исключением Еврейской автономной области, включены в состав края или области [3,с.1618]. Несмотря на это, автономный округ не утрачивает государственно-правовых атрибутов статуса самостоятельного субъекта Федерации. Данное положение подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 11 мая 1993 г. N 9-П по делу о Чукотском автономном округе - в нем констатировалось, что нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход из них, не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и составе Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда факт нахождения автономного округа в крае или области не свидетельствует о поглощении его территории, которая является составной частью территории Российской Федерации [4,ст.54].

Находясь в составе края, области, автономные образования вправе самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ (ст.77) устанавливать систему органов государственной власти, иметь представителей законодательного и исполнительного органов власти в #М12291 841500387Совете#S Федерации, тем самым в этой части они фактически дублируют аналогичные органы края, области, в составе которого они находятся.

Следует отметить, что автономные образования, входящие в состав края, области, участвуют в выборах в представительные органы последних, тогда как население края, области, не принимает участия в выборах в представительные органы государственной власти автономного образования[5,ст.3]. Отсюда следует, что население автономного округа участвует в формировании органов государственной власти двух субъектов РФ: собственно автономного округа и всего края (области). Данное положение противоречит принципу равноправия закрепленного в Конституции РФ в части избирательных прав.

Автономный округ, находясь в составе края (области) как равноправный субъект РФ, сам, напрямую, решает свои вопросы с федеральным центром. Правда многие вопросы, касающиеся отношений между автономными округами и соответствующими краями, областями, в состав которых они входят, на сегодняшний день не ясны и не урегулированы законодательством. Так автономные округа имеют право выйти из состава края (области), в который они входят в одностороннем порядке, однако это фактически повлечет и изменение статуса края (области), которое будет осуществляться без его на то согласия, а это уже является нарушением части 5 ст.66 Конституции РФ.

Автономные округа выступают формой национального самоопределения их титульных этносов и по сравнению с другими субъектами федерации обладают большими правами в области защиты прав коренных малочисленных народов, обеспечивая им дополнительные права, льготы и гарантии[6,ст.2].

В последнее время в России прослеживаются тенденции к объединению некоторых автономных округов с соответствующими краями, областями, в состав которых они входят. Примером объединения будет служить появление 1 января 2008г. в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа нового субъекта РФ - Иркутской области.[7,Ст.1110] Часть российских ученых склоняются к мысли, что реальной альтернативой территориальным автономным образованиям может служить национально-культурная автономия.[8,С.5] Полагаем, что такая форма автономии не в состоянии обеспечить полную реализацию дополнительных прав и свобод национальных меньшинств и коренных народов.

Итак процесс формирования правового статуса автономных образований и определение их места как особых субъектов в административно-территориальной системе государства и в России, и в Украине идет активно, но все еще далек от завершения. Для успешного завершения данного процесса и нормального функционирования автономных образований назрела необходимость тщательно проанализировать действующее законодательство этих стран с привлечением научной общественности. Цель такого анализа - разработка комплексного нормативного блока, направленного на устранение недостатков и пробелов в законодательстве относительно правового статуса автономных образований. В рамках этой деятельности должны учитываться, по крайней мере, ряд важнейших положения. Во-первых, законодательство должно обеспечивать реали-

зацию основных прав и свобод человека и гражданина, включая обеспечения дополнительных прав и свобод национальных меньшинств и коренных народов. Во-вторых, на законодательном уровне должно быть закреплено (соответственно принципу субсидиарности), что органам власти автономии передается решение тех вопросов, которые могут быть решены без вмешательства центра (Украина) или краев и областей (Россия). В-третьих, оно должно способствовать укреплению государственного суверенитета и целостности государства. И, наконец, в-четвертых, разработанный комплексный нормативный блок должен решать не только сложные задачи, которые уже стоят, но и те, которые будут возникать в будущем.

Список использованных источников и литература:

1. Скакун О.Ф., Бондаренко Д.А. Юридический научно-практический словарь-справочник. - Харьков, 2007. - 488 с.
2. Кутафин О.Е. Российская Автономия. Монография // Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 124
3. Ведомости РФ. 1992. № 28. Ст. 1618
4. Ведомости Конституционного Суда РФ. 1994. № 2-3. С. 54
5. Указ Президента РФ "Об утверждении основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа" от 27 октября 1993 года №1765 // Собрание законодательства РФ. 1993. №44.Ст.4189.6. "Устав Ханты-Мансийского автономного округа " от 26 апреля 1995г № 4-оз ст.2
6. Собрание законодательства РФ. 2004. № 13.
7. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в системе Российского Федерализма: правовой аспект // Государство и право. - 2006. - № 9.-С. 5.
8. Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. -Ст. 141.
9. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.// Российской газете от 25 декабря 1993 года
10. Конституция Автономной Республики Крым от 21.02.1998 г. // Сборник нормативно-правовых актов АРК. - 1998. - № 12

Шармоянц А.Н. Автономія як особливий суб'єкт адміністративно-територіальної системи держави (на прикладі України й Російської Федерації).

Стаття присвячена розгляду загальному й особливого в правовому статусі автономних утворень, наявних в адміністративно-територіальних системах Росії й України.

Ключові слова: автономія, статус, вибори.

Sharmoyants A.N. Autonomy as the special subject of administrative-territorial system of the state (on the examples of the Ukraine and Russian Federation).

The article is devoted to consideration of general and special in legal status of autonomous educations presented in the administrative-territorial systems of Russia and Ukraine.

Key words: autonomy, status, election.

Пост упила в редакцію 19.09.2007 г.