

УДК: 342.26

А.А. Кондрашев, Ю.С. Дружинина

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ  
С ОСОБЫМ СТАТУСОМ (НА ПРИМЕРЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)**

*A.A. Kondrashev, Yu.S. Druzhinina*

**THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS  
OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL SUBJECTS WITH  
SPECIAL STATUS (ON THE EXAMPLE OF KRASNOYARSK REGION)**

*В данной статье представлены результаты подробного изучения конституционно-правового статуса административно-территориальных единиц с особым статусом, а также особенностей образования и «пограничного» правового статуса Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов Красноярского края как территорий с особыми публично-властными полномочиями. Учитывая, что на уровне федерального и регионального законодательства не урегулирован ряд важных вопросов правового положения административно-территориальных единиц с особым статусом, в том числе вопросов, выражающих некую «особость» указанных субъектов права, представляется необходимым разобратить эту тему с целью упорядочения всех знаний. Данный процесс будет полезен как для законодателя, с точки зрения применения и разработки правовых норм в отношении административно-территориальных единиц с особым статусом, так и для жителей, населяющих их, так как правовое положение субъекта федерации или муниципального образования оказывает непосредственное влияние на правовой статус граждан, в частности на реализацию их социальных и политических прав. Исходя из указанной цели и актуальности, были поставлены следующие задачи: анализ законодательства, регламентирующего правовой статус Эвенкийского и Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципальных районов, а также методы организации государственной власти в них. Учитывая национальные, исторические и территориальные особенности данных муниципальных образований в составе Красноярского края, авторами предложены направления и пути для конкретизации их правового статуса в системе конституционно-правового регулирования в отечественном конституционном праве. Данные предложения учитывают действующее федеральное законодательство и полномочия органов государственной власти края в рамках урегулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом.*

**Ключевые слова:** федерализм, административно-территориальные единицы с особым статусом, территориальное устройство, автономные округа, конституционно-правовой статус административно-территориальных единиц с особым статусом, централизация публичной власти, органы государственной власти.

*The results of detailed studying of constitutional legal status of administrative and territorial units with special status, and also the features of formation and "boundary" legal status Evenki and Taimyr Dolgan-Nenets municipal territories of Krasnoyarsk Region as territories with special public powers of the authorities are presented in the study. Considering that at the level of federal and regional legislation a number of important questions of legal status of administrative and territorial units with special status is not settled, including the questions expressing certain "peculiarity" of specified legal entities it is obviously necessary to sort this subject for the purpose of streamlining of all knowledge. This process will be useful as to the legislator, from the point of view of application and development of precepts of law concerning administrative and territorial subjects with special status, and to the inhabitants occupying them as legal status of the subject of federation or municipality has direct impact on legal status of citizens, in particular on the realization of their social and political rights. Proceeding from the specified purpose and relevance, the following tasks were set: the analysis of the legislation regulating legal status of Evenki and Taimyr (Dolgan-Nenets) municipal areas, and also the methods of organization of government in them. Considering national, historical and territorial features of the data of municipalities as the part of Krasnoyarsk Region, the authors offered the directions and ways for the specification of their legal status in the system of constitutional and legal regulation in domestic constitutional right. These suggestions consider the existing federal legislation and powers of public authorities of the region within the settlement of the status of administrative and territorial units with special status.*

*Keywords: federalism, administrative and territorial units with special status, territorial organization, autonomous areas, constitutional legal status of administrative and territorial subjects with special status, centralization of public power, bodies of governmental power.*



Называя территории бывших автономных округов, упраздненных в результате объединения трех субъектов Российской Федерации, АТЕ с особым статусом, законодатель тем самым определяет их родовой статус как административно-территориальной единицы, т. е. одного из элементов административно-территориального устройства Красноярского края.

В Российской Федерации в настоящее время используется три вида территориального устройства: федеративное, административно-территориальное устройство субъектов РФ и муниципально-территориальное устройство субъектов РФ. В самом общем виде под территориальным устройством следует понимать разделение территории Российской Федерации или субъекта РФ на части в целях наиболее эффективной организации государственного управления или местного самоуправления.

