**РАЗДЕЛ VI. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ.
СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.00.****КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ****THE CONSTITUTIONAL-LEGAL NATURE ADMINISTRATIVE - TERRITORIAL
UNITS WITH SPECIAL STATUS****УКОЛОВА А.Е.****UKOLOVA A.E.***Тюменский государственный
университет**Tyumen state University**anna.ukolova@mail.ru**doi: 10.18411/pivsn-03-2019-17**idsp: sciencepub-pivsn-03-2019-17***АННОТАЦИЯ**

В статье проводится анализ особенностей правового положения административно – территориальных единиц с особым статусом в рамках современного федерализма. Особый акцент делается на изучение гипотез, господствующих в доктрине конституционного права относительно содержания «особого» статуса АТЕОС. Автор рассматривает становление АТЕОС в историческом аспекте с анализом возникающих в ходе объединительной реформы проблем, а также акцентирует внимание на выработке определённых критериев, которые помогут преодолеть указанные проблемы с практической точки зрения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: административно – территориальная единица с особым статусом, федерализм, объединительная реформа, укрупнение регионов.

ABSTRACT

The article analyzes the peculiarities of the legal status of administrative – territorial units with a special status in the framework of modern federalism. Particular emphasis is placed on the study of the hypotheses prevailing in the doctrine of constitutional law on the content of the "special" status of ATEOS. The author considers the formation of ATEOS in the historical aspect with the analysis of the problems arising in the course of the unification reform, and also focuses on the development of certain criteria that will help to overcome these problems from a practical point of view.

KEY WORDS: administrative-territorial unit with special status, federalism, unification reform, consolidation of regions.

ВВЕДЕНИЕ

Современный российский федерализм обладает рядом специфических черт и свойств, отличающих его от классических форм государственно-территориального устройства. Так, на сегодняшний день Российская Федерация – это самое крупное федеративное государство не только по размерам, но и по количеству субъектов, входящих в ее состав - 85 (для сравнения классические федерации включают в себя: США – 51 штат, Германия – 16 земель, Австрия – 9 земель). Субъекты в нашем государстве не имеют одноименного названия и бывают шести видов. Также важно отметить

существование сложноустроенных субъектов (Тюменская и Архангельская области) и восьми федеральных округов. Одним из важнейших элементов территориальной организации страны является ее административно – территориальное деление, ведь на его основе формируется система органов государственной власти и органов местного самоуправления, в то же время — это деление обеспечивает нормальную и планомерную деятельность как федеральных, так и региональных государственных органов по реализации своей власти. Хотелось бы заострить внимание на наличии особенных территорий, которые обладают определенной спецификой и отличаются от классических административно – территориальных единиц: территории со специальным статусом (они не являются административно – территориальными единицами, и подлежат регулированию в рамках особого правового режима) и административно – территориальные единицы с особым статусом (далее АТЕОС), которые и станут предметом нашего рассмотрения.

ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основной целью исследования данной работы является изучение конституционно – правовой природы административно – территориальных единиц с особым статусом, анализ существующих проблем толкования «особого статуса» этих территорий и выработка путей решения этих проблем.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации существует 6 административно – территориальных единиц с особым статусом – Агинский Бурятский, Коми – Пермский, Корякский, Усть-Ордынский Бурятский округа, а также Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы. Возникновение данных территорий в качестве АТЕОС берет свое начало в середине двухтысячных годов - на тот момент в Российской Федерации была начата реализация объединительной реформы по укрупнению субъектного состава. Изначально названные автономные округа и районы были самостоятельными субъектами Российской Федерации, но впоследствии были преобразованы в АТЕОС путем их слияния с краями и областями, в состав которых они входили. Несмотря на то, что это объединение произошло около десяти лет назад федеральный законодатель до сих пор не закрепил определение «особого статуса» этих территорий и не дал четкой регламентации правовой основы данного статуса, ввиду чего регулирование правового положения АТЕОС сосредоточено в руках региональных властей, не является универсальным и единообразным, а, следовательно, на практике возникают различные трудности при попытке толкования правового режима этих территорий.

