

На правах рукописи

Ромашов Павел Андреевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ  
ЕДИНИЦА С ОСОБЫМ СТАТУСОМ  
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Пермский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Кочев Владимир Александрович**

**Официальные оппоненты:** заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
**Сунцов Александр Павлович**

кандидат юридических наук  
**Прокопьев Дмитрий Владимирович**

**Ведущая организация:** Мордовский государственный университет

Защита состоится 20 декабря 2008 года в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Институте государства и права Тюменского государственного университета по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан 19 ноября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских



## Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Выбор темы диссертации определяется, во-первых, «инновационным» характером правового регулирования особого статуса округов как административно-территориальных образований, учрежденных в составе новых субъектов РФ по этническому принципу, во-вторых, недостаточным теоретико-методологическим обеспечением подобного рода правоустановительной деятельности и, в-третьих, острой необходимостью практического решения данных задач.

В конституционно-правовой науке только начинают разрабатываться подходы в понимании природы институционализации новых субъектов РФ. Важной характеристикой данного процесса является то, что прекращение существовавших автономных округов в качестве субъектов РФ не ведет к их упразднению как территориальных образований. В данном случае, по сути, происходит трансформация (преобразование) политико-государственного статуса округов в качестве субъектов РФ в особый административно-территориальный статус.

Юридически это преобразование выражается в объединении граничащих между собой субъектов РФ и прекращении существования объединившихся территорий в качестве субъектов РФ, а также учреждении административно-территориальной единицы с особым статусом.

Вместе с тем сущностно-содержательная основа институционализации новых субъектов РФ в спектре образования территорий с особым статусом в их составе в юридической литературе не получила детального освещения. Но без решения данного вопроса вряд ли возможно адекватное понимание природы административно-территориальной единицы с особым статусом. Это понимание, в свою очередь, является основополагающим в определении

модели регулирования положения этих образований, выявлении элементного состава и нормативного содержания их статуса.

Одной из составляющих данной проблемы является необходимость уточнения категории «особый статус» административно-территориальной единицы в составе нового субъекта РФ и его законодательного оформления. Наряду с этим следует определить возможности детализации правового положения этих образований в зависимости от конкретных условий объединительного процесса.

Начавшаяся работа по разработке уставов и законодательства новых субъектов РФ актуализировала необходимость детализации правового регулирования в исследуемой области государственных отношений. Исходя из этого предстоит прежде всего уяснить роль договорных условий объединения субъектов РФ, выработанных в интеграционном процессе, а также характер обязательств, возникающих из предварительных договоренностей, степень их императивности для федерального и регионального законодателя. Важное значение имеет и определение форм участия административно-территориальных единиц с особым статусом (округов) в конституировании своего положения и др.

Таким образом, задача науки конституционного права состоит как в разработке теории административно-территориальных единиц с особым статусом, так и в выявлении проблем правового регулирования положения этих образований в составе новых субъектов РФ, в том числе в уточнении предмета регулирования федерального законодательства, уставов и законов субъектов РФ.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Теоретическую основу исследования составили труды таких ведущих ученых, как С.А. Авакьян, А. С. Автономов, Н.В. Витрук, Б.Л. Железнов, Д.Л. Златопольский, М.В. Глигич-Золотарева, И.М. Кислицын, А.Н. Кокотов, Б.С. Крылова, Б.М. Лазарев, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.Н. Лысенко, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, Ю.Г. Судницин, В.И. Чиркин, и др., внесших

значительный вклад в разработку проблемы федеративного устройства России и Союза ССР, а также исследования известных дореволюционных государствоведов – Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С. А. Котляревского и др.

Изучению конституционно-правовой природы трансформации состава Российской Федерации посвящены работы Л.В. Андриченко, М.В. Баглая, М.Н. Бродского, Д.А. Керимова, А.В. Лужина, А.П. Любимова, И.А. Конюховой, С.В. Нагаевой, Н.А. Михалевой, А.С. Саломаткина, С.В. Полениной, А.А. Югова и др.

