

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

На правах рукописи

Белодед Александра Юрьевна

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ
В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право. Муниципальное право

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва 2010 г.

Работа выполнена в Секторе теории конституционного права Института государства и права РАН.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Лебедев Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Колосова Нина Михайловна

кандидат юридических наук, доцент
Голованев Игорь Владимирович

Ведущая организация: **Российский государственный гуманитарный университет**

Защита диссертации состоится «20» мая 2010 года, в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.002.002.02 по юридическим наукам в Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан ____ апреля 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д.002.002.02,
кандидат юридических наук

Е.В. Познизова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность исследования. Со времени принятия Конституции Российской Федерации (1993 г.) в политико-территориальном устройстве России произошли изменения, характеризующиеся, с одной стороны, образованием в течение 2005 – 2008 гг. «новых» субъектов РФ¹ в результате объединения некоторых краев (областей) с входящими в их состав автономными округами. С другой, провозглашением бывших автономных округов административно-территориальными единицами с особым статусом (в дальнейшем - АТЕОС) в составе «новых» субъектов РФ. В частности, на 1 апреля 2010 г. образованы 6 АТЕОС². В соответствии с федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации «новых» субъектов РФ статус АТЕОС должен быть определен либо специальными для каждого АТЕОС, либо общим федеральными законами. Однако за годы, прошедшие после учреждения первого АТЕОС (Коми-Пермяцкий округ в 2005 г.), указанные законы приняты не были. Медлительность федерального законодателя обусловлена различными факторами, в том числе тем, что АТЕОС должны занимать особое правовое положение в системе существующих в «новых» субъектах РФ административных и муниципальных образований. Этот вывод следует как из официального названия (территориальная единица с особым статусом) и необходимости специального федерального правового регулирования, так и из особенностей исторического, социально-экономического развития, состава населения, обширности территории бывших автономных округов. В отсутствие федеральных законов «новые» субъекты РФ неоднократно пытались самостоятельно установить статус АТЕОС, используя для этого сложившиеся

¹Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4824.

²Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский районы, Корякский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий округа.

территориальные модели, но неудачно, поскольку АТЕОС по своим характеристикам существенно отличаются от административных и муниципальных образований. В результате, в настоящее время во всех «новых» субъектах РФ АТЕОС занимают промежуточное, неопределенное правовое положение между субъектом РФ и административными, муниципальными единицами. Таким образом, на протяжении пяти лет в Российской Федерации фактически существуют политико-территориальные образования, правовое положение которых федеральным законодателем окончательно не урегулировано, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на процесс «укрупнения» регионов, поскольку в него могут быть, и, вероятнее всего, будут вовлечены как оставшиеся в России «сложносоставные» субъекты РФ, так и субъекты РФ, находящиеся в дальневосточном, северо - кавказском и центральном регионах России. Вследствие этого предстоит решать проблему статуса бывших («поглощенных») субъектов РФ либо по аналогии с существующими АТЕОС, что в настоящее время невозможно по причине отсутствия федерального закона «О правовом положении АТЕОС», либо каким-то иным образом.

Кроме неурегулированности статуса АТЕОС, сохраняется проблема незавершенности территориальной реабилитации отдельных репрессированных народов, для решения которой, возможно, потребуются создание новых территориальных образований. Не в полной мере преодолены территориальные споры между граничащими между собой некоторыми республиками, часть населения которых проживает на территории сопредельного субъекта РФ. Возможно, потребуется правовое решение политико-территориальных вопросов в местах компактного проживания отдельных народностей (этносов) в Российской Федерации.

7Таким образом, на территории Российской Федерации уже учреждены (АТЕОС) и, вероятно, в обозримом будущем будут созданы новые политико-территориальные образования, статус которых, в связи с их специфическими

характеристиками, в настоящее время не урегулирован ни федеральным, ни региональным законодательством.

