

Оксана ЧЕГЛАКОВА

МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНО–ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ В РОССИИ

В статье рассматриваются проблемы, связанные с появлением на отечественном правовом поле института административно–территориальной единицы с особым статусом. В статье предлагаются направления конкретизации статуса и полномочий этих новых образований.

Ключевые слова: автономные округа, административно–территориальные единицы с особым статусом, органы государственной власти, органы местного самоуправления

Государственно-территориальное устройство (далее — ГТУ) России представляет собой достаточно сложную и малоэффективную модель структурирования территории страны. Его совершенствование стоит на повестке дня государственных органов давно, однако периодически предпринимаемые попытки модернизировать территориальную структуру страны не принесли пока ожидаемых результатов. И особая проблема — административно-территориальные единицы с особым статусом (далее — АТОС).

Новая проблема

Массированные преобразования отечественного ГТУ произошли в период 2003 – 2008 гг., когда политика государства была направлена на ликвидацию «сложноустроенных» субъектов Федерации. Появились новые субъекты Федерации (Пермский, Камчатский и Забайкальский края, обновленные Иркутская область и Красноярский край), а часть автономных образований прекратила свое существование. Сегодня, после окончания переходного периода, предусмотренного законодательством для объединяющихся субъектов, проблема преобразования ГТУ перешла в практическую плоскость.

В результате интеграции автономных образований, утративших свой статус, возникла новая правовая коллизия – АТОС. Практика показала, что статус данной территории, который является производным от правового положения автономного округа, утратившего свою самостоятельность, *до сих пор четко не определен*.

Оказалось также, что опыт регулирования отношений внутри «обычных» образований *малоприменим к «сложноустроенным» субъектам Федерации*. В первом случае (взаимоотношения на уровне субъект Федерации – муниципальные образования в «обычных» субъектах Федерации) активно используется метод субординации, когда органы власти субъекта Федерации создают нормативную базу, обязательную к исполнению органами местного самоуправления, и обладают правом отмены решений органов местного самоуправления. Во втором случае (взаимоотношения на уровне субъект Федерации – муниципальные образования в укрупненных субъектах Федерации) государственность, даже бывшая, «входящего» образования объективно предопределяет приоритет использования метода координации его деятельности со стороны «включающего», практическим инструментом которого должен выступать договор¹. Однако этого не происходит.

Для многоуровневой системы ГТУ России характерно несколько разновидностей статуса территориальных единиц. Статус территориального образования может быть, во-первых, видовым:

- статус территориальной единицы государства (например, статус административной либо автономной единицы);
- статус части территориальной единицы;
- статус муниципальной единицы (территориальной единицы, в пределах которой осуществляется местное самоуправление)².

Во-вторых, специальным, охватывающим дополнительные и/или конкретизированные права и обязанности отдельных образований (или их групп), в рамках видового статуса³.

¹ Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М.: Эдиториал, 2000. С. 44, 48.

² Свиарев А.Ю. Основы местного самоуправления в Тюменской области // Правовые проблемы укрепления российской государственности / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск. 1999. Ч. 1. С. 253–254.

³ Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России / Правоведение. 2002. № 3. С. 65

В-третьих, особым (если в составе государства имеется только одно образование с такими правами и обязанностями)⁴.

В данной системе АТОС представляет собой административно-территориальную единицу (далее – АТЕ). В соответствии с законодательством АТЕ признается часть территории субъекта Федерации в фиксированных границах с одним или несколькими поселениями, имеющая название, орган местного самоуправления, установленный законом соответствующий статус⁵. АТЕ – это структурная часть (элемент) административно-территориального устройства, не обладающая политической самостоятельностью. Наиболее распространенными видами АТЕ в России являются район, район в городе, город районного подчинения, город областного (краевого) подчинения. Все указанные АТЕ являются в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ территориями, на которых осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальными образованиями.

