



УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.81>

Автономии в странах СНГ: советское прошлое и современность

Г. А. Цыкунов

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

И. В. Демешко

*Аппарат губернатора Иркутской области и правительства Иркутской области,
г. Иркутск, Российская Федерация*

Аннотация. Рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса автономий в унитарных государствах Содружества Независимых Государств, их исторические, политические и этнические основы. Обстоятельным образом характеризуются история и особенности развития автономий в советской федерации, которые в новых правовых условиях продолжили функционирование в странах СНГ. Дается анализ конституционного развития автономий, формирования их высших органов власти, регулирования взаимных отношений между унитарными республиками и автономиями. Особое внимание уделяется автономиям, которые провозгласили независимость и стали непризнанными государствами. Нормативную основу исследования образуют конституции государств СНГ, конституционное законодательство, формулирующие основы статуса автономий в унитарных государствах СНГ. Методологической базой исследования послужил историко-правовой метод научного познания. Результаты исследования позволили определить характерные черты развития автономий в странах СНГ. Также отмечены существующие проблемы в отношениях между унитарными республиками и автономиями и их причины. Авторами обосновывается вывод о том, что созданные в рамках советского федеративного государства автономии обрели новый правовой статус в странах СНГ. Стремление народов автономий к независимости были обусловлены прежде всего историческими и этническими факторами. Вместе с тем центральные власти, правящие круги разными способами, в том числе военными, подавляли любое движение по реализации права народов на самоопределение.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, автономия, конституция, правовой статус, самоопределение.

Для цитирования: Цыкунов Г. А., Демешко И. В. Автономии в странах СНГ: советское прошлое и современность // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2020. Т. 32. С. 81–89. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.81>

После распада Советского Союза перед бывшими союзными республиками встали сложные задачи создания национальных государств в новых политических и международных реалиях. Создание Содружества Независимых Государств (СНГ) в какой-то мере позволяло обеспечивать общие черты в конституционно-правовом развитии, учитывать специфику прежнего административно-территориального устройства стран. Однако процессы

государственного строительства в СНГ породили новые противоречия, связанные с агрессивным проявлением государственного национализма, выражающегося в утверждении монополии национального языка и культуры, притеснении граждан других национальностей.

Данные обстоятельства требуют проведения анализа форм государственного устройства в странах Содружества с использованием историко-правовой методологии. По конституционно-правовому статусу все государства СНГ, за исключением России, являются унитарными республиками. В то же время в составе некоторых унитарных государств имеются автономные образования, что по своей конституционно-правовой природе является достаточно редким явлением не только на постсоветской территории, но и в мировой практике государственного строительства. Под автономией в едином государстве понимается наличие у определенной части территории государства прав самоуправления, которыми она наделяется согласно конституционному законодательству этой страны, автономия выступает способом организации многих полиэтнических государств [6, с. 256].

В современный период в составе Содружества имеются следующие автономии: в Азербайджане – Нахичеванская Автономная Республика, в Узбекистане – Республика Каракалпакстан, в Таджикистане – Горно-Бадахшанская автономная область, в Молдове – автономное территориальное образование Гагаузия. Однако в начальный период становления СНГ такие автономные образования, как Нагорно-Карабахская Республика (Азербайджан), Абхазская Автономная Республика, Юго-Осетинская автономная область (Грузия), провозгласили себя суверенными государствами и вышли из состава унитарных государств. В 2014 г. в результате референдума бывшая автономия Украины – Республика Крым вошла в состав Российской Федерации. Конституционно-правовой статус ныне действующих автономных образований в государствах Содружества определяется конституциями этих государств, конституциями самих автономий, а также специальными законами.