В результате федеративного и муниципально-территориального деления образуются «универсальные» территориальные единицы, т. е. такие части территории, которые являются основой для функционирования публично-властной организации – субъекта Российской Федерации или, соответственно, муниципального образования. Публично-властная организация является полноценным субъектом права, обладающим право-, дее- и деликтоспособностью. Статус публично-властной организации, создаваемой как результат федеративного или муниципально-территориального деления, предполагает наличие собственной территории, территориального коллектива (населения субъекта РФ или местного сообщества), системы органов государственной власти (местного самоуправления), системы конституционно-законодательно закрепленной компетенции (полномочий по решению вопросов местного значения), системы правовых актов, действующей в границах установленной территории, комплекса публичного имущества, собственного самостоятельного бюджета и полномочий по самостоятельному установлению налогов; наличия внешних символов, индивидуализирующих публично-властную организацию. Для субъектов РФ также характерно и право на участие в реализации государственного суверенитета Российской Федерации.

В результате регионального административно-территориального деления образуются части территории субъекта Российской Федерации, которые нельзя отнести к «универсальным». На основе получившихся частей территории не создаются публично-властные организации. Установленные границы административно-территориальных единиц служат, как правило, для того, чтобы очертить территориальные пределы юрисдикции территориальных структурных подразделений органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, административно-территориальное устройство нацелено на эффективную организацию системы региональных органов государственной власти. В настоящее время в рамках созданных административно-территориальных единиц Красноярского края действуют, например, территориальные подразделения Агентства записи актов гражданского состояния [1] и Службы по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края [2], а также территориальные избирательные комиссии.

Следовательно, при административно-территориальном делении не создается какой-либо субъект правоотношений, который может наделяться комплексом конституционных или иных прав. Таким образом, территориальная единица не может приобретать права, обязанности, выступать в суде, быть субъектом служебных, административных и прочих правоотношений. Обсуждению (с оговорками) подлежит лишь вопрос о правосубъектности населения создаваемой административно-территориальной единицы. Поскольку административно-территориальная единица не является субъектом права, а, скорее, только объектом правового регулирования, более корректно было бы использовать терминологию «правовое положение административно-территориальной единицы», но не термин «статус». Последний обычно применяется для обозначения правового положения субъектов права.

Сказанное подтверждается анализом законодательства Красноярского края. Сопоставляя положения части 1 статьи 31 и части 1 статьи 32 Устава края, можно прийти к выводу, что административно-территориальные единицы образуются в целях осуществления государственной власти на территории края [3], муниципально-территориальные единицы – для наиболее эффективной организации местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации. В статье 2 Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 (ред. от 20.06.2012) «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» установлено [4], что понятие «административно-территориальное устройство края» означает территориальную организацию края, представляющую 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.

В настоящем исследовании некоторые выводы могут быть сделаны из концепции о так называемых «регионалистских» государствах. Процессы, проходящие в ряде европейских государств, связаны с приобретением административно-территориальной единицей некоторых элементов, характерных для статуса субъекта федеративного государства, описанных, в том числе, В.Е. Чиркиным. Так, Италия является унитарным государством, где ее области представляются как административно-территориальные единицы. Тем не менее, областям предоставляется право создать исполнительный орган общей компетенции, который обладает полномочиями по подзаконному регулированию. Их статус является переходным, промежуточным звеном между положением обычной административно-территориальной единицы и статусом субъекта федеративного государства.

Создание административно-территориальных единиц с особым статусом в результате объединения трех субъектов Российской Федерации,

как представляется, можно определить как аналогичный процесс, но с противоположным направлением. Публично-властные организации (Эвенкийский автономный округ и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ) были ликвидированы как субъекты права. Тем не менее, законодатель посчитал возможным оставить им некую часть полномочий бывшей правосубъектности. Законодательно понятие «особого статуса Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов» определено как правовое положение административно-территориальных единиц, обусловленное особенностями решения вопросов административно-территориального устройства, местного самоуправления, 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, а также сохранения и развития национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов [5]. Учитывая признаки, которые законодатель закрепил за указанными муниципальными районами, можно отметить, что особый статус таких территорий представляет собой промежуточный вариант: «уже не субъект правоотношений», но еще не «простая административно-территориальная единица».