Вследствие этого актуальной задачей российской науки конституционного права представляется теоретико-правовое обоснование статуса АТЕОС, которое могло бы стать основой для федерального закона, а также формулирование рекомендаций для федерального и регионального законодателей в отношении определения статуса других, новых территориальных образований.

В качестве рабочей гипотезы решения перечисленных выше проблем (прежде всего АТЕОС), в настоящем исследовании рассматривается возможность учреждения в Российской Федерации административной территориальной автономии на разных уровнях организации публичной власти. Гипотеза основывается на том факте, что АТЕОС и «новые» территориальные образования в силу особенностей исторического развития, состава населения, площади территории и степени влияния национальных, политических, социально-экономических и иных факторов, должны иметь особый правовой статус и, вследствие этого, отличаться от административных и муниципальных образований.

В этой связи актуальной задачей представляется исследование истории, теории, конституционного регулирования статуса территориальной автономии в зарубежных странах и в России с целью возможного уточнения научных представлений и их использования в практике государственного строительства в современной Российской Федерации.

Степень научной разработанности

Проблематика статуса территориальной автономии является традиционной для зарубежной и отечественной государственноведческой науки. Определенный вклад в развитие теории функционирования территориальных автономий в современных зарубежных государствах внесли иностранные ученые Г. Альфредссон, Д. Басу, Р. Бернхардт, Б. Бромс, У. Динштайн, Ч. Кай, Р.

Лапидоф, Д. Мартенс, Ф. Мандарини, А. Олафссон, Д. Погечи, Г. Сандвик, Б. Сундбэк, А. Соренсон, Х. Сальвесон, Т. Свэнссон, С. Смит, Л. Силанпаа, Х. Ханнум, Ф. Хархофф, С. Эрикссон.

В имперский период развития Российского государства проблемы развития территориальной автономии в России и зарубежных странах исследовались в трудах отечественных государствоведов В.М. Гессена, М.В. Вишняка, В.Ф. Динзе, А.А. Жилина, Н.М. Коркунова, Ф.Ф. Кокошкина, К. Кульчицкого (Мазовецкого), В.А. Котляровского, Н.И. Лазаревского, М. Я. Лазерсона, В.Ф. Марковича, Г. Новоторжского, Г. Пименова, М.Б. Ратнер, А.Т. Снарского, А.Г. Тимофеева, Н. Тис, Б.Н. Чичерина, А.С. Ященко и др.

В советский период обоснованию и развитию теории советской национальной территориальной автономии в федеративном государстве были посвящены научные работы государствоведов К.А. Архипова, Г.В. Александренко, Г.С. Гурвича, В.Н. Дурденевского, А.И. Денисова, Д.Л. Златопольского, А.И. Лепешкина, Ф.А. Муртаза-Оглы, Д.А. Магеровского, Я.М. Магазинера, М.А. Рейснера, М.О. Рейхель, П.Г. Семенова, Р. Славичек, П.И. Стучки, А.М. Турубинера, Я.Н. Уманского и др.

После принятия Конституции РФ (1993 г.) вопросы становления и развития территориальной автономии в России и зарубежных странах рассматривались как в специальных исследованиях О.Е. Кутафина¹, В.И. Кряжкова², Т.Я. Хабриевой³ так и в отдельных научных трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М. В. Баглая, Т.А. Васильевой, В.Г. Графского, В.Г. Гошуляк, В.В. Иванова, Н.С. Крыловой, В.И. Лысенко, А.Н. Лебедева, В.О. Лучина, Ю.И. Лейбо, Л.М. Михалевой, А.А. Мишина, Ж.И. Овсепян, А.Г.

¹Кутафин О.Е. Российская автономия. М., 2006.

²Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. 2007. № 3.

³Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

Пархоменко, С.И. Русиновой, Б.А. Страшуна, В.В. Стародубцева, В.А. Савицкого, Ж.И. Тулманова, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, Л.М. Энтина и др.