Основы автономных образований в СНГ, их административно-территориальные деления были заложены в период национально-государственного строительства в 1920–1930-х гг., определившего федеративное устройство Советского государства. В составе Азербайджанской Республики находится Нахичеванская Автономная Республика (НАР). История этой автономии содержит драматические моменты, когда на ее территориальную принадлежность одновременно претендовали Азербайджан и Армения. В 1921 г. согласно Московскому (от 16 марта 1921 г.) и Карсскому (от 13 октября 1921 г.) договорам Нахичеванская область становится автономной территорией под покровительством Азербайджана.

В 1924 г. Нахичеванская АССР была единственной автономией, созданной не на этноконфессиональной основе. Однако в последующие десятилетия из-за проводимой Азербайджаном политики вытеснения армянского этноса армянское население практически было изгнано из Нахичевани.

Нахичеванская Автономная Республика является административно-политической автономией. Конституция Азербайджанской Республики¹ относит Нахичеванскую Автономную Республику к автономному государству в составе Азербайджана (ч. 1 ст. 134), считая ее неотъемлемой составной частью Азербайджана (ч. 3 ст. 134). Положения Конституции и законодательства Азербайджанской Республики, указы Президента Азербайджанской Республики и постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики имеют обязательную силу на территории Нахичеванской Автономной Республики (ч. 4 ст. 134). В то же время Конституция и законы автономии не должны противоречить Конституции и законам Азербайджанской Республики (ч. 5 ст. 134). Конституция Азербайджанской Республики также определяет систему высших органов государственной власти и местную исполнительную власть автономии.

Особенностью государственного устройства Узбекистана является нахождение в его составе Республики Каракалпакстан, которая получила автономный статус еще в период становления СССР. Образованная в 1924 г. Каракалпакская автономная область входила в состав Туркестанской АССР (позднее Казахской АССР). Затем эта область была преобразована в Каракалпакскую Автономную Республику, вошедшую в силу Конституции СССР 1936 г. в состав Узбекской ССР. На современном этапе развития Узбекистана указанная автономия сохранила свою историческую основу и приобрела наименование Республика Каракалпакстан.

В Конституции Республики Узбекистан² утверждается, что Республика Каракалпакстан является суверенной республикой, входящей в состав Республики Узбекистан (ст. 70). Автономия имеет свою Конституцию, которая не может противоречить Конституции Узбекистана (ст. 71). Важнейшей особенностью правового статуса Каракалпакстана выступает то обстоятельство, что Каракалпакстан имеет право выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума (ст. 74). Подобное решение Республики Каракалпакстан должно быть утверждено парламентом Узбекистана, а также заключением Конституционного суда Узбекистана. Данное положение Конституции Республики Узбекистан можно отнести к одному из способов удерживания властей автономии от принятия непредвиденных решений, касающихся прежде всего территориальной целостности государства. Проведение референдума по выходу Каракалпакстана из состава Узбекистана представляется абсолютно нереальным по политическим и социально-экономическим причинам. В условиях созданного первым Президентом Республики Узбекистан И. А. Каримовым авторитарного режима любое волеизъявление народа просто невозможно, как и политическое движение за независимость Каракалпакстана.

¹ Конституция Азербайджанской Республики (с учетом изменений, принятых на всенародном голосовании (референдуме) 26 сентября 2016 года). URL: <https://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 20.11.2019).

² Конституция Республики Узбекистан (с изменениями, внесенными в соответствии с Законом Республики Узбекистан от 5 марта 2019 года № ЗРУ-527). URL: <https://president.uz/ru/constitution/index> (дата обращения: 20.11.2019).

Немаловажно и то, что самих каракалпаков менее одной трети населения автономии, а их миграционный отток в соседний Казахстан продолжает увеличиваться. Автономная республика является беднейшим районом Узбекистана, неспособным формировать бюджет за счет собственных источников финансирования. Географически Каракалпакстан расположен в зоне экологического бедствия – Аральского моря, что делает его территорию непригодной для нормальной жизнедеятельности. Таким образом, конституционное закрепление выхода из унитарного Узбекистана его автономии Каракалпакстана является, скорее всего, теоретическим положением, не имеющим ничего общего с реалиями государственно-правовой практики.

