



Научный ежегодник Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук
2016. Том 16. Вып. 3, с. 97–111
<http://yearbook.uran.ru>

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНЫХ АВТОНОМИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.25:342.26

Андрей Александрович Кондрашев

доктор юридических наук, профессор, проректор по науке
ФГБОУ ВО «Красноярский государственный аграрный университет»,
заведующий кафедрой конституционного, административного
и муниципального права Юридического института
Сибирского федерального университета, г. Красноярск.
E-mail: legis75@mail.ru

В статье проанализированы особенности правового положения административно-территориальных единиц с особым статусом (АТЕОС) в системе федеративного и муниципального устройства России. Автор рассматривает гипотезу, доминирующую среди научных исследований статуса административно-территориальных единиц, образованных на территориях бывших автономных округов, об отнесении их к национально-территориальной административной автономии. Изучив признаки этой автономии, выявленные в работах конституционалистов и в нормах федерального и регионального законодательства, такие как наименование, защита национальных особенностей коренных народов, особенности организации органов власти как элемент статуса АТЕОС, создание территориальных органов краевого (областного) или федерального подчинения на уровне АТЕОС, представительство интересов населения АТЕОС в органах государственной власти объединенных субъектов и особенности организации местного самоуправления в АТЕОС, автор при-

ходит к выводу о невозможности признания АТЕОС административной автономией в составе Российской Федерации. Исходя из выявленных в ходе исследования проблем, автор предлагает пути их решения, в том числе изменение уже существующих правовых норм и принятие федерального закона, который будет направлен на регулирование отдельных вопросов, возникающих в отношении административно-территориальных единиц с особым статусом. Кроме того, автор рассматривает вариант паллиативного решения вопросов статуса АТЕОС, предлагая поправки в федеральное законодательство в целях определения специфических особенностей формирования и организации органов местного самоуправления на территориях АТЕОС и закрепления дополнительных полномочий за органами местного самоуправления, образованными в АТЕОС. Речь идет о создании так называемых муниципальных национальных округов с дополнительными правами, направленными на сохранение культурной самобытности и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территориях АТЕОС.

Ключевые слова: административно-территориальные единицы с особым статусом, автономия, автономный округ, национально-территориальная административная автономия, национальные особенности коренных народов, территориальное устройство РФ, объединение субъектов РФ.

В публикациях, посвященных проблемам российского конституционного права, уже стало общим местом указание на то, что правовое положение административно-территориальных единиц с особым статусом явно недостаточно определено как на федеральном, так и на региональном уровнях [Бессонова 2009; Брежнев 2010; Княгинин 2010а; Княгинин 2010b; Личичан 2009; Нарутто 2013]. Конституция РФ и федеральные конституционные законы не предоставляют субъектам РФ права самостоятельно определять так называемый особый статус административно-территориальных единиц и не содержат четких положений об особенностях этого статуса.

При этом нужно отметить, что по поводу теоретической модели АТЕОС в науке сложились диаметрально противоположные подходы. Так, В.В. Кульчевский пишет, что «территория автономий сохраняется в географическом смысле, но исчезает в правовом. Теперь это составная часть территории края или области» [Кульчевский 2010: 42]. Сложно согласиться с данным утверждением хотя бы потому, что федеральное законодательство, по крайней мере, упоминает об этом особом «правовом статусе», а это предполагает наделение этих территорий специальными правами.

Другая точка зрения выражает позицию, согласно которой АТЕОС – это своего рода новые «матрешки» в территориальном устройстве РФ и их правовое положение не определено (являются ли они автономиями, созданными федеральной властью на территории субъектов РФ? есть ли у них преимущества по сравнению с другими административно-территориальными единицами, возможно ли изменение их границ? и т.д.). В связи с этим многие авторы говорят о том, что без федерального регулирования «наполнить серьезным нормативным смыслом» [Гончаров 2006: 9] содержание «серьезного» статуса [Княгинин 2010а: 37] таких территорий невозможно, или вообще призывают «отказаться от практики предоставления особого статуса частям объединяемого субъекта» [Кульчевский 2010: 43].

Более распространенным в науке конституционного права стал подход, согласно которому АТЕОС представляют собой разновидность национально-территориальной административной автономии [Ромашов 2008: 8]. Как отмечает О.В. Брежнев, «появление административно-территориальных единиц с особым правовым статусом – нового вида национально-территориальных образований – является своеобразной тенденцией в современном развитии федеративного устройства России, направленной на преодоление присущей ему асимметрии при одновременном сохранении его основополагающих начал» [Брежнев 2010: 33]. По мнению С.В. Нарутто, «все административно-территориальные единицы с особым правовым статусом представляют собой национально-территориальные образования, поэтому одной из важных задач, которые они должны решать, используя этот статус, является защита прав коренных малочисленных народов» [Нарутто 2013: 369]. Как указывает О.П. Личичан, «объединение “сложносоставных” субъектов Российской Федерации привело к образованию в границах бывших автономных округов национально-территориальных автономных образований регионального уровня в административной форме» [Личичан 2009: 8].