Вместе с тем, следует констатировать, что после 1993 г. отмечается значительное сокращение научных исследований по проблематике территориальной автономии в России, что обусловлено отсутствием в Конституции РФ этого политико-территориального института, а также недостаточное, по нашему мнению, внимание к проблеме неурегулированности правового статуса административно-территориальных единиц с особым статусом в составе «новых» субъектов РФ.

Предметом исследования является территориальная автономия как конституционно-правовой институт в политико-территориальном устройстве зарубежных стран, Российского государства (в рамках имперского, советского периодов), а так же правовое положение административно-территориальных единиц с особым статусом в составе «новых» субъектов РФ в современной Российской Федерации.

Цели исследования - дальнейшее развитие теоретико-правовой концепции территориальной автономии на основе анализа научных теорий, истории, конституционного законодательства, практики его применения в России и зарубежных странах и, исходя из этого, обоснование возможности учреждения в современной Российской Федерации института административной территориальной автономии.

Теоретические задачи исследования:

- на основе изучения, анализа и обобщения научных трудов отечественных и зарубежных ученых, конституционного законодательства современных иностранных государств обосновать понятие, функции, признаки, классификацию территориальных автономий (основы теоретической концепции);

- проанализировать эволюцию территориальной автономии в имперский, советский и современный этапы истории Российского государства с целью уточнения периодизации, юридических характеристик автономий и выявления возможных тенденций в их развитии;
- на основе изучения и анализа современного российского конституционного законодательства, практики его применения, научных исследований выявить, обобщить и сформулировать основные проблемы в политико-территориальном устройстве Российской Федерации;
- исследовать федеральное и региональное (субъектов РФ) конституционное (уставное) законодательство, регулирующее правовое положение административно-территориальных единиц с особым статусом;
- на основе сопоставления теоретической концепции территориальной автономии и российского законодательства о статусе АТЕОС, сформулировать выводы о соответствии АТЕОС статусу административной территориальной автономии;
- изучить и проанализировать сложившиеся в российской науке конституционного права научные взгляды, идеи о территориальной автономии в России и возможности ее учреждения в современных условиях;

Прикладной задачей исследования является разработка рекомендаций федеральному и региональным законодателям для принятия законов об административно-территориальной единице с особым статусом, а так же проекта Федерального закона «О принципах организации административной территориальной автономии в Российской Федерации».

Методологическая основа диссертационного исследования.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных (системный и структурный анализ, научное прогнозирование и др.) и частных

методов научного познания (специально - юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, статический и др.).

Теоретической основой работы являются труды отечественных (дореволюционных, советских и современных) и иностранных ученых-государствоведов (конституционалистов) по проблемам статуса территориальной автономии как конституционно-правового института в политико-территориальном устройстве унитарных и федеративных государств.

Эмпирическая база диссертации включает правовые акты конституционного (государственного) законодательства России имперского, советского и постсоветского периодов (в том числе законодательные акты Российской империи; Конституцию и законы РСФСР, СССР; Конституцию РФ (1993 г.), федеральные (федеральные конституционные) законы, Основные законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, правовые акты Конституционного Суда РФ и др.), конституционное законодательство современных зарубежных стран, имеющих в своем составе территориальные автономии, а также международно-правовые акты.

Научная новизна исследования. Диссертация является одной из первых после принятия Конституции РФ (1993 г.) попыток создания универсальной для унитарных и федеративных государств современной теоретико-правовой концепции территориальной автономии, включающей понятие, функции, признаки и классификацию. В работе обоснована новая периодизация и юридические характеристики развития территориальной автономии в России; сформулированы существующие и вероятные проблемы в политико-территориальном устройстве Российской Федерации, предложены варианты их решения; содержится теоретическое обоснование возможности учреждения в Российской Федерации административной территориальной автономии.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Анализ научных трудов отечественных и зарубежных государствоведов показывает, что современная наука конституционного права еще не создала

теорию территориальной автономии, имеющей такой же уровень обобщения эмпирического материала и построения теоретических моделей, как, например, теория федерации. Вследствие этого, как в зарубежной, так и в отечественной науке сложились различные подходы к понятию, целям учреждения и иным юридическим характеристикам территориальной автономии. Полагаем, что обоснованные в исследовании новое понятие, уточненные функции, впервые представляемые научной общественности система признаков (атрибутивные, основные, специфические), расширенная классификация территориальных автономий, которые в совокупности определяются соискателем как основы теоретической концепции, могут быть использованы при создании теории территориальной автономии.