Таким образом, АТЕ является частью территории Российской Федерации, создающейся с целью осуществления на конкретной территории публичной власти и не имеющей политической самостоятельности. Статус АТЕ устанавливается субъектом Федерации согласно ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако в перечне муниципальных образований такая правовая дефиниция, как «административно-территориальная единица с особым статусом», *отсутствует*.

Как показали референдумы в объединяющихся субъектах, решение вопроса о наличии АТОСов было неразрывно связано с самой процедурой объединения субъектов и непосредственно влияло на результат голосования. Во всех референдумах был поставлен вопрос о придании особого статуса территории автономного округа, а значит – его обособленности в рамках объединенного субъекта.

Исследователи отмечают, что АТОС, будучи самостоятельным территориальным образованием, может приобретать форму административной автономии или муниципального образования⁷. Но, на наш взгляд, обе эти формы неприемлемы.

Форма административной автономии, во-первых, требует четкого закрепления ее статуса, который будет отличаться от статуса остальных единиц данного уровня и послужит дополнительным дифференцирующим фактором. Во-вторых, необходимая интеграция населения в единый субъект должна сопровождаться единством с остальными территориальными единицами данного субъекта в пра-

⁴ См., напр.: *Саломаткин А.С.* Территориальная организация Российского государства (государственно-правовые вопросы): Автореф. дис. д.ю.н. М. 1996. С. 13; *Иванов В.В.* К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11. С. 44–52.

⁵ Юридический словарь / URL: <http://www.spbpravo.ru/slovar.php?id=1>

⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ *Ромашов П.А.* Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование): Автореф. к.ю.н. Тюмень. 2008. С. 172.

вовом, экономическом и этническом аспектах, иначе сама идея этого преобразования становится бессмысленной.

Возникает и другой вопрос: каким образом возможно функционирование местного самоуправления на территории бывших автономных округов, если АТОСы не отнесены ни к одной из перечисленных разновидностей муниципальных образований? И каков будет статус муниципальных районов, находящихся на территории бывших автономных округов, если АТОС сам получит статус муниципального района? Не менее значимым является вопрос о реализации положений пп. 11 п. 1. ст. 11 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который указывает, что границы муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности. Если площадь муниципального образования больше площади среднего европейского государства, то реализация этой нормы упирается в неразрешимый практический барьер.

Отметим и то, что особый статус АТОСов определяют уставы вновь образованных субъектов РФ. Однако, как показывает анализ ситуации в бывших автономиях, после объединения этот «особый статус» оказался весьма неоднородным.

Правоприменительная практика

Законодательство субъектов РФ позволяет АТОСам: сохранить территорию, которую они имели до объединения с субъектами РФ; иметь собственную символику и административный центр.

Так, например, подписанное 11 ноября 2003 г. Соглашение между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края гласило, что на существующей территории округа будет образован Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальная единица в составе Пермского края с единой территорией и особым статусом. Этот округ предполагался в качестве «единого муниципального образования в системе местного самоуправления Пермского края». При этом в Уставе Пермского края не определяется, может ли в Коми-Пермяцком округе формироваться свой бюджет, как это установлено ч. 7 ст. 14 ФКЗ-№ 1 от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»⁸.

В то же время в Уставе края предусматривается финансирование Коми-Пермяцкого округа из средств бюджета Пермского края. Наряду с этим, как следует из толкования ч. 3 ст. 43 Устава Пермского края, в информации об исполнении краевого бюджета и отчете об его исполнении за соответствующий год должны содержаться положения о выполнении финансовых обязательств края

⁸ Пункт 2 ст. 3 Соглашения между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края / URL: http://krai.ru/dok/dok_03_11_10.asp.

по Коми-Пермяцкому округу. Все это означает, что вопреки положениям Федерального конституционного закона округ не имеет своего бюджета⁹.