Таким образом, значительная часть конституционалистов предлагает рассматривать административно-территориальные единицы с особым статусом в качестве административной формы национально-территориальной автономии [Личичан 2009: 8; Нарутто 2013: 370]. Представляется, что эта позиция не только малопригодна с точки зрения действующего федерального законодательства, но и теоретически ущербна. Как известно, административно-территориальные единицы с особым правовым статусом организуются в границах бывших автономных округов и являются неотъемлемой частью территории соответствующего субъекта Федерации.

Попробуем проанализировать признаки административно-территориальных единиц с особым статусом и их отличия от классических территориальных автономий, существующих в зарубежных странах. Следует иметь в виду, что выделение признаков различных видов территориальной автономии носит условный характер, поскольку в каждой стране автономным образованиям присущи своя специфика и характерные черты. В то же время пределы самостоятельности автономий сильно различаются в разных странах. Так, например, области в Италии или Испании по своему статусу фактически сравнимы с субъектами федерации. Как известно, территориальные автономии делят на два вида: политические и административные. Разница между ними состоит, как правило, в том, что в политической автономии существуют признаки государственности: право на свою систему законодательства, местный парламент, свой орган исполнительной власти, образуемый без участия центрального правительства, определенные права участия в решении вопросов, касающихся некоторых общегосударственных дел, свои символы, иногда даже гражданство. В административной же автономии эти признаки отсутствуют, хотя есть и свои представительные органы, и свои нормативные акты (которые не всегда именуется законами), и отдельные особые права: местный язык в судопроизводстве, образование

на местном языке, учет местных обычаев в судопроизводстве, участие представителей коренных национальностей в формировании государственного аппарата. При этом существует надзор центрального правительства за органами власти автономии, который, как правило, заключается в возможностях внесудебной отмены правовых актов, принятых органами власти автономии.

С учетом вышеизложенного становится понятно, что признаков территориальной автономии АТЕОС не имеют. Но какие же особенности правового статуса АТЕОС, в отличие от иных территориальных единиц (субъектов федерации или муниципальных образований), выделены федеральным законодателем?

В объединительных федеральных конституционных законах, которые в самом общем виде определяют очертания особого статуса, помимо моментов, специфичных для каждого случая объединения субъектов Российской Федерации, устанавливаются следующие общие, предельно неконкретизированные положения:

1. Особый статус определяется федеральным законодательством, уставом и законами вновь образованных субъектов Российской Федерации.

2. Целью образования нового субъекта Российской Федерации является ускорение социально-экономического развития объединяющихся субъектов Российской Федерации и повышение уровня жизни их населения.

3. Выполняется требование единства территории административно-территориальных единиц с особым статусом. Фиксация территориального единства в федеральном конституционном законе означает, что любые изменения границ административно-территориальной единицы с особым статусом возможны только в порядке внесения изменений и дополнений в федеральный конституционный закон.

4. Обеспечивается повышенное представительство населения административно-территориальных единиц с особым статусом в законодательном органе государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации. Такое повышенное представительство в законодательном органе гарантируется только для депутатского корпуса первого созыва, в дальнейшем данный вопрос должен регулироваться уставом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

5. Организация местного самоуправления выстраивается с учетом особенностей административно-территориальных единиц с особым статусом.

6. Предусматриваются гарантии для коренных малочисленных народов, проживающих на территориях вновь образованных субъектов Российской Федерации.

Какие же элементы «особости» статуса АТЕОС в реальности определяет законодательство РФ (как федеральное, так и региональное)?

Защита национальных особенностей коренных народов, проживающих в АТЕОС. Административно-территориальная единица с особым правовым статусом представляет собой национально-территориальное образование, важной задачей которого является, как уже отмечалось, защита

прав коренных малочисленных народов. Наиболее четко данное положение прописано в Федеральном конституционном законе об образовании Красноярского края, в котором норма об оказании помощи коренным малочисленным народам в сохранении национальной самобытности, развитии их национальных языков и национальных культур (ч. 4 ст. 5) помещена в статью об административно-территориальных единицах с особым правовым статусом [Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ, 2005]. Следует отметить, что реализация этих задач возможна в любом субъекте РФ и атрибутивным признаком особого статуса признана быть не может.