Тема диссертации предполагает глубокое изучение теории автономии, специфики ее форм, статуса различных автономных образований. Выбор автором подходов к изучению данной проблематики основан на работах А.И. Денисова, О.Е. Кутафина, Я. Н.Уманского, Б. В. Щетинина, С. С. Кравчука, А.В. Радвогина, П.Г. Семенова, В.В. Иванова, в том числе дореволюционных – К. Кульчицкого, В.М. Гессена, Ф.Ф. Кокошкина, др.

Важную роль в изучении генезиса законодательства о национальных (автономных) округах в РСФСР сыграли труды О.Е. Кутафина, Е.М. Широковой, В.В. Иванова, А.И. Потапова и др.

Вопросы совершенствования правового регулирования процесса образования новых субъектов РФ, основ правового положения административно-территориальных единиц с особым статусом рассматривались в научных статьях А.С. Автономова, В.В. Иванова, В.А. Кочева и др.

**Объект исследования.** Объектом диссертационного исследования является административно-территориальная единица с особым статусом как составная часть нового субъекта РФ.

**Предмет исследования.** В качестве предмета диссертационного исследования избраны факторы и условия образования административно-территориальных единиц с особым статусом, понятие особого статуса

административно-территориальной единицы, его основные элементы и особенности конституционно-правового регулирования.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в выявлении конституционно-правовой природы административно-территориальной единицы с особым статусом как составной части нового субъекта РФ; в рассмотрении исторических условий развития общности людей, ставшей основой образования административно-территориальной единицы с особым статусом; определении основных параметров и содержания особого статуса этнического территориального образования.

В соответствии с поставленной целью определяются задачи. Задачами диссертационного исследования являются:

- изучение сущности и содержания процесса прекращения существования автономных округов и образования административно-территориальных единиц с особым статусом (округов);

- исследование генезиса конституционно-правового положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, развития государственно-правовой формы их территориальной организации;

- рассмотрение конституционно-правовых принципов особого статуса округов как административно-территориальных образований (округов);

- определение федерального компонента и анализ договорных положений особого статуса административно-территориальных образований (округов);

- характеристика уставной модели регулирования особого статуса Коми-Пермяцкого округа, Таймырского Долгано-Ненецкого округа и Эвенкийского округа.

**Методологическая основа исследования.** В диссертационном исследовании применялись общенаучные методы исследования: диалектический, анализа и синтеза, системно-структурный и логический. Использовались методы частных наук, среди которых следует выделить

сравнительно-правовой, технико-юридический анализ, а также конкретно-исторический и социологический подходы, иные приемы научного анализа. Это позволило выявить факторы, условия, направления и особенности правового регулирования особого статуса административно-территориальных образований (округов), определить связанные с ним проблемы и возможные пути и средства их разрешения.

**Нормативно-правовая база исследования.** Нормативную основу диссертационной работы составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, уставы, законы и иные правовые акты субъектов РФ, Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г., Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г., законы СССР, законы РСФСР и другие законодательные акты РСФСР.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором впервые предпринимается попытка на уровне диссертационной работы комплексно рассмотреть основы конституционно-правового регулирования положения административно-территориальных единиц с особым статусом в составе новых субъектов РФ. Конкретные характеристики новизны исследования проявляются в определении особенностей элементного состава правового статуса указанных территориальных образований, а также форм и способов его (статуса) регулирования. Это находит выражение в основных положениях и выводах, выносимых на защиту, которые заключаются в следующем:

1. Административно-территориальная единица с особым статусом образуется в составе новых субъектов РФ вследствие прекращения существования автономных округов как субъектов РФ в результате их объединения с «материнским» краем (областью). Характер и содержание объединительного процесса, регулируемого федеральным и региональным законодательством, предопределяется конституционно-правовой природой особого статуса административно-территориальных единиц.

2. В тех административно-территориальных единицах, в которых этнические группы составляют большинство населения (Коми-Пермяцкий округ) или его (населения) значительную часть (Агинский Бурятский округ), особый статус может быть оформлен в виде административной автономии этносов в местах их компактного поселения на территории соответствующего округа. Право этнических групп, отвечающих требованиям компактного проживания и иным условиям (географическим, историческим), на особый статус в рамках обозначенной государственной властью территории признается правом Европейского сообщества и подлежит признанию Российской Федерацией.