Для решения данной проблемы необходимо разобраться в сущности АТЕОС, а для этого нужно исследовать их правовую природу. П.А. Ромашов в своей работе «Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование)» [2, С. 3] отмечает, что впервые понятие «особый статус» появляется в проекте Конвенции о защите этнических групп Европы, там оно было использовано в целях характеристики территориальной автономии этнических групп, которые составляли большинство населения в местах их поселений. Действие особых условий данного статуса распространялось на территории, которые были обозначены государственной властью и устанавливались исходя из географических, исторических и этнических особенностей соответствующей общности людей [3, С. 15]. На наш взгляд, такой подход может быть использован для уяснения правовой природы АТЕОС в тех местах, где этнические группы составляют большинство населения или его существенную часть. Применительно к нашему государству это Агинский Бурятский (согласно неофициальным данным, численность населения в автономном округе составляет около 80.000 человек, 62% являются бурятами) [4] и Коми – Пермский автономные округа (Согласно официальным данным Всероссийской переписи населения на территории Коми – Пермского АО проживает около 60 национальностей, при этом доля коренного населения -коми-пермяки – составляет 55% от общего числа) [5].

В свою очередь, А.А. Кондрашев проводит сравнительный анализ признаков АТЕОС с классическими территориальными автономиями, существующими в зарубежных странах [6, С. 100]. В теории права территориальные автономии подразделяются на административные и политические. Последние обладают некоторыми признаками государственности (право иметь свою символику, систему законодательства, в некоторых случаях – собственный парламент и гражданство). Административные автономии имеют следующие черты: существование собственных представительных органов, возможность принятия нормативно – правовых актов по отдельным вопросам, а также наличие особых полномочий (установление собственного языка в судопроизводстве, образовании, участие представителей в формировании государственных органов). Подводя итог своего анализа, автор заключает, что АТЕОС в Российской Федерации не имеют признаков территориальной автономии ни политического, ни административного типа.

С этой точкой зрения сложно согласиться, поскольку, как нам кажется, автономные округа и районы по своей сути являются особыми государственными образованиями, потому как в ходе объединительной реформы они не прекратили своего существования как такого, фактически произошло преобразование субъекта федерации в АТЕОС, которые обеспечивают решение национальных вопросов (защита прав и свобод коренных малочисленных народов) на соответствующих территориях. Как указывает в своей работе А.Н. Нифанов, эти территориальные единицы вправе иметь символику, отражающую их исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции в соответствии с законами субъектов Федерации [7, С. 4].

С началом объединительной реформы в Российской Федерации связывали надежды на решение многих экономических, социальных и политических проблем. Первыми инициативу объединения выдвинули региональные власти Пермской области - представленный проект предполагал слияние Пермской области и Коми – Пермского АО в один субъект – Пермский край. Практически одновременно с этим был запущен процесс слияния Иркутской области и Усть – Ордынского Бурятского АО. Помимо реальных проектов было выдвинуто множество предложений, которые отличались эклектичностью и носили больше популистский характер [8]. Так, например, выдвигались соображения по поводу объединения Еврейской автономной области и Хабаровского края, активно пропагандировалась идея объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области в единый субъект – Балтийский край.

Весной 2004 года член Совета Федерации Александр Казаков поддержал концепцию реформирования государственно-территориального устройства России, которая была разработана и представлена Советом по изучению производительных сил. По смыслу указанной задумки предполагалось образовать 28 субъектов федерации, которые должны были получить название губерний. Один из разработчиков концепции Алеко Адамеску совместно с Александром Казаковым, выдвинули тезис о том, что в реформе в первую очередь необходимо исходить из экономической целесообразности, затем территориальной и социальной, на последнее место были выдвинуты национально-культурные особенности регионов. Приведем несколько примеров таких губерний, согласно данному проекту:

- Северо-Западная губерния (г. Санкт-Петербург, Ленинградская, Калининградская, Новгородская, Псковская обл.);
- Северо - Кавказская (Республики Дагестан, Ингушская, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия, Чеченская республика, Ставропольский край);
- Приамурская (Хабаровский край, Амурская обл., Еврейская автономная область);