Особенности организации органов власти как элемент статуса АТЕОС. В соответствии с уставами новых субъектов Российской Федерации сложились три основные модели организации власти в их административно-территориальных единицах с особым правовым статусом [Княгинин 2010b].

Первая модель предполагает, что в структуре органов исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации создается орган специальной компетенции, осуществляющий государственное управление на территории АТЕОС, а также функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации. Так, в соответствии с Уставом Пермского края (ч. 2 ст. 37, ст. 40) предусматривается создание в структуре исполнительных органов государственной власти края Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, определена сфера его компетенции [Устав Пермского края № 32-ПК, 2007]. Руководство данным Министерством осуществляет глава Администрации Коми-Пермяцкого округа – министр Пермского края, который входит в состав Правительства края (ч. 1-3 ст. 41 Устава Пермского края). Созданные ранее в пределах территорий бывших автономных округов муниципалитеты существуют на территориях АТЕОС в прежних границах и реализуют те же полномочия, что и обычные муниципальные образования. При этом Министерство реализует в основном координационные функции, за исключением конкретных полномочий, связанных с защитой этнической самобытности представителей коми-пермяцкого меньшинства (например, формирует планы издания учебников, обеспечивает работу термино-орфографической комиссии по коми-пермяцкому языку, осуществляет официальный перевод на коми-пермяцкий язык специальных терминов, названий организаций, топонимов и т.д.) [Постановление Правительства Пермского края № 82-п, 2014].

Для второй модели организации власти на территории АТЕОС характерны те же основные черты, что и для первой, с той лишь разницей, что в структуре органов исполнительной власти субъекта Федерации создается орган не специальной, а общей компетенции. В Забайкальском крае руководитель Администрации Агинского Бурятского округа одновременно является заместителем председателя Правительства края (ч. 2 ст. 106 Устава Забайкальского края) [Закон Забайкальского края № 125-33К, 2009]. И в рамках второй модели не меняется система муниципальных образований, созданная на территориях АТЕОС ранее, как не меняется и набор полномочий, реализуемых муниципальными образованиями. Так, Администрация

Агинского Бурятского округа выполняет, главным образом, координирующие функции и реализует собственно полномочия, связанные с защитой этнокультурных особенностей, например «способствует созданию условий для сохранения, развития и популяризации бурятского языка, национальной культуры, национальных видов спорта и других составляющих этнической самобытности, в том числе проводит мероприятия, направленные на формирование, выявление и поддержку социальной и творческой активности граждан, содействует организации межрегионального и международного сотрудничества в данной сфере, возрождает и развивает художественные народные промыслы и ремесла народов, проживающих на территории округа» и т.д. [Постановление Правительства Забайкальского края № 286, 2014].

И наконец, *третья модель* организации власти предполагает, что на территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом создается просто одно муниципальное образование – муниципальный район. Организация власти в нем строится в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003] и законами субъектов Федерации. Ранее существовавшее на данной территории деление на районы упраздняется. Никаких специализированных органов управления, призванных координировать управление только на территориях АТЕОС, не создается.

Подобная модель принята в Красноярском крае, где образованы Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский муниципальные районы. При этом в Красноярском крае создано Агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края [Постановление Правительства Красноярского края № 638-п, 2014], которое выполняет функции координатора развития всех северных территорий края, куда входят не только территории бывших автономных округов, поскольку проживают коренные малочисленные народы и в иных территориальных единицах Красноярского края.

Вряд ли возможно согласиться с позицией О.П. Личичан, что «модели особого статуса можно сгруппировать следующим образом: крайние варианты – статус Агинского Бурятского округа Забайкальского края и статусы Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов Красноярского края. Статусы остальных административно-территориальных единиц – Коми-Пермяцкого округа Пермского края, Корякского округа Камчатского края и Усть-Ордынского Бурятского округа Иркутской области можно определить как промежуточные между крайними вариантами» [Личичан 2009: 7]. Фактически никаких внятных, «каркасных» основ правового статуса бывших автономных округов ни законодательство субъектов, ни федеральное законодательство не предусматривают. Все отличия носят имитационно-демонстративный характер, так как эти территориальные образования и их структуры управления не встроены в существующую модель конституционно-территориального устройства страны.

Как видим, несмотря на различные подходы к осуществлению властных функций в объединенных субъектах, не представляется возможным

говорить о полноценных самостоятельных органах власти и о реализации каких-либо значимых властных полномочий АТЕОС.