3. При оформлении особого статуса административно-территориальных единиц, в составе населения которых этнические группы не имеют большинства, следует принимать во внимание географические и исторические особенности развития соответствующей общности людей. В этом случае может использоваться как форма административной автономии для населения округа в целом, так и иные формы сохранения этнической самобытности этносов на территориях компактного расселения (например, национальные районы с правом местного управления или самоуправления).

4. В процессе формирования и развития территориальных этнических общностей формы государственно-политического выражения их статуса в России не оставались неизменными. На этом пути выделяются следующие этапы: 1) родоплеменная организация управления (до 1924 г.); 2) переход от родоплеменной к национально-территориальной организации власти и управления (1924–1932 гг.); 3) формирование и развитие национально-территориальных образований (национальных округов (1932–1977 гг.)); 4) государственно-правовое оформление округов как автономных образований (1977–1990 гг.); 5) становление автономных округов как субъектов РФ (1990–1993 гг.) и их институционализация в Конституции РФ; 6) образование административно-территориальных единиц с особым статусом в составе новых субъектов РФ (2005–2008 гг.). В ходе



исторического развития этнические общности приобрели богатый опыт жизнедеятельности в качестве самостоятельных территориальных образований с правами как административной, так и политической автономии. Данные обстоятельства следует принимать во внимание при регулировании особого статуса административно-территориальных единиц (округов) в составе новых субъектов РФ.

5. Конституционно-правовые основы особого статуса административно-территориальных единиц (округов) первоначально были оформлены в договорных положениях. Исходя из общефедерального принципа добровольности объединения субъектов РФ и прекращения их существования при образовании нового субъекта РФ, в федеральных законах, регулирующих особый статус округов как административно-территориальных единиц, должно сохраняться существо региональных договорных положений. Поскольку эти положения определяют первичное нормативное содержание принципа добровольности. В то же время при законодательно определенных условиях конкретные положения соглашений между объединяющимися субъектами РФ могут изменяться, если такие изменения не ведут к разрушению существа достигнутых договоренностей и соответственно – к нарушению общефедерального принципа добровольности.

6. Изменения или отступления от договорных положений в законодательстве должны быть обоснованы. В качестве одного из таких обоснований выступает требование соблюдения государственных интересов Российской Федерации. Непреложность государственных интересов является одним из законодательно установленных федеральным центром условий образования нового субъекта РФ. Поэтому отступление федерального законодателя от отдельных договорных положений может быть обосновано выполнением данного условия. Вместе с тем существо содержания региональных договоренностей как основы прекращения статуса субъектов РФ в результате их объединения не должно изменяться, так как обратное

вступает в противоречие с другим общефедеральным принципом – принципом добровольности.

7. Правоприменительной практикой выработаны юридические формы (источники) выражения договоренностей, достигнутых в ходе объединения субъектов РФ. Первыми юридически значимыми объединительными документами стали два вида актов: 1) Договор «О согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 17.02.2003 г. и 2) Меморандум «Об образовании нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Названные источники договорных положений следует рассматривать как взаимодополняющие. При этом Договор выполняет только функцию основополагающего акта, тогда как Меморандум выступает в качестве основного и дополнительного акта. В Договоре от 17.02.2003 г. закреплены исходные параметры образования нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Это: 1) правопреемство вновь образуемого субъекта РФ; 2) порядок действия правовых актов объединяющихся субъектов РФ; 3) предметы ведения нового субъекта РФ и полномочия его органов государственной власти; 4) территория нового субъекта РФ и ее границы; 5) статус органов государственной власти объединяемых субъектов РФ, порядок их формирования. В Меморандуме об образовании нового субъекта РФ развиваются основные нормативные положения Договора от 17.02.2003 г. и закрепляются новые установления, в том числе основополагающего значения.

8. Особой формой (источником) договорных положений выступает письмо (обращение) к Президенту РФ участников объединительного процесса. В письме (обращении) Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа ранее достигнутые договоренности не только дополняются и конкретизируются, но и видоизменяются в их основополагающей части. В этом документе, в частности, во изменение ранее

достигнутых договоренностей по статусу нового субъекта РФ (предполагалось сохранить статус «области» и наименование «Пермская область») определяется иной титул вновь образуемого субъекта РФ (Пермский край). При этом именно в письме закрепляется новая конституционно-правовая категория «Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальная единица с особым статусом».