Исходя из приведенных примеров, можно сделать вывод, что данный проект был практически нереализуемым, ввиду ряда причин. Во-первых, он мог усилить и без того существующую разницу в развитии регионов России, так как субъекты объединены по принципу богатый - с богатым, бедный - с бедным. Такой подход не решит финансовых проблем слабых регионов, не будет способствовать развитию производства и, соответственно, не сможет обеспечить достойный уровень жизни населения. Во-вторых, такое объединение чревато национальными конфликтами и противоречиями, поскольку в один субъект Федерации предполагается объединить этнически разные, самобытные и самостоятельные народности, что может привести к серьезной борьбе за власть с идеологическим и религиозным подтекстом. В-третьих, видется нелогичным создание гигантских по своим размерам регионов (Северо – Западная губерния), так как это сделает их сложно управляемыми и привнесёт трудностей в вопросы финансирования этих субъектов. В-четвертых, процесс укрупнения регионов – это сложный и многоплановый вопрос, при решении которого необходимо следовать принципам взаимодополняемости, функциональности и полезности, и, безусловно, следует выработать определенные критерии такого укрупнения, а также учесть возможные противопоказания, чего в приведенных нами примерах сделано не было. Однако хотелось бы отметить и позитивный момент – по замыслу разработчиков указанной концепции, все субъекты должны были получить одно название – губернии, и это, несомненно, важный плюс. В научной литературе на протяжении долгих лет обсуждается проблема, связанная с разным наименованием субъектов федерации в нашей стране, многие авторы указывают на то, что несмотря на положение об их равенстве, закреплённое в Конституции, на практике возникает ситуация, при которой республики имеют определённые преимущества перед другими субъектами (они могут именоваться государствами, вправе иметь собственные конституции, а также устанавливать государственный язык), поэтому попытка прийти к единообразному наименованию всех субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, наиболее логичный и точный вариант решения указанной проблемы.

Характеристика государства как федеративного предполагает рассредоточение государственных полномочий по решению тех или иных вопросов управления на территориальном уровне организации государственной власти. Эффективность территориальной организации публичной власти будет зависеть не только от используемой формы государственно-территориального устройства, но и от той ее разновидности, которая будет представлять оптимальную модель, подходящую для этой страны [9, С. 1662]. В научной литературе многие исследователи отмечают факт расхождения сложившейся практики с положениями о государственно – территориальном устройстве Российской Федерации, которые закреплены в Конституции.

Сам процесс объединения субъектов сложный и требует определенной последовательности. Многие авторы полагают, что объединительная реформа началась «наощупь», поскольку никакого концептуального взгляда на проблему не было. И с этим невозможно не согласиться, поскольку на федеральном уровне не было выработано единого вектора движения в этом направлении, не было обозначено четких приоритетов для реализации намеченных замыслов, а также не была выработана система последовательных мер, направленных на подготовку «почвы» для осуществления указанной реформы.

О.Л. Чеглакова считает, что само по себе укрупнение регионов не является безболезненным вариантом вырывания прав и полномочий национальных республик и округов с правами краев, и областей, более того, такой процесс, по ее мнению, ведет к целому комплексу взаимосвязанных проблем, требующих эффективного решения [10, С. 122]. Мы попытались объединить такие проблемы в несколько больших групп:

- 1) проблемы, связанные с неравномерностью развития регионов;

- 2) проблемы, связанные с экономической составляющей (противоречие между экономическим равенством субъектов и обеспечением экономической эффективности);
- 3) проблемы, связанные с финансовым обеспечением объединительной реформы;
- 4) проблемы, связанные с межнациональными противоречиями;

На наш взгляд, перечисленные выше проблемы являются достаточно серьезными и требуют разрешения. По мнению О.Л. Чеглаковой, это возможно посредством выработки универсальных критериев, которые должны быть использованы при укрупнении регионов, автор относит к ним следующие:

- 1) установление определенного масштаба новых территорий;
- 2) сохранение исторических связей между регионами;
- 3) учет существующих противоречий и конфликтов в многонациональных регионах [10, С. 123];

Также видется целесообразным добавить такой критерий как учет мнения населения при объединении двух субъектов.

До начала объединительного процесса в российском конституционном праве вообще не существовало такого понятия как АТЕОС, оно было введено принятием соответствующих федеральных конституционных законов, которые урегулировали вопрос лишь в общих чертах и не дали им детальной регламентации. Правовое положение АТЕОС в них оговаривалось лишь вскользь – упомянуто только то, что оно устанавливается Федеральными законами, уставами и законами субъекта. Ввиду отсутствия четкой регламентации столь важного вопроса предполагалось, что за короткий период времени после принятия «именных» ФКЗ на федеральном уровне будет принят базовый (рамочный) федеральный закон «О правовом статусе административно – территориальных единиц с особым статусом», однако этот шаг не был сделан после объединительной реформы, и указанный закон не принят по сей день. Из-за такого явного пробела законодательства в государственно – правовой практике возникла проблема толкования правового положения АТЕОС [11, С. 106], «новые» субъекты были вынуждены самостоятельно определять правовое положение АТЕОС и формировать собственный опыт в данном вопросе.