Создание территориальных органов федерального подчинения на уровне АТЕОС. Федеральное законодательство предусматривает, что Президент и Правительство Российской Федерации устанавливают порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в объединенных субъектах Федерации с учетом того, что в состав этих субъектов входят административно-территориальные единицы с особым правовым статусом. Это предполагает возможность создания на уровне данных образований соответствующих территориальных органов. Федеральное законодательство предусматривает возможность образования в административно-территориальных единицах с особым правовым статусом постоянных сессий соответствующих краевых, областного судов. В Пермском крае допускается также образование постоянного судебного присутствия Арбитражного суда Пермского края в Коми-Пермяцком округе (ч. 2 ст. 12) [Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ, 2004].

Следует отметить, что фактически нигде в новых субъектах такие федеральные органы не были созданы.

Представительство интересов населения АТЕОС в органах государственной власти объединенных субъектов. Законодатели объединенных субъектов Российской Федерации по-разному отнеслись к идее специальных гарантий представительства интересов АТЕОС при формировании соответствующих представительных органов. Уставы Пермского (ст. 39) и Красноярского (ч. 1 ст. 59) краев воспроизвели нормы о представительстве соответствующих территориальных образований, которые сохранились в федеральных конституционных законах об образовании этих субъектов Федерации. Напротив, в уставах Камчатского края (ч. 3 ст. 14) [Устав Камчатского края № 141, 2008] и Иркутской области (ч. 2 ст. 49) [Устав Иркутской области, 2009] представительство округов в органах власти краев отменено. Устав Забайкальского края (ч. 3 ст. 106) [Закон Забайкальского края № 125-33К, 2009] содержит специальную норму о том, что Законодательное Собрание края на срок своих полномочий образует консультативно-совещательный орган – Собрание представителей Агинского Бурятского округа, обеспечивающий формирование предложений по защите законных интересов народов, проживающих на территории округа, их прав на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций.

Отметим, что вышеназванные «особенности» организации органов государственной власти тоже не дают права именовать АТЕОС автономией, так как никаких самостоятельных государственных полномочий они не реализуют, это лишь некие координирующие или совещательные функции.

Особенности организации местного самоуправления в АТЕОС. В соответствии с законодательством предусмотрены определенные особенности организации местного самоуправления на территориях АТЕОС.

Во-первых, в силу низкой плотности населения на территории некоторых из административно-территориальных образований допускается отступление от требований Федерального закона «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части порядка определения границ муниципальных образований (ч. 3 ст. 13) [Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ, 2004]

Во-вторых, устанавливается особый порядок решения органами государственной власти субъекта Федерации вопросов бюджетной обеспеченности, касающихся муниципальных образований, находящихся на территории АТЕОС (ст. 165 Устава Красноярского края). Фактически это сохранение иных принципов расчета бюджетных трансфертов этим муниципальным образованиям, предусматривающих повышенные нормативы бюджетной обеспеченности.

В-третьих, предусматривается, что наименования представительного органа и главы муниципального образования, главы местной администрации в муниципалитетах, находящихся на территории соответствующего административно-территориального образования, устанавливаются законами субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 19 Устава Иркутской области).

В-четвертых, устанавливается возможность наделения муниципальных образований, находящихся на территории АТЕОС, отдельными государственными полномочиями субъекта Федерации в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, проживающих на соответствующих территориях (ч. 2 ст. 19 Устава Иркутской области).

После образования первого АТЕОС предполагалось, что через достаточно короткое время будет принят концептуальный федеральный закон о правовом положении АТЕОС и, таким образом, процесс образования новых субъектов РФ и статус АТЕОС будут исчерпывающе урегулированы на федеральном уровне. Однако концептуальный федеральный закон не был принят ни в 2005 г., ни в последующие годы; не существует он и в настоящее время.

При этом краткий анализ, проведенный в данной статье, позволяет утверждать, что отсутствуют и правовые, и фактические основания относить АТЕОС к той или иной форме автономии, не говоря уже о том, что даже отдельные элементы этого «особого статуса» указанные в объединительных ФКЗ, являются в значительной мере фиктивными. Многие из этих якобы особенностей статуса, также отраженные в текстах уставов субъектов, остались только на бумаге и не были реализованы. Думается, что следует говорить не об особом статусе этих административно-территориальных единиц, подразумевая под ним форму автономии или некий новый вид административно-территориального деления (которое в России фактически поглощено муниципальным устройством), а лишь об учете прав коренного населения бывших автономных округов, предоставлении им определенных правовых гарантий сохранения их культурной самобытности и, возможно, дополнительных прав на участие в политической жизни (совещательные органы [Архипова 2006: 17], квоты в региональных парламентах [Панов 2013: 56-58]) посредством закрепления прав на выдвижение в многомандатных округах, образуемых на территориях АТЕОС, кандидатов от общественных организаций коренных малочисленных народов, или

сходов, или собраний представителей этих народов. Кроме того, возможно и установление в бюджетном законодательстве норм, определяющих критерии более высокой бюджетной обеспеченности территорий проживания коренных малочисленных народов.