Примечательно, что накануне референдума об объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа окружные депутаты уверяли, что, если после создания Пермского края особого статуса у Коми-Пермяцкого автономного округа не будет, итоги референдума можно будет отменить в судебном порядке¹⁰.

В результате, ликвидация ранее существовавших в Коми-Пермяцком автономном округе муниципальных образований вызвала протесты населения. Больше всего споров вызвал законопроект об объединении Кудымкара и Кудымкарского района в единое муниципальное образование. Вместо предполагавшегося объединения депутаты окружного парламента от Кудымкара потребовали наделить окружную столицу статусом городского округа, но их мнение не было принято во внимание. Полагая, что в результате одобренного депутатским большинством решения город потеряет часть налоговых поступлений, они обратились в суд. В апреле 2005 г. окружной суд Коми-Пермяцкого автономного округа удовлетворил иск депутатов Городской думы Кудымкара и признал незаконным решение об объединении Кудымкара и Кудымкарского района в один муниципалитет¹¹.

Процесс слияния Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, где существенным условием объединения также являлось наделение округа статусом особой административно-территориальной единицы, проходил по аналогичному сценарию. Тема АТОСа звучала в агитационных обещаниях, была включена в формулировку вопроса референдума, и, более того, в нормы Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» (ст. 5)¹².

Наиболее упрощенная схема была выбрана в Красноярском крае. Здесь бывшие Таймырский и Эвенкийский автономные округа стали муниципальными районами, огромными по площади. Прежние районы внутри автономных округов были упразднены, а город Дудинка из городского округа стал городским поселением. При этом учет специфики этих территорий в тексте нового Устава Красноярского края был обозначен декларативно — без указания четких

⁹ Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. I часть.

¹⁰ Впоследствии действительно были инициированы обращения в суд с требованием признать результаты референдума недействительными со ссылками на незаконность самой постановки вопроса, поскольку понятия административно-территориальной единицы с особым статусом в законодательстве не существует, однако суд отказал в удовлетворении заявления об отмене результатов референдума за необоснованностью (см.: *Поносов И.* Кудымкарских думцев не спросили // *Коммерсантъ* (Пермь), 8 дек. 2004 г. № 230 (3069)).

¹¹ *Коптяев О.* Суд да дело // *Пермский обозреватель*, 11 апр. 2005 г. № 13 (214).

¹² Российская газета, 27 июля 2007 г. № 4425.

прав и полномочий. Закон «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края»¹³ регулирует отношения, связанные с установлением административно-территориального устройства Красноярского края и порядком его изменения. Закон вводит целый ряд понятий, среди которых:

- административно-территориальное устройство края — территориальная организация края, представляющая собой систему административно-территориальных и территориальных единиц края, сформированную в целях эффективного функционирования государственного управления, с учетом исторических и культурных традиций, экономических связей, сложившейся инфраструктуры;
- административно-территориальная единица края — часть территории края, имеющая установленные наименование, статус и административные границы;
- территориальная единица края — административно самостоятельный населенный пункт.

Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы признаны административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет интересов данных территорий в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом и законами края. Однако упомянутый закон не устанавливает элементы данного особого статуса. Устав обновленного Красноярского края об особом статусе Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского округов упоминает лишь однажды, в ст. 165, где говорится, что органы государственной власти края при решении вопросов бюджетной обеспеченности муниципальных образований наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и должны учитывать особый статус Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов¹⁴.

Аналогичным образом закончилась и попытка «упростить» административно-территориальное деление в бывшем Усть-Ордынском Бурятском автономном округе. Здесь ликвидировать районы попытались еще в 2003 г., в процессе подготовки к объединению с Иркутской областью. Тогда в округе в спешном порядке были созданы сельские муниципальные образования и фактически упразднены районные. Вместо администраций муниципальных районов в соответствии с постановлением главы округа появились территориальные управления по районам.