В состав Республики Таджикистан входит Горно-Бадахшанская автономная область (ГБАО) – единственная подобная автономия в унитарных государствах Содружества. Она была образована в 1925 г. в составе Таджикской АССР (с 1941 г. Таджикской ССР). В постсоветский период была предпринята попытка повысить правовой статус Горного Бадахшана, когда в 1992 г. в одностороннем порядке провозглашается Автономная Республика Бадахшан. В ответ действующий тогда Верховный Совет Таджикистана отменил решение Совета народных депутатов автономной области.

В Конституции Республики Таджикистан³ правовой статус Горно-Бадахшанской автономной области кратко упоминается лишь в трех небольших статьях. Так, в статье 81 Конституции Таджикистана указывается, что Горно-Бадахшанская автономная область является составной и неделимой частью Республики Таджикистан. Изменять границы территории Горно-Бадахшанской автономной области без согласия Маджлиса народных депутатов области запрещается. Наиболее подробно статус Горного Бадахшана определяется Конституционным законом Республики Таджикистан от 30 июля 2007 г. № 303 «О Горно-Бадахшанской автономной области» (в редакции Конституционного закона Республики Таджикистан от 2 января 2018 г. № 1493). В данном законе также подчеркивается конституционный статус автономной области как неделимой части Республики Таджикистан.

В Конституции Республики Молдова⁴ в ст. 110 говорится об особом статусе автономии, когда «населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом» (ч. 2 ст. 110). Согласно этому конституционному положению, особый правовой статус имеет Гагаузия (Гагауз Ери). Ее правовое положение регулируется органическим законом Республики Молдова от 23 декабря 1994 г. № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» (с изменениями LPC191 08.05.03/МО97 31.05.03). С учетом национального состава населения Гагаузии были установлены официальные языки: молдавский, гагаузский и русский (ч. 1 ст. 3). Также законодательство автономии содержит критерии,

³ Конституция Республики Таджикистан (с изм. и доп. от 22 мая 2016 г.). URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 20.11.2019).

⁴ Конституция Республики Молдова (с изменениями, внесенными в соответствии с Законом Республики Молдова от 29 июня 2006 года № ЗП185-XVI). URL: <http://www.presedinte.md/rus/constitution> (дата обращения: 20.11.2019).

на основании которых определяется состав Гагаузии. Как показала практика, правовой статус Гагаузии позволял местному населению сохранять и развивать национальную самобытность в вопросах языка, образования, культуры и избежать серьезных конфликтов с центральной властью.

К сожалению, положения об автономии не распространились на территорию левого берега Днестра с компактно проживающим русским населением. Националистическая политика первого президента страны М. И. Снегура, взявшего курс на румынизацию Молдовы, привела к политическому и вооруженному противостоянию в обществе. Последствием этого стало создание независимой от Молдовы Приднестровской Молдавской Республики (ПМР). Главной преградой в разрешении конфликта и установлении конституционно-правового статуса ПМР является нежелание Кишинева наделять Приднестровье равной правосубъективностью в рамках общего государства.

В заключение рассмотрим бывшие автономии Азербайджана, Грузии и Украины, которые вошли в политические и военные конфликты с центральной властью и, провозгласив независимость, стали непризнанными республиками. Причины этих конфликтов, с одной стороны, имеют исторические и этнокультурные корни, с другой – обусловлены волюнтаризмом руководителей этих стран, пришедших к власти после распада СССР.

В состав Азербайджана, помимо Нахичеванской Автономной Республики, входила Нагорно-Карабахская автономная область. Исторически на территории этого региона проживали армяне и азербайджанцы, между которыми периодически возникали межэтнические конфликты. После установления советской власти в Закавказье проходило национально-территориальное устройство, в результате которого Нагорный Карабах, населенный преимущественно армянами, вошел в состав Азербайджанской ССР.