Если федеральный и региональные законодатели все же намерены сохранить на «карте» территориального устройства Российской Федерации такой вид территориальных образований, как административно-территориальные единицы с особым статусом (хотя предпосылок к этому, как можно сделать вывод на основе анализа, проведенного в статье, не наблюдается), то можно предложить паллиативный вариант урегулирования. А именно в этой ситуации возможны два варианта решения на уровне Федерации (посредством корректировки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ) о придании хоть и слабых, но самостоятельных элементов статуса АТЕОС в системе административно-территориального и муниципального устройства РФ.

Во-первых, можно создать новую муниципальную единицу в границах АТЕОС – муниципальный национальный округ – и отнести к ее компетенции какие-либо вопросы местного ведения районов и поселений, дополнив какими-либо полномочиями в сфере культуры и образования в целях учета и защиты прав коренного населения АТЕОС. Более того, можно ввести и квотирование мест в представительном органе муниципального национального округа для коренных малочисленных народов Севера (причем квоты следует устанавливать органам власти субъектов Федерации исходя из численного состава населения, принадлежащего к коренным малочисленным народам, проживающим на территории соответствующего муниципального округа). В Российской Федерации в федеральном избирательном законодательстве квоты за теми или иными меньшинствами не закреплялись. В Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах в 90-х гг. прошлого века применялся принцип косвенного квотирования, когда при образовании многомандатного избирательного округа на территориях автономий выдвигать кандидатов могли только представители коренных народов. Так, в Ненецком АО на выборах 1994 и 1996 гг. по единому округу избиралось 5 из 15 депутатов Собрания депутатов АО, что составляло 1/3 всего состава регионального парламента. Это возможно в настоящее время посредством обязательного создания на территориях АТЕОС дополнительно к обычным (одномандатным) избирательным округам многомандатных избирательных округов, причем право выдвижения кандидатов по этим округам должно быть предоставлено только представителям коренных малочисленных народов. Как верно отмечает профессор В.А. Кряжков, на данный момент «отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления» [Кряжков 2013: 77]. Отметим, что именно федеральный законодатель в 2004 г. посредством внесения поправки в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав

коренных малочисленных народов Российской Федерации» аннулировал нормативное основание для регионального законодателя устанавливать квоты для представительства коренных малочисленных народов в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления [Федеральный закон № 122-ФЗ, 2004]. Но этот запрет может быть отменен в целях предоставления особых прав коренному населению АТЕОС для политического представительства в представительных органах муниципальных округов.

Во-вторых, возможно упразднение районного уровня муниципальных образований с заменой его муниципальным национальным округом и сохранением только поселенческих муниципальных образований. В этом случае муниципальные национальные округа, образуемые только в границах АТЕОС, осуществляют фактически те же функции муниципальных районов совместно с реализацией тех же дополнительных «особых статусных функций» (например, образование территориальных органов власти координационного профиля, учет национальных интересов в рамках реализации муниципальных полномочий или переданных государственных полномочий, символика и прочее).

Материал представлен в редколлегию 03.02.2016 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Архипова Г.А. 2006. Этнический фактор в формировании органов государственной власти в полиэтнических государствах : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. 35 с.

Бессонова В.В. 2009. Проблемы объединительных реформ в субъектах Российской Федерации // Юрид. мир. № 2. С. 12-16.

Брежнев О.В. 2010. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституц. и муницип. право. № 7. С. 30-36.

Гончаров М.В. 2006. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 30 с.

Княгинин К.Н. 2010а. Административно-территориальные единицы с особым статусом // Конституц. и муницип. право. № 5. С. 33-38.

Княгинин К.Н. 2010b. «Административно-территориальные единицы с особым статусом»: под силу ли юриспруденции «искусство невозможного» после «искусства возможного» политики? (Ч. 2) // Конституц. и муницип. право. № 9. С. 40-47.

Кряжков В.А. 2013. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления // Арктические регионы России: Проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (от родовых общин – к парламенту Ямала) : сб. науч. тр. по итогам науч.-практ. конф. / под общ. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург ; Салехард : Баско. С. 74-86.

Кульчевский В.В. 2010. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. № 2. С. 42-44.