Интересные результаты для нашего исследования может дать и применение теоретических концептуальных подходов по вопросу о соотношении правосубъектности в триаде «публично-территориальный коллектив» – «публично-властная организация» – «органы публичной власти». Для обычных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований всегда встает вопрос о том субъекте, который из них является первичным в системе конституционных и иных правоотношений.

Как представляется, в ситуации с «особостатусными» административно-территориальными единицами очевидно, что упразднение публично-властной организации и ее государственных органов предreshает вывод о том, что именно население такой территории осталось единственным субъектом, которому могут быть предоставлены некие конституционные права. Можно презюмировать, что существует публично-территориальный коллектив, проживающий на территории бывшего автономного округа, и понятие «население административно-территориальной единицы» не сводится к простой численности его жителей.

Таким образом, право, например, избирать двух депутатов от двухмандатного округа, принадлежит населению административно-территориальной единицы с особым статусом как публично-территориальному коллективу (ст. 3 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110). Этому же населению принадлежит право на со-

хранение неизменной принадлежащей ему территории в границах, установленных на момент вступления в силу нового Устава края (ч. 2 ст. 2 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110). К числу таких конституционных прав и гарантий можно причислить, на наш взгляд, право на сохранение достигнутого уровня социально-экономического развития территории и ее инфраструктуры, а также не нашедшее отражение в законодательстве право на сохранение достигнутого уровня доступности государственных и муниципальных услуг.

Подобной правосубъектностью, как представляется, не обладает население иных одномандатных округов, образуемых при выборах депутатов Законодательного собрания Красноярского края, а также население иных 42 районов Красноярского края как административно-территориальных единиц Красноярского края.

Любая децентрализация и деконцентрация публичной власти нацелена на то, чтобы приблизить объект и субъект управления. Создание субъектов федеративного государства или муниципальных образований дает возможность для субъекта государственного (муниципального) управления эффективно охватить своим воздействием локализуемую территорию. Для населения, проживающего на создаваемой территориальной единице, децентрализация и деконцентрация управления облегчает доступ к непосредственному взаимодействию с органами государственной (муниципальной) власти и их территориальными подразделениями. Также повышается возможность воздействия населения на публичные органы и должностных лиц и реализации форм демократического контроля за осуществлением управленческих действий. При осуществлении государственных полномочий и решении вопросов местного значения в таких случаях учитываются исторические, экономические, социальные, этнокультурные особенности населения.

Обратный процесс – централизация (концентрация) властных полномочий (в нашем случае – в виде упразднения субъекта Российской Федерации) влечет за собой отдаление власти от населения, снижение доступности для населения органов государственной власти для непосредственного взаимодействия. По меткому выражению французского политолога П. Бурдые, географическое расстояние от места расселения населения напрямую влияет на возможность этого населения по участию в публичном управлении.

Упразднение региональных органов, их территориальных подразделений, упразднение территориальных подразделений органов федеральной государственной власти на территории бывшего субъекта Российской Федерации (в том числе судебных органов) снижает доступность государственных услуг для населения, проживающего на территории, которая становится периферийной, так как административный центр переносится в другой субъект Российской Федерации.

Одним из дискуссионных вопросов, который может быть обсужден в рамках предлагаемой нами концепции установления правосубъектности «населения административно-территориальной единицы с особым статусом как публично-территориального коллектива», является вопрос о правомочности Федерации принять закон о статусе таких АТЕ. Установление правового положения территории, утратившей статус субъекта РФ, статус населения, ранее являвшегося населением самостоятельного субъекта Российской Федерации, представляет собой процедурные моменты завершения процесса изменения федеративного устройства Российской Федерации. Последний относится к компетенции самой Федерации, в отличие от правового регулирования административно-территориального устройства, входящего в компетенцию субъекта РФ. Следовательно, вполне правомерно федеральное регулирование статуса населения и правового положения территорий, утративших статус субъекта Российской Федерации.