В феврале 1988 г. сессия Областного совета Нагорного Карабаха ходатайствовала перед Верховным Советом Азербайджана и Армении о передаче автономной области в состав Армянской ССР. Союзные и азербайджанские высшие органы власти отказались удовлетворить требование автономии, что привело к первому межнациональному конфликту в СССР – между армянами и азербайджанцами. В сентябре 1991 г. Областной совет автономной области принял Декларацию о провозглашении «Нагорно-Карабахской Республики», полная независимость которой от Азербайджана позднее была подтверждена на местном референдуме. В ответ Верховный Совет Азербайджана упразднил автономию Нагорного Карабаха. В начатую полномасштабную войну между Азербайджаном и карабахскими военными формированиями была вовлечена Армения. Несмотря на достигнутое в 1994 г. соглашение о прекращении огня, мирный договор между Азербайджаном и Арменией не подписан [4, с. 90].

Парадоксальная ситуация с автономиями сложилась в Грузии. В статье 1 Конституции Грузии⁵ особо подчеркивается, что Грузия – единое и неделимое государство, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую

⁵ Конституция Грузии (консолидированная версия (04.10.2013–13.10.2017)). URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=33> (дата обращения: 20.11.2019).

автономную область. Однако Конституция Грузии была принята в 1995 г., когда Абхазия и Южная Осетия уже объявили о своей независимости. Удивляет и отсутствие в Конституции главы о государственно-территориальном устройстве и местном самоуправлении.

Грузинская ССР была единственной в СССР союзной республикой, где находились три автономии: Абхазская, Аджарская автономные республики и Юго-Осетинская автономная область. История их образования наглядно отражает принципы большевистской национальной политики и личное влияние И. В. Сталина на процесс образования автономий в Закавказье. В результате создания Юго-Осетинской АО был разделен осетинский народ, который оказался в двух республиках – РСФСР и Грузинской ССР. Наиболее противоречивым выглядел правовой статус Абхазии. В декабре 1921 г. была создана Абхазская ССР, вошедшая на особых условиях в состав Грузинской ССР. Однако по настоянию грузинских националистов и И. В. Сталина в 1931 г. советское руководство приняло решение о снятии с Абхазии статуса союзной республики, которая стала обычной автономной республикой в составе Грузинской ССР.

Пришедший к власти грузинский президент З. К. Гамсахурдия любые решения Абхазии и Южной Осетии о повышении их статуса рассматривал как покушение на территориальную целостность страны. Своим указом президент ликвидировал автономный статус Южной Осетии и направил в регион войска для умирения осетинского населения. Первое военное вторжение Грузии завершилось подписанием в 1992 г. соглашения о принципах мирного урегулирования конфликта в Южной Осетии. В декабре 1997 г. парламент автономии проголосовал за независимость Южно-Осетинской республики.

В Абхазии процесс суверенизации оказался еще более необратимым. В основе такого процесса лежало множество веских причин, среди которых следует назвать последствия правовой межэтнической войны, спровоцированной вводом в 1992 г. в Абхазию грузинских войск. Длившиеся в течение года боевые действия завершились подписанием в 1994 г. соглашения о мирном урегулировании грузино-абхазского конфликта, достигнутым при посредничестве России и ООН. В ноябре 1994 г. Верховный Совет Абхазии провозгласил независимость республики в новой конституции. В 2008 г. после неудавшейся попытки режима Саакашвили восстановить территориальную целостность Грузии вооруженным путем Российская Федерация признала независимость Абхазии и Южной Осетии.