Личичан О.П. 2009. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // *Материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. (Кутафинские чтения) : сб. ст. М. : Моск. гос. юрид. акад. С. 78-83.*

Нарутто С.В. 2013. Особые территориальные единицы субъектов Российской Федерации // *Актуальные проблемы рос. права. № 4. С. 367-376.*

Панов П.В. 2013. Институты и практики специального представительства коренных народов Севера в региональных парламентах // *Власть. № 10. С. 54-58.*

Ромашов П.А. 2008. Административно-территориальная единица с особым статусом (конституц.-правовое исслед.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень. 27 с.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (с изм. и доп.) // *Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.*

Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // *Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212.*

Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110. URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/12134870/> (дата обращения: 15.01.2016).*

Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Ведомости Законодат. Собр. Иркут. обл. 2009. № 9. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_irkut/ (дата обращения: 15.01.2016).*

Устав Камчатского края от 04 декабря 2008 г. № 141 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Официальные Ведомости. 2008. № 199-200. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_kamchat/ (дата обращения: 15.01.2016).*

Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Ведомости высш. органов гос. власти Краснояр. края. 2008. № 29 (250). URL: <http://base.garant.ru/18532555/> (дата обращения: 15.01.2016).*

Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Рос. газ. 2007. № 97. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_perm/ (дата обращения: 15.01.2016).*

Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 125-33К «Устав Забайкальского края» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 11.02.2009) (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // *Забайкал. раб. 2009. № 30. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_zabaikal/ (дата обращения: 15.01.2016).*

Постановление Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 286 «Об утверждении Положения об Администрации Агинского Бурятского округа Забайкальского края» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430608117> (дата обращения: 15.01.2016).

Постановление Правительства Красноярского края от 23 декабря 2014 г. № 638-п «Об утверждении Положения об агентстве по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края и о внесении изменений в отдельные постановления Правительства Красноярского края по вопросам утверждения положений об органах исполнительной власти Красноярского края» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423905159> (дата обращения: 15.01.2016).

Постановление Правительства Пермского края от 14 февраля 2014 г. № 82-п «Об утверждении Положения о Министерстве по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494903797> (дата обращения: 15.01.2016).

References

Arhipova G.A. *Jetnicheskij faktor v formirovanii organov gosudarstvennoj vlasti v polijetnicheskikh gosudarstvah : avtoref. dis. ... kand. polit. nauk* [Ethnic factor of state power bodies' structure in poly-ethnic governments : abstr. of diss.], Moscow, 2006, 35 p. (in Russ.).

Bessonova V.V. *Problemy ob#edinitel'nyh reform v sub#ektah Rossijskoj Federacii* [Problems of unifying reform in RF' subjects], *Jurid. mir*, 2009, no. 2, pp. 12-16. (in Russ.).

Brezhnev O.V. *Administrativno-territorial'nye edinicy s osobym pravovym statusom v ob#edinennyh sub#ektah Rossijskoj Federacii: opyt, problemy, perspektivy razvitiya* [Administrative territorial subjects with the special status in combined subjects of RF: an experience, problems, development' perspectives], *Konstituc. i municip. pravo*, 2010, no. 7, pp. 30-36. (in Russ.).

Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 14 oktjabrja 2005 goda № 6-FKZ «Ob obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub#ekta Rossijskoj Federacii v rezul'tate ob#edinenija Krasnojarskogo kraja, Tajmyrskogo (Dolgano-Neneckogo) avtonomnogo okruga i Jevenkijnskogo avtonomnogo okruga» [Federal constitutional law from 14.10.2005 N 6-ФКЗ « Creation new subjects in the RF as a result of union Krasnoyarsk region, Taimyr (Dolgan Nenets) Autonomous okrug and Evenk Autonomous okrug»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2005, no. 42, art. 4212. (in Russ.).

Federal'nyj zakon ot 22 avgusta 2004 goda № 122-FZ «O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossijskoj Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyj zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federatsii» i «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii» (s izm. i dop.) [Federal Law from 22nd of August 2004 № 122-ФЗ “On Introduction of Amendments into Legislative Acts of the Russian Federation and on the Invalidation of Some Legislative Acts of the Russian Federation Following the Enactment of the Federal Laws “On Amendments and Additions to the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive State Bodies of the Subjects of the Russian Federation and “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (with amendments and additions)], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2004, no. 35,

art. 3607. (in Russ.).

Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 goda № 131-FZ «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» [Federal law from 6th of October 2003 N 131-ФЗ «Common principles of local government' organization in the RF»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2003, no. 40, art. 3822. (in Russ.).

Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 25 marta 2004 goda № 1-FKZ «Ob obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub#ekta Rossijskoj Federacii v rezul'tate ob#edinenija Permskoj oblasti i Komi-Permjackogo avtonomnogo okruga» (s izm. i dop.) [Federal constitutional law from 25.03.2004 N 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Creation new subject in the RF as a result of union Perm area and Permian Komi Autonomous okrug»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2004, no. 13, art. 1110, available at: <http://constitution.garant.ru/act/federative/12134870/> (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Goncharov M.V. *Konstitucionno-pravovoe regulirovanie territorial'nogo ustrojstva Rossijskoj Federacii: voprosy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Constitutional regulation of territorial structure of the RF: issues of theory and practice : abstr. of diss.], Ekaterinburg, 2006, 30 p. (in Russ.).

Knjagin K.N. «Administrativno-territorial'nye edinicy s osobym statusom»: pod silu li jurisprudencii «iskusstvo nevozmozhnogo» posle «iskusstva vozmozhnogo» politiki? (Ch. 2) [“Administrative territorial subjects with the special status”: The straight if law is “an art of impossible” after “an art of possible” in policy? Pt. 2], *Konstituc. i municip. pravo*, 2010, no. 9, pp. 40-47. (in Russ.).

Knjagin K.N. *Administrativno-territorial'nye edinicy s osobym statusom* [Administrative territorial subjects with the special status], *Konstituc. i municip. pravo*, 2010, no. 5, pp. 33-38. (in Russ.).

Krjzhkov V.A. *Organy publichnoj vlasti i severnye narody: konstitucionno-pravovye problemy otnoshenij v sfere soupravlenija* [The public power's bodies and north people: constitutional problems of relationships in co-management], *Rudenko V.N. (ed.) Arkticheskie regiony Rossii: Problemy parlamentarizma, predstavitel'stva i regional'noj identichnosti (ot rodovyx obshhin – k parlamentu Jamala) : sb. nauch. tr. po itogam nauch.-prakt. konf.*, Ekaterinburg, Salehard, Basko, 2013, pp. 74-86. (in Russ.).

Kul'chevskij V.V. *Osobyj status administrativno-territorial'nyh edinic v ukрупnennyh sub#ektah Rossijskoj Federacii* [Special status of administrative territorial subjects in enlarged subjects of the RF], *Konstituc. i municip. pravo*, 2010, no. 2, pp. 42-44. (in Russ.).

Lichichan O.P. *Administrativno-territorial'nye edinicy s osobym statusom vo vnov' obrazovannyh sub#ektah Rossijskoj Federacii: modeli v regional'nom zakonodatel'stve* [Administrative territorial subjects with the special status in new subjects of the RF: models in regional legislation], *Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI v. (Kutafinskie chteniya) : sb. st.*, Moscow, Mosk. gos. jurid. akad., 2009, pp. 78-83. (in Russ.).

Narutto S.V. *Osobyje territorial'nye edinicy sub#ektov Rossijskoj Federacii* [Specific territorial areas of the RF' subjects], *Aktual'nye problemy ros. prava*, 2013, no. 4, pp. 367-376. (in Russ.).

Panov P.V. *Instituty i praktiki special'nogo predstavitel'stva korennyh narodov Severa v regional'nyh parlamentah* [Institutes and practice of special performance for North native people in regional Parliaments], *Vlast'*, 2013, no. 10, pp. 54-58. (in Russ.).

Postanovlenie Pravitel'stva Krasnoyarskogo kraja ot 23 dekabrya 2014 g. № 638-p «Ob utverzhenii Polozheniya ob agentstve po razvitiyu severnykh territoriy i podderzhke korennykh malochislennykh narodov Krasnoyarskogo kraja i o vnesenii izmeneniy v otdel'nye postanovleniya Pravitel'stva Krasnoyarskogo kraja po voprosam utverzheniya polozheniy ob organakh ispolnitel'noy vlasti Krasnoyarskogo kraja» (s izm. i dop.) [Resolution of the