2. В связи с отсутствием общепринятого в государственоведческой науке определения территориальной автономии, что является следствием объединения в одной формулировке понятия и функций (целей), предлагается использовать исключительно юридический подход и рассматривать территориальную автономию как субъекта правоотношений в территориальной организации государства, то есть как политико-территориальное образование в составе унитарного или федеративного государства, имеющее особое правовое положение (в первую очередь, в отношениях с центральной властью) по сравнению с территориальными образованиями такого же уровня организации публичной власти.

3. В результате проведенного исследования сформулированы новые подходы в периодизации и оценке юридических характеристик территориальных автономий в истории Российского государства: имперский (Польша и Финляндия к 1917 г. утратили статус политических автономий в связи с их преобразованием, соответственно, в административную единицу (Привислинский край) и административную территориальную автономию (Финляндия); советский (1917 – 1991 гг.): национальными административными территориальными автономиями являлись автономные области (с 1928 г.) и

национальные (автономные) округа (с 1925 г.); постсоветский (1991 г. до настоящего времени): упразднение территориальной автономии в Российской Федерации. Автономные советские социалистические республики (АССР), так же как и автономные области, и автономные округа являлись формой самоопределения отдельных народов, но статус территориальной автономии не имели, поскольку изначально создавались как субъекты федерации (РСФСР).

4. Теоретико-правовое обоснование возможности учреждения в «новых» субъектах РФ административной территориальной автономии в форме АТЕОС в основе которого, во-первых, комплексный анализ норм Конституции РФ, федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ и заключение, что создание в субъектах РФ территориальной автономии не противоречит федеральному конституционному законодательству, не требует внесения поправок в Конституцию РФ, поскольку политико-территориальное устройство субъектов РФ не относится к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Вследствие этого, в системе территориальных единиц субъектов РФ могут быть учреждены иные, кроме уже существующих административных и муниципальных, политико-территориальные образования, в том числе и административные территориальные автономии. Во-вторых, результаты анализа уставного законодательства «новых» субъектов РФ, который показывает, что во всех из них АТЕОС имеют особое, отличное от административных и муниципальных единиц правовое положение и аналогичные административным территориальным автономиям в зарубежных государствах юридические характеристики. В-третьих, теоретические выводы ведущих российских государствоведов о возможности создания административной территориальной автономии в местах компактного проживания отдельных этносов (народов). Таким образом, в Российской Федерации, по мнению автора, сложились необходимые условия для

юридического признания АТЕОС как административной территориальной автономии.

5. В целях преодоления пробела в законодательном регулировании статуса АТЕОС, решения проблем в политико-территориальном устройстве отдельных субъектов РФ предлагается проект Федерального закона «О принципах организации административной территориальной автономии в Российской Федерации», который разработан на основе обобщения уставного законодательства «новых» субъектов РФ, теоретической концепции территориальной автономии, практических рекомендаций, сформулированных в диссертации. В проекте устанавливаются правовые, организационно-территориальные, финансово-экономические принципы функционирования в субъектах РФ административной территориальной автономии в формах АТЕОС и района.

Теоретическая значимость диссертации заключается в создании основ концепции конституционно-правового института территориальной автономии в современных государствах, обосновании возможности учреждения территориальной автономии в России. Содержащиеся в работе выводы и практические рекомендации могут быть использованы при разработке проектов федеральных и региональных (субъектов РФ) законов и иных нормативных правовых актов по проблематике территориальной автономии в Российской Федерации, а так же в учебном процессе (при изучении конституционного права России и зарубежных стран), что и определяет **практическую значимость** работы.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации, обоснованные в диссертации, прошли апробацию в научной и преподавательской сфере: обсуждались на заседании сектора теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук, излагались в выступлениях на научно-практических конференциях, круглых столах по проблематике федеративного и регионального развития

России, использовались при проведении семинарских занятий по конституционному праву России и зарубежных стран, отражены в пяти статьях, опубликованных в научных журналах, сборниках статей ИГП РАН.

