

Поташкова Наталья Ивановна

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Конституционное право, муниципальное право

Проблемы правового регулирования особого статуса бывших автономных округов в сложносоставном субъекте Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуется проблема отсутствия в федеральном законодательстве специальных законов или норм, определяющих признаки и элементы особого статуса бывшего автономного округа, ставшего после объединения с краем (областью) муниципальным районом (административно-территориальным округом).

Ключевые слова: административно-территориальный округ, автономный округ, муниципальный район, особый статус, сложноустроенный, сложносоставный, субъект РФ, федеративное устройство.

Уникальность и сложность федеративного устройства России проявляется, в том числе и в создании своеобразной, именуемой в науке конституционного права «матрешечной», структуры некоторых субъектов федерации. Так, например, в состав Тюменской области входят самостоятельные субъекты РФ – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ; в составе Архангельской области находится субъект РФ – Ненецкий автономный округ.

Красноярский край еще в советское время имел сложноподчиненное устройство – Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский округа, будучи автономными, входили в состав Красноярского края. В состав края входила также Хакасская автономная область.

После объединения в 2004–2008 годах ряда субъектов федерации «матрешечная» структура несколько упростилась, поскольку была устранена самостоятельность «входящих» автономных округов как субъектов РФ. Они превратились в муниципальные районы либо административно-территориальные округа с особым статусом. Поэтому наиболее точным является именование объединенных субъектов федерации сложносоставными или сложноустроенными.

Объединение одиннадцати субъектов РФ – краёв и областей с автономными округами – было вызвано политической и экономической целесообразностью: упрочением вертикали власти, повышением эффективности управления и решением проблемы депрессивных и слаборазвитых территорий.

Некоторые исследователи называют в числе причин объединения субъектов ликвидацию «матрешечного», сложносоставного устройства субъекта Российской Федерации, а также устранение искусственных границ тех территорий, которые обладают общей взаимосвязанной структурой экономики, инфраструктурой, социальной сферой [1, с. 3].

Думается, что эти цели авторы «объединительных» проектов рассматривали в последнюю очередь, так как экономические соображения были актуальнее, нежели «дискомфорт» от достаточно длительного существования «матрешечных» субъектов вообще и границ внутри них в частности.

Вместе с тем, объединение краёв и областей с автономными округами привело к игнорированию прав и интересов коренных малочисленных народов как на региональном, так и на федеральном уровне. Причем обусловленность такого безразличия властей была predetermined: ни в «объединительных» федеральных конституционных законах [2], ни на уровне объединенного субъекта Российской Федерации законодательно не определены конституционно-правовые параметры «особого статуса» бывшего автономного округа. Общие формулировки, которые приведены в соответствующих федеральных конституционных законах об объединении субъектов РФ, в

Уставах края или области, не раскрывают статуса особой территории. Договоры и соглашения, заключенные между объединяющимися субъектами в переходный период, носят рекомендательный характер, а законы об особом статусе приняты пока только в двух объединенных субъектах РФ: в Иркутской области (2010) и Красноярском крае (2016).

Закон Иркутской области от 06.12.2010 № 121-ОЗ «Об Усть-Ордынском Бурятском округе (далее – УОБО) как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом» [3] не содержит существенных характеристик особого статуса УОБО, кроме положений, акцентирующих важность сохранения национально-культурных традиций и языка. Все, что касается управления и представительства в органах законодательной власти области, вопросов финансовой поддержки УОБО, находится в ведении администрации области. Созданные на общественной и коллегиальной основе органы по делам УОБО могут лишь рекомендовать принятие каких-либо программ или мероприятий для УОБО. Специальная компетенция органов области «распространять информацию о принимаемых ими решениях по реализации особого статуса Усть-Ордынского Бурятского округа» никоим образом не конкретизирует «особостатусность» округа.

Вступивший в силу 3 января 2016 года Закон Красноярского края «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» [4] более детально обозначает следующие элементы особого статуса двух «особостатусных» муниципальных районов: Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского:

1. Границы территории административно-территориальной единицы с особым статусом не подлежат изменению.
2. Административно-территориальная единица с особым статусом не может быть преобразована.
3. Предусмотрен достаточно сложный порядок перенесения административных центров в административно-территориальных единицах с особым статусом.

4. Законом субъекта РФ определяется число избирательных округов на территориях административно-территориальных единиц с особым статусом, а также количество представителей от них в законодательном органе сложноустроенного субъекта РФ;

5. На уровне субъекта федерации принимаются нормативные правовые акты, действующие исключительно на территории административно-территориальных единиц с особым статусом (или на территории только одной административно-территориальной единицы с особым статусом).

6. Предусмотрен расширенный перечень должностных обязанностей одного из заместителей губернатора Красноярского края для реализации государственной политики по вопросам, связанным с особым статусом Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

7. Предусмотрено создание специальных органов исполнительной власти края, в том числе общей компетенции для создания условий для сохранения, развития и популяризации национальных культурных ценностей, обеспечения взаимодействия между органами государственной власти края, осуществляющими деятельность на территории административно-территориальных единиц с особым статусом.

9. Предусмотрено создание постоянно действующего совещательного органа при губернаторе Красноярского края — Совета представителей Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

10. Предусмотрено наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории административно-территориальной единицы с особым статусом.