Government of Krasnoyarsk Region, December 23, 2014, № 638-p «Statement on provisions of the Agency for development of northern regions and support of indigenous peoples of the Krasnoyarsk region and on amendments to certain resolutions of the government of Krasnoyarsk region concerning approval of the provisions of executive authorities of the Krasnoyarsk region» (with amendments and additions)], available at: <http://docs.cntd.ru/document/423905159> (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Postanovlenie Pravitel'stva Permskogo kraja ot 14 fevralya 2014 g. № 82-p «Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve po delam Komi-Permyatskogo okruga Permskogo kraja» (s izm. i dop.) [Resolution of the Government of Krasnoyarsk Region, December 23, 2014, № 638-p «Statement on provisions of the Agency for development of northern regions and support of indigenous peoples of the Krasnoyarsk region and on amendments to certain resolutions of the government of Krasnoyarsk region concerning approval of the provisions of executive authorities of the Krasnoyarsk region» (with amendments and additions)], available at: <http://docs.cntd.ru/document/494903797> (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Postanovlenie Pravitel'stva Zabaykal'skogo kraja ot 27 maya 2014 g. № 286 «Ob utverzhdenii Polozheniya ob Administratsii Aginskogo Buryatskogo okruga Zabaykal'skogo kraja» (s izm. i dop.) [Resolution of the Government of the Trans-Baikal region, May 27, 2014, № 286 «Statement on provisions of the Administration of Agin-Buryat district of the Trans-Baikal region» (with amendments and additions)], available at: <http://docs.cntd.ru/document/430608117> (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Romashov P.A. *Administrativno-territorial'naja edinica s osobym statusom (konstituc.-pravovoe issled.) : avtoref. dis.... kand. jurid. nauk* [Administrative territorial subject with the special status (constitutional research) : abstr. of diss.], Tyumen, 2008, 27 p. (in Russ.).

Ustav Irkutskoj oblasti ot 17 aprelya 2009 g. (s izm. i dop.) [«Charter of Irkutsk area» from 17.04.2009 N 1], *Vedomosti Zakonodat. Sobr. Irkut. obl.*, 2009, no. 9, available at: http://constitution.garant.ru/region/ustav_irkut/ (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Ustav Kamchatskogo kraja ot 04 dekabrya 2008 g. № 141 (s izm. i dop.) [Charter Kamchatka area from 04.12.2008 N 141], *Oficial'nye Vedomosti*, 2008, no. 199-200, available at: http://constitution.garant.ru/region/ustav_kamchat/ (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Ustav Krasnojarskogo kraja ot 5 ijunja 2008 g. № 5-1777 (s izm. i dop.) [Charter of Krasnoyarsk region from 05.06.2008 N 5-1777], *Vedomosti vyssh. organov gos. vlasti Krasnojarskogo kraja*, 2008, no. 29 (250), available at: <http://base.garant.ru/18532555/> (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Ustav Permskogo kraja ot 27 aprelya 2007 g. № 32-PK (s izm. i dop.) [Charter of Perm area» from 27.04.2007 N 32-PK], *Ros. gaz.*, 2007, no. 97, available at: http://constitution.garant.ru/region/ustav_perm/ (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Zakon Zabajkal'skogo kraja ot 17 fevralja 2009 g. № 125-ZZK «Ustav Zabajkal'skogo kraja» (prinjat Zakonodatel'nym Sobranie Zabajkal'skogo kraja 11.02.2009) (s izm. i dop.) [Transbaikal region' law from 17.02.2009 N 125-ZZK «Transbaikal region' charter»], *Zabajkal. rab.*, 2009, no. 30, available at: http://constitution.garant.ru/region/ustav_zabaikal/ (accessed 15 January 2016). (in Russ.).

Andrey A. Kondrashev, Doctor of Law, Professor, Vice-rector for the Science, Krasnoyarsk State Agrarian University, Head of the Department of Constitutional, Administrative, Municipal Law, Institute of Law, Siberian Federal University, Krasnoyarsk. E-mail: legis75@mail.ru

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS WITH SPECIAL STATUS: PROBLEMS OF REALIZATION OF NATIONAL AUTONOMIES' STATUS IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The article is dedicated to the systematic analysis of federal and regional legislation, which regulates issues connected with legal status of administrative territorial subjects with the special status (ATSSS) in the system of federative and municipal structure of the Russian Federation. Researching different points of view of constitutionalists, the author discloses features of legal status of the category of administrative territorial subjects including administrative territorial subjects with the special status' features. The author discloses problems and offers solutions including the revision of existing rules and the adaptation of the new federal law, which is aimed at regulation of some issues appearing in administrative territorial subjects with the special status. The position of governmental departments and local governments in administrative territorial subjects with the special status are considered as the separate issue. Because each subject of the RF determines its own organizational model of governmental departments and local governments, each position with further identification of its strong and weak sides is considered and analyzed; specific changes of norms of the Federal legislation on local self-government are proposed. The author speaks about the creation of «municipal national okrug» with additional rights, which are aimed at saving cultural originality and traditional way of life of native minorities of the ATSSS areas in the Northern part of Russia.

Keywords: administrative territorial subjects with the special status; autonomy; autonomous region; national territorial administrative autonomy; national features of indigenous people; territorial structure of the RF; association of the subjects of the RF.