Структура диссертационного исследования. Структура диссертации обусловлена целью и задачами диссертационного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяются цели и задачи исследования, изложены теоретические и методологические основы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументированы научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводится информация о результатах апробации основных теоретических положений.

В первой главе «Теоретико-правовые основы статуса территориальной автономии в современных государствах» на основе анализа конституционного законодательства стран, имеющих в своем составе территориальные автономии (в дальнейшем по тексту – ТА), международно-правовых актов, научных работ иностранных и отечественных ученых обосновываются понятие, функции (цели), признаки, классификация современных ТА.

При исследовании понятия ТА, автор отмечает сложившееся в законодательстве и государственоведческой науке многообразие определений, что обусловлено различиями в функциях и конституционно-правовом статусе ТА в современных государствах. В дефинициях отмечаются, как правило, специфические особенности (национальные, политические и т.д.) ТА, то есть в основном используется функциональный или целевой подход, и, реже, акцентируется внимание на определенном уровне самостоятельности ТА (формальный или юридический подход)¹. В этой связи автор полагает, что при

¹ Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник – М., 2000. С.164.

формулировании научной категории «территориальная автономия», все-таки, следует отдать предпочтение юридическому подходу и исходить из оценки правового положения ТА в системе территориальных единиц государства, что позволяет создать универсальное юридическое определение ТА, которое может быть применимо ко всем современным государствам вне зависимости от формы политико-территориального устройства и функций (целей образования) ТА. При этом, специфические особенности ТА логично выделить в отдельную характеристику, обозначив ее как «функции ТА». Вследствие этого, «понятие» и «функции» ТА будут соотноситься как общее (для всех ТА) и частное (для ТА в конкретных государствах), что, по мнению автора, дает более полное научное представление о ТА в современных государствах. Исходя из изложенной выше позиции, автор и формулирует понятие территориальной автономии.

По результатам анализа конституционного законодательства современных государств, автор констатирует, что ТА учреждаются для выполнения различных функций (целей), в частности, для решения национальных (этнических), социально-экономических, политических (преодоление сепаратизма, обеспечение политической стабильности), территориальных (географических), религиозных, а так же комплексных проблем (в случае учреждения ТА для решения двух и более целей). Вследствие этого предлагается в зависимости от функций разделять ТА на виды: национальные (Аландские острова (Финляндия), Гагаузия (Молдова), остров Гренландия (Дания) и др.), экономические (Сардиния (Италия), 14 автономных сообществ Испании и др.), политические (Южный Судан, Палестинская автономия в Израиле и др.), географические (острова Азорского архипелага и Мадейра в Португалии), религиозные (мусульманский Минданао на Филиппинах) и комплексные.

При сопоставлении научных представлений отечественных и зарубежных ученых, анализе конституционного законодательства зарубежных государств,

соискатель пришел к заключению о возможности расширения общепринятого перечня признаков ТА (юридических свойств), позволяющих квалифицировать политико-территориальное образование в качестве ТА. Кроме того, предлагается разделить признаки ТА на атрибутивные, основные и специфические.

К атрибутивным, по мнению автора, следует отнести: 1) провозглашение в Конституции государства конкретной территории «территориальной автономией» и присвоение ей официального наименования (юридического титула); 2) установление символики ТА.

Основными признаками ТА, как показывает анализ конституционного законодательства современных государств, являются: 1) учреждение статуса ТА (кроме Конституции государства) специальным законодательным актом (актами); 2) территория ТА; 3) «собственные» органы публичной власти ТА; 4) «исключительные» предметы ведения ТА; 5) система правовых актов, самостоятельно принимаемых органами ТА; 6) фиксированное (специальное) представительство населения ТА в центральных и/или региональных органах государства; 7) Относительная финансовая самостоятельность ТА.