9. В соответствии с договорными положениями федеральный законодатель конституирует административно-территориальную единицу с особым статусом в качестве административно-территориального образования, которое обладает территориальным единством, имеет собственные органы власти и собственный бюджет. Кроме того, на территории Коми-Пермяцкого округа образуются в порядке, установленном законом, территориальные структуры региональных и федеральных органов власти, в том числе федеральных судов, а также обеспечивается представительство округа в законодательном (представительном) органе государственной власти нового субъекта РФ<sup>1</sup>.

В других вновь образованных субъектах РФ основные начала особого статуса административно-территориальных единиц в федеральных конституционных законах не определены. Предусматривается лишь возможность образования в округах постоянной сессии краевого (областного) суда, а также представительство округов в органе законодательной власти края (области). При этом федеральный законодатель указывает, что статус округа устанавливается с учетом исторических и иных традиций.

10. Модель институционализации Коми-Пермяцкого округа характеризуется следующими общими чертами: округ имеет собственный орган государственной власти; учреждается институт должностного лица, возглавляющего округ (глава округа); глава Коми-Пермяцкого округа как

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. №1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110.

должностное лицо возглавляет краевой орган исполнительной власти – Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа края; в округе функционируют территориальные органы исполнительных органов государственной власти края и территориальные органы федеральных органов государственной власти; территория округа делится на административные районы; округ имеет собственную символику, отражающую его исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции; округ имеет собственный административный центр; в округе используется в официальных сферах общения коми-пермяцкий язык.

11. Особенности особого статуса Коми-Пермяцкого округа заключаются в следующем: 1) государственная власть края на территории округа осуществляется органами власти края; 2) в Уставе Пермского края регулируется институт участника межбюджетных отношений, находящегося на территории Коми-Пермяцкого округа (ч.2 ст. 43). Участники межбюджетных отношений, находящиеся на территории Коми-Пермяцкого округа, обладают теми же правами, что и участники межбюджетных отношений Пермского края в целом (ч. 2 ст. 43); 3) Коми-Пермяцкий округ не имеет своего бюджета, как это установлено ч. 7 ст. 14 № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г., предусматривается финансирование Коми-Пермяцкого округа из средств бюджета Пермского края.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного и финансового права ГОУ ВПО «Пермский государственный университет». Основные выводы диссертации были опубликованы в статьях, обсуждены на конференциях, апробированы в ходе ведения занятий в Пермском государственном университете.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

## Содержание диссертационного исследования

**Во введении** обосновывается актуальность выбранной темы, степень ее разработанности, научная новизна, определяются объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования, характеризуются его методологическая основа и нормативно-правовая база, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации.

**Первая глава – «Понятие административно-территориальной единицы с особым статусом»** – включает два параграфа и посвящена конституционно-правовому анализу природы административно-территориальной единицы с особым статусом и характеристике его элементного состава.

**В параграфе 1.1. – «Конституционно-правовая природа административно-территориальной единицы с особым статусом»** – рассматриваются основные факторы образования административно-территориальных единиц с особым статусом (далее – АТЕОС). Отмечается, что АТЕОС образованы, во-первых, вследствие образования новых субъектов РФ на основе объединения автономных округов и краев (областей), в состав которых эти округа входили, и, во-вторых, в связи с прекращением существования указанных автономных округов и «материнских» краев (областей). По мнению диссертанта, именно эти факторы определяют конституционно-правовую природу административно-территориальных единиц с особым статусом как обособленных (с элементами автономии) образований в составе вновь образованных субъектов РФ.

В целом объединительный процесс характеризуется количественно-качественными преобразованиями состава Российской Федерации. Имеет место общее количественное сокращение субъектов РФ, учрежденных Конституцией РФ 1993 г. Прекратили существование 11 субъектов РФ. При

этом в составе Российской Федерации образовано 5 новых субъектов РФ. Следовательно, в настоящее время в составе Российской Федерации находится 83 субъекта РФ.

Основной особенностью качественного изменения состава Российской Федерации, как показывает диссертант, является то, что прекращение существования автономных округов не ведет к исчезновению территории автономии. Поскольку с упразднением автономного округа как субъекта РФ территориальная общность людей, составившая основу данного государственного образования, сохраняется. В анализируемом случае общность утрачивает лишь государственно-правовую форму своего бытия в составе Российской Федерации.