Проект Устава Забайкальского края не содержал структурно обособленных норм, определяющих особый статус Агинского Бурятского округа. При этом документ предполагал наличие в системе органов государственной власти на территории административно-территориальной единицы с особым статусом представительного

¹³ Закон Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» / URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/3894>

¹⁴ Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 / URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/krasnoiarisk/256533/>

органа — Агинской степной Думы, решения которой являлись нормативными правовыми актами Забайкальского края. Согласно Уставу при наличии волеизъявления населения Агинского Бурятского округа в его границах, в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Забайкальского края может быть образовано единое муниципальное образование¹⁵. Следовательно, статус новых муниципальных районов отличается от статуса муниципальных единиц, установленного законом № 131-ФЗ, однако неясно, по каким критериям региональный законодатель установил этот статус.

В укрупненных субъектах Федерации вопрос поддержания особого статуса АТОСов решается по-разному. Предусмотрено создание органа исполнительной власти нового субъекта Федерации, решающего вопросы социально-экономического развития АТОСов и защиты прав и интересов коренных малочисленных народов Севера; введение должности заместителя губернатора по делам Севера; создание представительств губернатора в АТОСах и т.д.

Итак, можно сделать вывод, что на пять преобразованных субъектов Федерации приходится несколько различных механизмов закрепления статуса бывших автономных округов.

Первый, «красноярский», предполагает превращение бывших округов в муниципальные районы.

Второй, реализованный в Иркутской области, Камчатском и Пермском краях, позиционирует округ как «надмуниципальную» структуру, занимающуюся в основном социально-культурными вопросами. Причем отраслевые подразделения органов исполнительной власти переведены фактически в прямое подчинение администрации объединенного субъекта. Механизм, реализованный в Забайкальском крае, позволяет бывшему автономному округу сохранить все права и полномочия, а его администрации удержать реальную власть на прежней территории. Здесь можно говорить только об утрате формального статуса субъекта Федерации.

Пути решения проблемы

Проблема АТОСов, проявившаяся во всех укрупненных субъектах Федерации, нуждается в единообразном решении. Существование регионов с административно-территориальными единицами, не имеющими определенного статуса, затрудняет их функционирование, не позволяя органам власти обеспечить дальнейшее успешное развитие своих регионов. Важнейшей задачей на данном этапе является законодательное закрепление статуса АТОСов на федеральном уровне. Данный статус должен содержать признаки, права, обязанности и ответственность его носителя. Поэтому АТОС, будучи территориально единым образованием, может приобретать как форму административной автономии, так и форму местного самоуправления или местного управления.

¹⁵ Устав Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 125-33К / Забайкальский рабочий, 18 февр. 2009 г. № 30.

Конституирование АТОСов в иной форме представляется автору проблематичным, поскольку автономные округа, на базе которых учреждаются АТОСы, имеют достаточно богатый опыт самостоятельного решения не только чисто местных и региональных вопросов, но и вопросов государственной жизни, в т.ч. опыт участия в управлении делами федерации в качестве субъектов РФ.

Выход из ситуации видится нам в том, чтобы новые территориальные образования имели статус *муниципально-территориальной единицы* (такая практика уже имеется в Красноярском крае)¹⁶. Реализация этой идеи потребует внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в другие законы (в частности, регулирующие бюджетные правоотношения).

Необходимо также закрепить статус АТОСов в уставах субъектов Федерации с определением следующих его элементов:

- публично-территориальный: АТОС является частью субъекта Федерации, имеет право на осуществление власти, имеет органы местного самоуправления, административный центр и собственную символику;
- экономический: АТОС имеет муниципальную собственность, собственный бюджет;
- конституционно-правовой: АТОС имеет гарантии сохранения национально-культурной самобытности.

При этом всегда следует помнить, что какие бы определения ни подбирались особому статусу территорий, главное — не форма, а содержание преобразований, целью которых является устойчивое социально-экономическое развитие территорий, политическая стабильность и социальная интеграция проживающих там народов.

¹⁶ Устав Красноярского края / URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/483>