11. Введена особая процедура отзыва глав муниципальных образований с особым статусом: только на заседании Законодательного Собрания Красноярского края.

12. Предусмотрено создание мобильных служб содействия в предоставлении государственных и муниципальных услуг на территориях

Таймыра и Эвенкии, что особенно важно, так как площадь Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района составляет 862,1 тыс. кв. км., Эвенкийского района – 767,6 тыс. кв. км.

Таким образом, Закон Красноярского края определяет особый статус Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов как правовое положение административно-территориальных единиц, обусловленное:

- а) особенностями решения вопросов административно-территориального устройства;
- б) особенностями местного самоуправления;
- в) особенностями организации органов государственной власти края на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов в целях обеспечения социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом;
- г) особенностями национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

Вместе с тем характеристики особого статуса округа или района в сложносоставном субъекте РФ могут быть иными. Дело в том, что уклад жизни коренных малочисленных народов Севера Красноярского края (как и коренных народов Корякского округа) отличается, например, от образа жизни и хозяйствования в Усть-Ордынском Бурятском округе и в Агинском Бурятском округе. Отличия заключаются в том, что условия жизни, быта и традиционного хозяйствования у северных народностей определяются только природно-климатическими условиями проживания. Жители Бурятии развивают сельское хозяйство, работают на градообразующих предприятиях, ведут малый и средний бизнес – в общем, их экономический потенциал в минимальной степени зависит от природно-климатических условий. Для занятий сельским хозяйством и скотоводством природно-климатические условия в Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском округах более благоприятны, нежели на Севере Красноярского края или в Корякском округе.

Северные народы на протяжении столетий занимались оленеводством, вели рыбный или охотничий промысел. Это определило не только особенности

быта, питания и плотности расселения коряков, нганасан, энцев, ненцев, эвенков, эвенков, долган и других северных народов. Сохранение традиционного природопользования – залог их жизнеспособности, выживаемости в суровых условиях Севера. Следовательно, в законах об особом статусе района или округа должны учитываться все особенности территорий, на которых проживает коренное население. И вот здесь кроется опасность того, что региональное законодательство будет либо неоправданно широко варьировать элементы особого статуса территорий, либо регулировать только аспекты культурной жизни коренных этносов, игнорируя управленческие и социально-хозяйственные особенности. Следующий риск, связанный с правовым регулированием особого статуса округов и муниципальных районов на уровне регионального правотворчества заключается в том, что в законах края или области могут лишь декларироваться общие положения об особом статусе. Пример такого декларирования – упомянутый выше закон Иркутской области «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом». Кроме того, существенным недостатком упомянутого закона, (как и закона Красноярского края «Об административно-территориальных единицах с особым статусом») является отсутствие механизма ответственности органов исполнительной и законодательной власти сложноустроенного субъекта РФ за несоблюдение (нарушение) норм закона об особом статусе. Не закреплены положения об ответственности субъекта и в Уставах сложноустроенных субъектов РФ. Не содержат подобного элемента правового статуса, наряду с правами и обязанностями и «объединительные» федеральные конституционные законы.

Возможная «самодеятельность» региональных законодателей предопределена тем, что отсутствует федеральный закон об особом статусе бывших автономных округов после объединения их с краем или областью.

Поэтому назревшей необходимостью является принятие федерального конституционного закона РФ «О государственно-территориальном устройстве Российской Федерации», в котором, наряду с характеристиками видового

статуса субъекта РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономных округов), были бы закреплены признаки сложноустроенного (сложносоставного) субъекта РФ, выведенные из общих характеристик особого статуса муниципальных районов или административно-территориальных округов.

Соответственно, следует сформулировать в предлагаемом федеральном конституционном законе общие параметры особого статуса бывших автономных округов.

Не менее важным представляется при определении конституционно-правового статуса сложносоставного (сложноустроенного) субъекта РФ закрепление положения об ответственности сложносоставных (сложноустроенных) субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовая ответственность при обеспечении особого статуса муниципальных районов и административно-территориальных округов будет в этом случае выступать элементом правозащитного механизма в форме федерального вмешательства в дела субъекта РФ.

Определение федеральным законодателем «рамочным» порядком особого статуса муниципальных районов (округов) в структуре сложносоставного субъекта РФ позволит на уровне законодательства субъекта РФ индивидуализировать признаки особого статуса применительно к каждому из «особостатусных» районов (округов).

Принятием федерального конституционного закона «О государственно-территориальном устройстве Российской Федерации» будет запущен процесс унификации конституционно-правового законодательства о государственном устройстве, так как конституции республик, уставы и законы субъектов РФ, являясь частью правовой системы Российской Федерации, не могут противоречить Конституции РФ.

Литература

1. Бессонова В.В. Конституционно-правовые основы объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области и Агинского Бурятского Автономного округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

2. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 42. Ст. 4212. 17 октября.

3. Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом: Закон Иркутской области от 06.12.2010 № 121-ОЗ (ред. от 31.10.2014) // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 26. 17 декабря.

4. Об административно-территориальных единицах с особым статусом: Закон Красноярского края от 24.12.2015 №9- 4110 (вступ. в силу 3 января 2016 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=13131>.

© Бюллетень магистранта 2016 год