Другая особенность объединительного процесса связана с различиями между вновь образованными субъектами РФ. Одни из этих субъектов РФ характеризуются тем, что, в отличие от субъектов РФ, прекративших свое существование, приобрели новый титул (наименование и конституционно-правовую форму) – это Забайкальский край, другие же сменили только конституционно-правовую форму, сохранив наименование «материнского» субъекта РФ, прекратившего существование – это Пермский край и Камчатский край и, наконец, последние – сохранили как наименование, так и конституционно-правовую форму ранее существовавшего сложносоставного субъекта РФ – это Красноярский край и Иркутская область.

Общим же для всех вновь образованных субъектов РФ является то, что в каждом из них изменился состав территории - сложносоставная территория «материнского» субъекта РФ преобразуется в единую объединенную государственную территорию нового субъекта. Преобразование объединившихся субъектов РФ в новый субъект РФ юридически закреплено в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ путем внесения соответствующих изменений.

Изложенное дает основание утверждать, что существенной чертой конституционно-правовой природы административно-территориальной

единицы с особым статусом следует признать ее генетическое родство с автономными округами, прекратившими свое существование в качестве субъектов РФ.

Прекращение существования автономных округов как таковых де-факто выражается в «реинкарнации» соответствующей общности в качестве административно-территориальной единицы с особым статусом. В силу этого особый статус административно-территориальной единицы следует прежде всего рассматривать как величину, заданную этой генетической наследственностью.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации определение понятия, приобретаемого административно-территориальной единицей «особого статуса» не дается. Диссертант полагает, что эта дефиниция может быть раскрыта исходя из положений Конвенции о защите этнических групп Европы. Конвенционный подход может быть применен в тех административно-территориальных единицах с особым статусом, в которых этнические группы составляют большинство населения (Коми-Пермяцкий округ) или значительную его часть (Агинский Бурятский округ). Однако на территории других округов этнические группы не составляют большинство населения. Поэтому в данных образованиях могут быть использованы дополнительные формы сохранения самобытности национальных меньшинств.

**В параграфе 1.2. – «Параметры особого статуса административно-территориальной единицы» – рассматриваются основополагающие начала конституирования АТЕОС.**

В диссертации отмечается, что в процессе образования новых субъектов РФ на договорной основе определены основы особого статуса административно-территориальных единиц в составе вновь образованных субъектов РФ. Главные из них – территориальное единство и самостоятельность в решении местных дел. Современной России известны такие публично-правовые формы самостоятельности подобного типа

образований как административная (местная) автономия, местное самоуправление и местное управление. Поэтому административно-территориальная единица с особым статусом, будучи территориально единым образованием, может приобретать как форму административной автономии, так и форму местного самоуправления или местного управления.

Конституирование административно-территориальных единиц с особым статусом в иной форме представляется автору проблематичным. Поскольку автономные округа, на базе которых учреждаются административно-территориальные единицы с особым статусом, имеют достаточно богатый опыт самостоятельного решения не только чисто местных и региональных вопросов, но и непосредственного решения вопросов государственной жизни, в том числе опыт участия в управлении делами федерации в качестве субъектов РФ.

Общность людей, ставшая социальной основой АТЕОС, прошла длительный исторический путь развития. Результатом этой эволюции явилось то, что население данных образований приобрело характер политической общности, конституционно оформленной в конечном счете как субъект РФ. Поэтому в данной ситуации следует вести речь о сохранении ценностей политического порядка, а не об отказе от них и возврате к исходной форме бытия «малых народов» – попечительско-покровительственного характера.

В связи с обозначенным подходом в диссертации рассматриваются основные этапы развития округов в России на началах автономизации, местного самоуправления и местного управления. На этом пути малые народы прошли ряд последовательно сменяющихся ступеней развития. Исследовав эволюцию публично-правовых статусов малых народов России, диссертант подчеркивает, что общности людей, как социальная основа АТЕОС, имеют опыт жизнедеятельности в качестве самостоятельных образований с правами как административной, так и политической автономии субъектов Федерации. Данное обстоятельство нельзя не



учитывать в оформлении особого статуса территорий в составе новых субъектов РФ.