Особый состав населения и определение местного языка (или нескольких языков) в качестве второго официального (после государственного) выделяются в качестве специфических признаков ТА.

Учитывая сложившиеся в государствоведческой науке представления о критериях классификации ТА и, основываясь на собственных теоретических разработках, базирующихся на анализе законодательства современных зарубежных государств, автор полагает возможным расширить перечень оснований для классификации, что позволяет представить более полную и точную юридическую характеристику конституционно-правового института ТА. Предлагается классифицировать ТА, используя следующие критерии:

1. По форме политико-территориального устройства государства, в котором учреждена ТА (ТА в унитарных и федеративных государствах);

2. По юридическому оформлению статуса ТА (конституционно-законодательные; законодательно-договорные);

3. По форме реализации компетенции (законодательные (или политические) и административные);

4. По видам правоотношений, в которые правомочны вступать ТА (международные (публичные и частные) и внутригосударственные (с органами центральной, региональной, местной (муниципальной) публичной власти);

5. В зависимости от субъекта инициативы образования ТА (по инициативе центральных органов власти; по совместной инициативе центральной власти и публичной власти территории, претендующий на статус ТА; по инициативе населения);

6. По способам (формам) контроля за органами публичной власти ТА со стороны центральной (региональной) власти (конституционный, административный и финансовый);

7. По порядку разрешения правовых коллизий между органами центральной (региональной) власти и ТА (досудебный или административный и судебный);

8. По видам юридических санкций, применяемых в отношении органов публичной власти ТА (предупреждение; приостановление, отмена действия нормативно-правовых актов; отстранение от должности руководителя органа публичной власти; роспуск органов публичной власти).

В заключении первой главы обосновывается вывод о том, что конституционно-правовой институт ТА в современных государствах имеет сложную юридическую конструкцию, многообразие вариантов правового статуса, непрерывно изменяется исходя из объективных потребностей развития государств и, вследствие этого, нуждается не только в постоянном изучении, но и создании универсальной теоретической модели ТА, которая в настоящее время окончательно не разработана. Автор полагает, что сформулированные в главе понятие, функции, признаки, классификация ТА,

которые в своей совокупности, вероятно, могут быть определены как основы теоретико-правовой концепции ТА, могут быть использованы для создания общей, универсальной теоретической модели ТА.

Во второй главе «Периодизация и характеристика развития территориальной автономии в Российском государстве» рассматривается эволюция ТА в имперский (с 1809 по 1917 гг.), советский (1917 – 1991 гг.) и постсоветский (1991 г. – до настоящего времени) периоды развития российской государственности.

В имперский период в состав России входили территории, имевшие особый правовой статус по сравнению с «обычными» губерниями, областями, наместничествами. В разное время к ним относились Польское Царство, Великое Финляндское Княжество, Бессарабская область, Остзейские губернии, Закавказье, протектораты.

Однако, как показывает анализ законодательства Российской империи и теоретические труды дореволюционных отечественных государствоведов, из большого количества территорий с особым правовым статусом только Польша и Финляндия имели статус территориальных автономий. При этом правовое положение этих территорий не было неизменным в течение всего рассматриваемого периода, поскольку постепенно трансформировалось из политической автономии с момента включения в состав империи в направлении преобразования Польши и Финляндии в «обычные» административные единицы.

Эволюция Польши из политической автономии в административно-территориальную единицу Российской империи охватывает промежуток времени с 1815 г. до 1917 г. и включает следующие периоды: 1815 по 1832 гг. - признание политической автономии с предоставлением местным органам власти широких полномочий в сфере внутреннего управления; с 1832 по 1855 гг. - преобразование политической автономии в административную в связи с изъятием ряда полномочий и подчинением местного польского

государственного аппарата имперским властям;
с 1855 по 1866 гг. - восстановление политической автономии; с 1866 до 1917 гг. - объявление Царства Польского административно-территориальной единицей в составе Российской империи - Привислинским краем, постепенное упразднение публичных институтов политической автономии, унификация местного законодательства с общероссийским.