Еще один момент, нуждающийся в обсуждении, – это вопрос о возможности реализации статуса административно-территориальных единиц с особым статусом таким субъектом, как муниципальный район, созданный в границах АТЕ с особым статусом. Ведь границы АТЕ с особым статусом полностью совпадают с границами образованных Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов. Совпадает и их население. Тем не менее, следует иметь в виду, что указанные муниципальные районы не являются правопреемниками правового положения АТЕ с особым статусом по причинам, названным ниже.

Во-первых, население указанных муниципальных образований есть местное сообщество, от имени которого публично-властная организация и ее органы осуществляют местное самоуправление, в то время как население административно-территориальной единицы с особым статусом публично-территориального коллектива наделяется некоторым объемом конституционных правомочий как бывший субъект Российской Федерации.

Во-вторых, образование АТЕ с особым статусом и указанные муниципальные районы было осуществлено разными актами и в рамках разной процедуры. В конституционной и муниципальной практике были случаи, когда границы муниципального образования совпадали с границами субъекта федеративного государства. Например, до принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] города федерального значения были не только субъектами Российской Федерации, но и муниципальными образованиями. Можно сказать, что и в настоящее время ничто не препятствует с формально-юридической точки зрения создать муниципальный район, который будет охватывать всю территорию субъекта Российской Федерации. Подобное совмещение статусов характерно для некоторых крупных

городов Германии, которые являются одновременно и землей в составе ФРГ, и муниципальным образованием.

Таким образом, следует подчеркнуть, что АТЕ с особым статусом как район края и муниципальный район Красноярского края не являются идентичными субъектами.

Вместе с тем законодатель Красноярского края в ранее упомянутом законе по социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком и Эвенкийском муниципальных районах Красноярского края, указывает на то, что этот закон направлен на сохранение уровня социальной поддержки граждан, проживающих в данных муниципальных районах. Однако более корректно было бы предложить, что закон направлен на социальную поддержку граждан, проживающих в границах Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов Красноярского края, которые являются административно-территориальными единицами с особым статусом.

Поскольку административно-территориальное устройство находится в исключительном ведении субъекта РФ, краевой законодатель вправе создать на территории АТЕ с особым статусом несколько муниципальных районов. Формально-юридическим препятствием для этого является принцип административно-территориального устройства Красноярского края, согласно которому границы таких административно-территориальных единиц, как район края, совпадают с границами муниципальных районов края.

С учетом правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации в рамках Постановления по так называемому «Удмуртскому делу» [7] и Определению по республике Хакасии [8] субъекты Федерации вправе создавать не только высшие органы государственной власти, но и местные органы государственного управления. Следовательно, на территории АТЕ с особым статусом вполне на конституционных основаниях могли быть созданы так называемые местные органы государственной власти района как административно-территориальной единицы с особым статусом.

В настоящее время в крае обсуждается вопрос о создании органа исполнительной власти Красноярского края (входящего в систему органов исполнительной власти) по Таймырскому Долгано-Ненецкому и Эвенкийскому районам, в функции которого будет входить координация деятельности органов государственной власти края и взаимодействие их с органами местного самоуправления этих районов. Возможность его образования регламентирована ч. 2 ст. 5 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» с целью создания условий для сохранения, развития и популяризации национальных культурных ценностей, обеспечения взаимодействия между органами государственной власти края, осущест-

влияющими деятельность на территории административно-территориальных единиц.

Таким образом, правовому положению АТЕ с особым статусом не противоречит создание местного «районного» государственного органа исполнительной власти, а также создание в структуре высших органов исполнительной власти органа специальной компетенции, в функции которого входит координация деятельности органов государственной власти по осуществлению ими исполнительно-распорядительной деятельности на территории АТЕ с особым статусом.

Муниципально-территориальное устройство, которое в настоящее время установлено на территории АТЕ с особым статусом, не отличается особой оригинальностью. Образование сельских поселений практически в границах исторически сложившихся территорий населенных пунктов, как это представлено на территории Эвенкийского района в настоящее время, отвечает историческим особенностям территорий Крайнего Севера. Остальная территория является межселенной и непосредственно входит в состав муниципального района. Подобное устройство характерно и для других районов края, например Туруханского и Богучанского.