**Вторая глава – «Конституционно-правовые основы административно-территориальной единицы с особым статусом»** – состоит из двух параграфов, в ней исследуются особенности регулирования положения округов во вновь образованных субъектах РФ, договорный и уставный компоненты статуса.

**В параграфе 2.1. – «Договорной компонент особого статуса административно-территориальной единицы»** – выявляется юридическая природа договорных положений особого статуса административно-территориальной единицы во вновь образованном субъекте РФ.

В диссертации отмечается, что свобода усмотрения законодателя в нормировании особого статуса округа во вновь образованном субъекте РФ ограничена законодательно определенными принципами и условиями объединительного процесса, в результате которого автономные округа прекращают свой статус в качестве субъекта РФ.

Автор полагает, что конкретные положения соглашений между объединяющимися субъектами РФ могут изменяться при законодательно определенных условиях. Поскольку такие изменения не ведут к разрушению существа достигнутых договоренностей и соответственно – к нарушению федерального принципа добровольности образования нового субъекта РФ в результате прекращения существования объединившихся субъектов РФ.

Изменения или отступления от договорных положений должны быть обоснованы. В качестве одного из таких обоснований может быть необходимость соблюдения государственных интересов Российской Федерации. Непреложность общегосударственных интересов является одним из законодательно установленных федеральным центром требований образования нового субъекта РФ. Поэтому отступление федерального законодателя от отдельных договорных положений может быть обосновано соблюдением данного требования.

По мнению диссертанта, в указанном случае существо содержания региональных договоренностей как условия прекращения статуса субъекта РФ в результате их объединения не должно изменяться. Поскольку обратное вступает в противоречие с общефедеральным принципом добровольности.

В диссертации подробно анализируются первые юридически значимые договорные акты и дается их характеристика.

В Договоре «О согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 17.02.2003 г. закреплены исходные параметры образования нового субъекта РФ. Это: 1) правопреемство вновь образуемого субъекта РФ; 2) порядок действия правовых актов объединяющихся субъектов РФ; 3) предметы ведения нового субъекта РФ и полномочия его органов государственной власти; 4) территория нового субъекта РФ и ее границы; 5) статус органов государственной власти объединяемых субъектов РФ, порядок их формирования.

В Меморандуме «Об образовании нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» развиваются основные нормативные положения Договора от 17.02.2003 г. и закрепляются новые установления, в том числе основополагающего значения. В этом документе определяется основа объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. В преамбуле провозглашается, что объединяющиеся стороны исходят из экономической, социально-культурной и территориальной целостности двух образований, выраженной в стремлении населения территорий к интеграции.

Основные положения Договора и Меморандума были отражены в официальном письме к Президенту РФ от 17.02.2003 г. В данном документе констатировалось, что новый субъект РФ должен иметь статус «области», а Коми-Пермяцкий автономный округ сохраняется как особая административно-территориальная единица в составе области. Вместе с тем уже в повторном письме (обращении) к Президенту РФ, содержащем прогноз

социально-экономических последствий объединения, ранее достигнутые договоренности корректируются и дополняются.

Автор подчеркивает, что письмо главе государства как юридическая форма договорных положений объединительного процесса есть юридический феномен, не известный конституционно-правовой практике России.

Во-первых, в повторном письме отражено изменение ранее определенной публично-территориальной формы нового субъекта РФ, а также оформляется его новое наименование. Вместо «области» предполагается образовать край, а новому субъекту РФ предлагается дать название «Пермский край», которое впоследствии и было закреплено в Федеральном конституционном законе от 25.03.2004 г. №1-ФКЗ.

Во-вторых, уточняются ранее определенные параметры статуса Коми-Пермяцкого округа после объединения. Данное уточнение оформлено посредством закрепления новой конституционно-правовой категории «Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальная единица с особым статусом». В предложенной формулировке статус округа не связан с понятием «автономия», известным государственно-правовой практике. В то же время вводится понятие «особый статус», содержание которого предстоит еще установить.