Таким образом, из трех прежних автономий Грузинской ССР в составе современной Грузии осталась одна – Аджария. Правовой статус этой республики до сих пор не имеет конституционного определения, а ее руководство находится под полным контролем Тбилиси. Еще при разработке Конституции Грузии выдвигалась идея создания федеративного государства. Обсуждаемые разновидности планируемой федерации имели обширную область – от асимметричной федерации (Абхазия, Аджария – республики, Тбилиси – федеральный столичный округ, остальные принимают статус краев) до федерации, в которой все ее субъекты будут равноправны [4,

с. 91]. Однако, несмотря на то что реализация федеративной модели способствовала бы мирному урегулированию существующих конфликтов, грузинским парламентом такая модель категорично не воспринималась.

По-другому сложилась судьба единственной автономии Украины – Крыма. В 1921 г. в составе РСФСР была образована Крымская Советская Социалистическая Республика. Однако на этом административно-территориальное положение Крыма в составе СССР не закончилось. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. Крымская область из состава РСФСР передается в состав Украинской ССР. Правовым основанием принятия этого решения стали совместные представления Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР [2, с. 35]. Вместе с тем согласно Конституции РСФСР 1937 г. Президиум Верховного Совета РСФСР не имел правовых полномочий для изменения территории республики. Для этого требовалось проведение референдума, которого не было [4, с. 552]. Это дает основания утверждать, что законодательные акты о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР не соответствовали действующему тогда законодательству.

Процессы распада Советского государства сопровождались обострением отношений Крыма с властями Украины. В январе 1991 г. в Крыму прошел референдум по вопросу воссоздания Крымской автономной республики как субъекта Союза ССР и участника нового союзного договора. Следующим шагом становится принятие Верховным Советом Крыма в мае 1992 г. акта о провозглашении государственного суверенитета и утверждении Конституции Республики Крым. Однако Верховный Совет Украины принимает постановление, предписывающее законодательному органу Крыма отменить Конституцию и другие законы о провозглашении государственного суверенитета [3, с. 20]. Государственный переворот на Украине и последовавшие националистические угрозы населению Крыма ускорили воссоединение Крыма с Россией.

16 марта 2014 г. состоялся общекрымский референдум, на котором при общей явке 84,17 % избирателей за воссоединение Крыма с Россией проголосовало 96,7 % жителей полуострова. 18 марта 2014 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов [1]. Таким образом, созданные в рамках советского федеративного государства автономии обрели новый правовой статус в странах СНГ. В то же время реализуемая националистическая политика со стороны правящих кругов ряда государств по ограничению конституционных полномочий автономий привела к политическим и вооруженным конфликтам. Стремление народов автономий к независимости было обусловлено прежде всего историческими и этническими факторами. Сказались и действия центральных властей, которые разными способами, в том числе военными, подавляли любое движение по реализации права народов на самоопределение.

Список литературы

1. *Латухина В.* Воссоединение // Российская газета. 2014. 19 марта.
2. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 г. – июнь 1958 г.). М. : Госюриздат. 1956. 531 с.
3. *Федоров А. Б.* Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. М. : Изд-во МГУ. 1999. 56 с.
4. *Цыкунов Г. А.* Содружество Независимых Государств: институциональное, интеграционное и экономическое развитие : учеб. пособие. Иркутск : Изд-во БГУЭП. 2012. 241 с.
5. *Цыкунов Г. А.* Историко-правовые основы вхождения Крыма в состав Российской Федерации // Изв. Иркут. гос. экономической академии. 2015. Т. 25. № 3. С. 550–555.
6. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование // Институт государства и права РАН. М. : Норма; ИНФРА-М. 2011. 336 с.