В Таймырском (Долгано-Ненецком) районе вся территория поделена между четырьмя поселениями, и там не образуется межселенная территория. Следует отметить, что это в меньшей степени отвечает специфике осуществления местного самоуправления в условиях Крайнего Севера, но подобное муниципально-территориальное устройство характерно для большинства территорий края, находящихся в центральных и южных частях Красноярского края.

Те исключения из правил, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые дозволено сделать региональному законодателю Федеральным конституционным законом от 14.10.2005 № 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» применительно к АТЕ с особым статусом, не были использованы.

Отметим, что значительно более оригинальные исключения из принципов муниципально-территориального устройства установлены Федеральным конституционным законом от 14.10.2005 № 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» [9] (ч. 4 и 5 ст. 17) для Северо-Енисейского муниципального района и городского округа Норильск. И эти полномочия по отступлению от общих принципов муниципально-территориального устройства были реализованы краевым законодателем.

Как представляется, правовое положение АТЕ с особым статусом, установленное федеральным законодательством, в частности особенности муниципально-территориального устройства, которые не вытекают из природы такой АТЕ, как бывшей территории субъекта Российской Федерации, практически не определено федеральным законодателем в специальных правовых нормах, и не позволяет универсализовать статус всех образованных АТЕ. Законодатель не изменял муниципально-территориальное устройство, организованное органами власти автономных округов. И тот факт, что такое устройство имеет кардинальные отличия в этих районах, также подтверждает, что оно нисколько не отражает специфики правового положения АТЕ с особым статусом.

Аналогичное можно утверждать и в отношении административно-территориального устройства этих территорий. Вместо объединения сельских населенных пунктов и включения их в состав сельсоветов (административно-территориальная единица, совпадающая с территорией сельсоветов как сельских поселений), что установлено для всей иной территории края, в Таймырском (Долгано-Ненецком) районе сельские населенные пункты, входящие в состав одного поселения, находятся в «административном» подчинении административного центра – поселка (границы поселка совпадают с границами поселения как муниципального образования). Это позволяет сделать вывод о том, что имеются лишь различия в терминологии, но никак не в сущностной организации административно-территориального устройства на территории Таймырского Долгано-Ненецкого района. Как представляется, краевой законодатель не стал менять терминологию, ранее установленную законодательной властью автономных округов. Институт «административного подчинения сельских населенных пунктов» и статус сельских поселений соответствует сельсоветам как административно-территориальным единицам и муниципально-территориальным единицам края.

### **Литература**

1. Об утверждении Положения об агентстве записи актов гражданского состояния Красноярского края и установлении предельной численности государственных гражданских служащих и иных работников агентства записи актов гражданского состояния Красноярского края: постановление правительства Красноярского края от 29.08.2008 г. № 60-п (ред. от 26.02.2013) // Ведом. высш. органов гос. власти Краснояр. края. – 2008. – № 43 (264).
2. Об утверждении Положения о службе по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края и установлении предельной численности государственных гражданских служащих и иных работников службы по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов тех-

- ники Красноярского края: постановление правительства Красноярского края от 29.09.2008 г. № 107-п (ред. от 25.11.2011) // Ведом. высш. органов гос. власти Краснояр. края. – 2008. – № 50 (271).
3. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (подписан губернатором Красноярского края 10.06.2008) // Краевой вестн. – 2008. – № 1.
  4. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: закон Красноярского края от 10.06.2010 г. № 10-4763 (ред. от 20.06.2012) // Ведом. высш. органов гос. власти Краснояр. края. – 2010. – № 31 (402).
  5. Об административно-территориальных единицах с особым статусом: закон Красноярского края от 24.12.2015 г. № 9-4110 // Наш Красноярский край. – 2015. – № 98.
  6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
  7. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
  8. О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного суда Республики Хакасия: определение Конституционного суда РФ от 04.02.1999 г. № 1-О // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 8. – Ст. 1092.
  9. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федер. конституционный закон от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4212.