Диссертант обращает внимание на то, что основные договорные положения отражены в Федеральном конституционном законе от 25.03.2004 г. №1-ФКЗ. В этом законе административно-территориальная единица с особым статусом, по сути, конституируется в качестве административно-территориального образования (округа), которое обладает территориальным единством, имеет собственные органы власти и собственный бюджет. На территории Коми-Пермяцкого округа образуются в порядке, установленном законом, территориальные структуры региональных и федеральных органов власти, в том числе федеральных судов, а также обеспечивается представительство округа в законодательном (представительном) органе государственной власти нового субъекта РФ.

Данные положения являются базовыми и юридически обязательными в регулировании особого статуса Коми-Пермяцкого округа федеральными законами, Уставом и законами Пермского края.

В других вновь образованных субъектах РФ основные начала особого статуса административно-территориальных единиц в федеральных конституционных законах не определены. Предусматривается лишь возможность образования в округах постоянной сессии краевого (областного) суда, а также представительство округов в органе законодательной (представительной) власти края (области).

В связи с изложенным в работе далее отмечается, что в решении вопроса о регулировании статуса административно-территориальных единиц с особым статусом в указанных субъектах РФ следует исходить из общих требований федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов РФ, согласно которым особый статус административно-территориальных единиц определяется федеральными законами, уставами и законами субъектов РФ.

Поскольку федеральный законодатель до настоящего времени не использовал регулятивные полномочия в указанной сфере, за исключением положений, закрепленных в вышеназванных федеральных конституционных законах, постольку в решении данного вопроса надлежит обратиться как к аналогии закона, регулирующей сходные отношения в Пермском крае, так и к рецепции права – учесть опыт регулирования в демократических зарубежных странах.

**В параграфе 2.2. – «Уставный компонент особого статуса административно-территориальной единицы» – характеризуются положения учредительных актов вновь образованных субъектов РФ (Устава Пермского края и проекта Устава Красноярского края).**

В исследовании уставного компонента особого статуса автор исходит из того, что в настоящее время только в одном из пяти образованных субъектов РФ – в Пермском крае принят Устав края. Еще в двух новых субъектах РФ

(в Красноярском и Камчатском краях) официально опубликованы проекты уставов этих краев, а в Иркутской области подготовлен проект Устава области. При этом в Камчатском крае и в Иркутской области за основу взята модель конституционализации округа в Пермском крае. В этой связи опыт регулирования особого статуса Коми-Пермяцкого округа в Уставе края следует признать как типовой (рамочный).

В работе определены элементы уставного статуса Коми-Пермяцкого округа и его особенности. Они заключаются в следующем:

1. В Уставе Пермского края конкретизируется требование федерального законодателя к территориальному единству округа. В абз. 1 ч. 1 ст. 35 Устава провозглашается, что Коми-Пермяцкий округ 1) представляет собой административно-территориальную единицу; 2) эта административно-территориальная единица входит в состав края и 3) имеет особый статус; 4) особый статус Коми-Пермяцкого округа определяется Уставом и законами края в соответствии с федеральным законодательством.

Наряду с этим в Уставе Пермского края дается определение границы округа. Указывается, что территория Коми-Пермяцкого округа сохраняется в границах, в которых существовал округ до объединения с Пермской областью.

Значимыми являются уставные положения, которые, по существу, конституируют Коми-Пермяцкий округ не просто как территориальную единицу, а как административно-территориальное образование.

К числу таких атрибутивных признаков Коми-Пермяцкого округа согласно ч. 2 и 3 ст. 41 Устава Пермского края следует отнести: во-первых, собственный орган государственной власти. В Коми-Пермяцком округе учреждается институт должностного лица, возглавляющего Коми-Пермяцкий округ (глава округа); во-вторых, функционирование в Коми-Пермяцком округе территориальных органов исполнительных органов государственной власти Пермского края. Функционирование территориальных органов в округе определяется Уставом края, законами, актами губернатора и

правительства края; в-третьих, деление территории округа на административные районы. В границах Коми-Пермяцкого округа создается пять административных районов – Гайнский, Косинский, Кочевский, Юрлинский, Кудымкарский и Юсьвинский; в четвертых, собственную символику. Коми-Пермяцкий округ может иметь в соответствии с законами Пермского края символику, отражающую его исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции; в-пятых, собственный административный центр. Административным центром Коми-Пермяцкого округа согласно Устава края является г. Кудымкар; в-шестых, использование в Коми-Пермяцком округе коми-пермяцкого языка. На территории округа наряду с русским языком может использоваться в официальных сферах общения коми-пермяцкий язык.