Такое решение проблемы, на наш взгляд, является не совсем правильным, поскольку это способствует возникновению различных противоречий и коллизий права, логичнее было бы регламентировать необходимые положения на федеральном уровне. Можно выдвинуть несколько предложений для разрешения сложившейся ситуации.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Как уже отмечалось выше, наиболее целесообразным видется принятие соответствующего федерального закона, который бы стал базовой основой в порядке определения правового положения АТЕОС, однако, на практике могут возникнуть различные затруднения в процессе определения концепции этого закона, для их устранения можно обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации с целью получения официального толкования и соответствующих разъяснений с последующим их использованием в ФЗ «О правовом статусе АТЕОС» [11, С. 107]. Некоторые исследователи для решения возникшей ситуации предлагают внести соответствующие дополнения и изменения в уже действующий федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно включить в него норму, которая будет определять конституционно – правовой статус АТЕОС. Данный подход видется нам не совсем логичным, поскольку сущностно – содержательная основа АТЕОС значительно отличается от правового статуса муниципальных образований, правовой регламентации которого и посвящен названный закон. Одной из важнейших особенностей АТЕОС является необходимость учета

национально – культурных факторов при определении правового режима регулирования, в связи с этим мы считаем, что целесообразней было бы принять отдельный нормативно – правовой акт для четкого определения статуса этих территорий.

Если же вариант принятия федерального закона по-прежнему будет затруднительным, то можно пойти другим путем - посредством издания подзаконных актов, в этом случае регулирование будет сосредоточено в руках федерального законодателя и будет способствовать единообразной реализации правового статуса АТЕОС. На наш взгляд, наиболее эффективным стало бы издание указов президента в отношении каждого объединенного субъекта (с учетом тех или иных географических, экономических и исторических особенностей регионов), которые смогли бы временно заменить необходимый ФЗ, и одновременно с этим закрепили бы базовые положения особо статуса АТЕОС на федеральном уровне, исключив тем самым коллизии, возникающее на практике.

1. Авдеев Д. А. Современные проблемы российского федерализма / Д. А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. - 2017. - № 6. – С. 243-246.
2. Ромашов П. А. Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование). Автореферат дис. канд. юр. наук : 12.00.02 : защищена 20.12.08 : утв. 19.12.08 / Плесовских Виктор Данилович. – Тюмень: ТюмГУ., 2008. – 25 с.
3. Ромашов П. А. Конституционно - правовая природа административно территориальных единиц с особым статусом в составе вновь образованных субъектов федерации / П. А. Ромашов // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. - № 1. – С. 11-17.
4. Агинский Бурятский округ. Материал из Википедии — свободной энциклопедии. [Электронный ресурс] // URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Агинский_Бурятский_округ (дата обращения: 12.12.2018)
5. Инвестиционный паспорт Коми-Пермяцкого округа Пермского края (Документ по состоянию на январь 2016 года) [Электронный ресурс] // URL: <http://perm.regnews.org/doc/mq/p2.htm> (дата обращения: 12.12.2018)
6. Кондрашев А. А. Административно – территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации / А.А. Кондрашев // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения академии наук. - 2016. - Т.16. –Вып.3. - С. 100-107.
7. Нифанов А. Н. Процесс объединения субъектов российской федерации как фактор образования статусно-новых территорий /А. Н. Нифанов // Белгородский государственный национальный исследовательский университет. - 2011. - № 20 (115). - Вып. 18. – С. 1-13.
8. Бирюков С. Укрупнение регионов – стратегия или политическая конъюнктура? //QRZ: Агентство политических новостей. 09.08.2004. [Электронный ресурс] URL: <http://www.apn.su/publications/article1043.htm> (дата обращения: 30.01.2018).
9. Авдеев Д. А., Федорец М. Н. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации / Д. А. Авдеев, М. Н. Федорец // Право и политика. - 2014. - № 11. –С.45-52.
10. Чеглакова О. Л. Политические и социально – экономические предпосылки укрупнения субъектов Российской Федерации / О. Л. Чеглакова // Вестник Оренбургского государственного университета. - 2009. - №3. - С. 121-126.
11. Белодед А. Ю. К вопросу о характеристике статуса административно – территориальной единицы с особым статусом (АТЕОС) / А.Ю. Белодед // Труды института государства и права Российской академии наук. - 2008. - №.5. – С. 103-110.