Autonomy in the CIS Countries: Soviet Past and Modernity

G. A. Tsykunov

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

I. V. Demeshko

Office of the Governor of the Irkutsk Region and the Irkutsk Region Government, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The article deals with the constitutional and legal status of autonomy in the unitary states of the Commonwealth of Independent States, their historical, political and ethnic foundations. The authors thoroughly described the history and features of the development of autonomy in the Soviet federation, which continued to operate in the countries of the Commonwealth of Independent States under new legal conditions. The constitutional development of autonomies, formation of their supreme authorities, and regulation of the relationships among unitary republics and autonomies have been analyzed. Particular attention has been paid to the autonomies that declared independence and became unrecognized states. The constitutions of the states of the Commonwealth of Independent States, constitutional legislation forming grounds for the legal status of autonomy in the unitary states of the Commonwealth of Independent States served as the normative framework of the study. The historical and legal method of scientific knowledge was the methodological basis of the study, as well as the methods of logical deduction, induction, cognitive methods and methods of analysis, synthesis and description. The findings of the study determined the characteristic features of the development of autonomies in the countries of the Commonwealth of Independent States. The existing problems in relations between the unitary republics and autonomies have also been identified as well as the factors behind these problems. The authors gave reasons for the conclusion that the autonomies established within the framework of the Soviet federal state gained new legal status in the countries of the Commonwealth of Independent States. Autonomy citizens' strive for independence was primarily due to the historical and ethnic factors. At the same time, the central authorities, the ruling circles suppressed any movement to realize the right of peoples to self-determination by any means, including the military ones.

Keywords: Commonwealth of Independent States, autonomy, constitution, legal status, self-determination.

For citation: Tsykunov G.A., Demeshko I.V. Autonomy in the CIS Countries: Soviet Past and Modernity. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2020, vol. 32, pp. 81-89. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.81> (in Russian)

References

1. Latukhina V. Vossoedinenie [Reunion]. *Rossijskaya gazeta*. 2014. March 19. (in Russian)
2. *Sbornik zakonov SSSR i Ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR (1938 g. – iyun' 1958 g.)* [A collection of laws of the USSR and decrees of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR (1938 – june 1958)]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1956, 531 p. (in Russian)
3. Fedorov A.B. *Pravovoj status Kryma. Pravovoj status Sevastopolya* [The legal status of the Crimea. The legal status of Sevastopol]. Moscow, MGU, 1999, 56 p. (in Russian)
4. Tsykunov G.A. *Sodruzhestvo Nezavisimyh Gosudarstv: institucionnoe, integracionnoe i ekonomicheskoe razvitie* [Commonwealth of Independent States: institutional, integration and economic development: teaching materials]. Irkutsk, BSUEL, 2012, 241 p. (in Russian)
5. Tsykunov G.A. *Istoriko-pravovye osnovy vhozhdeniya Kryma v sostav Rossijskoj Federacii* [Historical and legal foundations of the entry of the Crimea into the Russian Federation]. *Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2015, vol. 25, no. 3, pp. 550-555. (in Russian)
6. Chirkin V.E. *Publichno-pravovoe obrazovanie* [Public law formation]. Institut gosudarstva i prava. RAN. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2011, 336 p. (in Russian)

Цыкунов Григорий Александрович
 доктор исторических наук, профессор,
 кафедра государственно-правовых
 дисциплин, Институт государства и права,
 Байкальский государственный университет
 Российской Федерация, 664003, г. Иркутск,
 ул. Ленина, 11
 e-mail: tsykunovga@gmail.com

Tsykunov Grigory Aleksandrovich
 Doctor of Sciences (History), Professor,
 Department of State and Legal
 Disciplines, Institute of State and Law
 Baikal State University,
 11, Lenin st., 664003, Irkutsk,
 Russian Federation
 e-mail: tsykunovga@gmail.com

Демешко Игорь Владимирович
 советник, отдел государственного права и
 местного самоуправления главного
 правового управления
 Аппарат губернатора Иркутской области
 и правительства Иркутской области
 Российская Федерация, 664027, г. Иркутск,
 Ленина, 1А,
 e-mail: 2demig@gmail.com

Demeshko Igor Vladimirovich
 Adviser, Department of State Law and
 Local Governance, Chief Legal Office of
 Governor of the Irkutsk Region
 and Irkutsk Region Government,
 1, Lenin st., 664027, Irkutsk,
 Russian Federation
 e-mail: 2demig@gmail.com