Вместе с тем согласно Устава края Коми-Пермяцкий округ не имеет окружного органа представительной власти. Свою специфику имеет и институт главы округа. Глава Коми-Пермяцкого округа как должностное лицо возглавляет краевой орган исполнительной власти – Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа. Основной задачей данного Министерства является обеспечение жизнедеятельности на территории округа. Для осуществления своих функций глава Коми-Пермяцкого округа наделяется государственно-властными полномочиями в порядке, установленном законами Пермского края.

2. Государственная власть края на территории Коми-Пермяцкого округа осуществляется органами государственной власти Пермского края. Осуществление функций государственной власти края на административной территории Коми-Пермяцкого округа не делегируется каким-либо другим, кроме краевых, органам власти. На территории округа образуются как территориальные органы власти края, так и территориальные органы федеральных органов власти (например, сессия Пермского краевого суда и судебное присутствие Арбитражного суда Пермского края).

Приведенные положения свидетельствуют о том, что в округе не могут создаваться окружные органы государственной власти с собственным статусом. Исключение составляет институт главы Коми-Пермяцкого округа, учрежденный в соответствии с Федеральным конституционным законом №1-ФКЗ от 25.03.2004 г. Однако при этом глава округа приобрел согласно Устава края сложный статус, а именно: должностного лица округа и должностного лица края.

3. В Уставе Пермского края закрепляется институт участника межбюджетных отношений, находящегося на территории Коми-Пермяцкого округа (ч. 2 ст. 43). Участники межбюджетных отношений, находящиеся на территории Коми-Пермяцкого округа, обладают теми же правами, что и участники межбюджетных отношений Пермского края в целом (ч. 2 ст. 43).

В соответствии с бюджетным законодательством участниками межбюджетных отношений могут выступать органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. Среди этих участников в Уставе Пермского края выделяются те из них, которые находятся на территории округа. В качестве таковых выступают Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, а также территориальные органы исполнительной власти края и органы местного самоуправления, образованные на территории Коми-Пермяцкого округа.

Специфическим является то, что в Уставе Пермского края не определяется, может ли в Коми-Пермяцком округе формироваться свой бюджет (бюджет Коми-Пермяцкого округа), как это установлено ч. 7 ст. 14 №1-ФКЗ от 25 марта 2004 г. В то же время в Уставе края предусматривается финансирование Коми-Пермяцкого округа из средств бюджета Пермского края. Объем финансирования Коми-Пермяцкого округа определяется в краевых программах (ч. 3 ст. 43).

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 по Коми-Пермяцкому округу. Все это означает, что в нарушение Федерального конституционного закона округ не имеет своего бюджета.

4. Коми-Пермяцкий округ согласно ч. 2 ст. 38 Устава Пермского края может быть преобразован в единое муниципальное образование. Подобное преобразование осуществляется в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами края на основе волеизъявления населения округа.

**В заключении** подведены итоги, сформулированы выводы проведенного диссертационного исследования. В нем также изложены предложения по совершенствованию правового регулирования.

**Основные положения диссертации отражены в научных работах, опубликованных**

1) в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

*Ромашов, П. А.* Административно-территориальная единица с особым статусом / П. А. Ромашов // Российский юридический журнал. – 2007. – № 3. – С. 49–51.

2) в других изданиях:

*Ромашов, П. А.* Состав Российской Федерации: вопросы преобразования / П. А. Ромашов // Проблемы развития юридической науки и российского законодательства: тез. докл. юбилейной науч. конф., посвящ. 90-летию Перм. гос. ун-та, Пермь, 11-12 октября 2006 г. / Перм. гос. ун-т – Пермь, 2007. – С. 46–49.

*Ромашов, П. А.* Изменение статуса субъекта РФ как форма трансформации состава Российской Федерации / П. А. Ромашов // Конституционное и финансовое право: сб. науч. ст. каф. – Пермь, 2008. – С. 34–42.



*Ромашов, П. А.* Основные конституционно-правовые элементы особого статуса административно-территориальной единицы / П.А. Ромашов. – Пермь, 2008. – 66 с.