В отличие от Польши трансформация Финляндии из политической территориальной автономии в административную единицу, несмотря на очевидную тенденцию централизации, не была завершена. Вследствие этого, начиная со времени включения в состав империи в 1809 г. и до февраля 1917 г., Финляндия была постепенно преобразована из политической автономии (1809 – 1890 гг.) в «ограниченную» политическую (1890 – 1908 гг.), а затем, в период с 1908 по 1917 гг., в административную территориальную автономию.

Таким образом, к 1917 г. Польша имела статус административно-территориальной единицы (Привислинский край), а Финляндия являлась административной территориальной автономией.

В советский период (ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г.) статус административной территориальной автономии как формы самоопределения отдельных народов имели автономные области (со времени включения территорий автономных областей в состав краев в 1928 г.) и национальные (с 1977 г. - автономные) округа (с 1925 г.), которые, в свою очередь, изначально создавались в составе территорий краев и областей. Автор отмечает, что автономные советские социалистические республики, несмотря на сложившееся в советской государственведческой науке представление об АССР как одной из форм «автономии», наряду с автономными областями и округами, никогда не имели статуса территориальной автономии, так как являлись со времени своего образования в 1918 г. и до прекращения существования СССР, субъектами Российской Федерации (РСФСР).

В постсоветский период в связи с подписанием 31 марта 1992 г.

Федеративного Договора и его инкорпорацией в Конституцию (Основной Закон) РСФСР (1978 г.), автономные области и автономные округа утратили статус административных национальных территориальных автономий и были официально признаны субъектами Российской Федерации наряду с республиками, краями, областями, городами федерального значения. При этом, несмотря на статус субъекта РФ, все бывшие советские автономии сохранили свои «автономные» официальные названия, а 9 из 10 автономных округов де-факто продолжали находиться в составе краев и областей, тем самым сохраняя свое положение, сложившееся еще в 1925-1932 гг. Конституция РФ (1993 г.) подтвердила, в этой части, положения Федеративного Договора (1992 г.).

Таким образом, с марта 1992 г. и до настоящего времени в составе Российского государства нет политико-территориальных образований, имеющих статус «территориальной автономии». Принимая данный факт во внимание, можно констатировать, что почти двухсотлетняя история развития разных форм российской территориальной автономии в настоящее время не имеет продолжения.

В связи с этим позиция отдельных современных российских государствоведов, утверждающих о сохранении в Российской Федерации «автономии» в форме автономной области и автономных округов, представляется необоснованной.

В третьей главе «Проблемы в территориальном устройстве современной России и перспективы учреждения территориальной автономии (теоретико-правовое обоснование)» вначале комплексно исследуются существующие и вероятные проблемы в политико-территориальном устройстве Российской Федерации, «новых» субъектов РФ, к которым автор относит:

1. Неурегулированность федеральными законами правового положения бывших субъектов РФ - автономных округов, преобразованных в административно-территориальные единицы с особым статусом в результате

объединения краев, областей с входящими в их состав автономными округами и образования в составе РФ «новых» субъектов РФ.

2. В связи с вероятным продолжением процесса образования «новых» субъектов РФ, о чем свидетельствуют политические заявления руководства Российской Федерации, высших должностных лиц отдельных субъектов РФ, в него могут быть включены несколько групп субъектов РФ: «сложносоставные» (Тюменская и Архангельская области с входящими в их состав, соответственно, Ханты-Мансийским автономным округом - Югра, Ямало-Ненецким и Ненецким автономными округами); бывшие автономные области и автономные округа РСФСР, являющиеся в настоящее время республиками, автономной областью, автономным округом, и края, области, в которые они входили до признания их субъектами Федерации (Республика Адыгея и Краснодарский край; Республика Алтай и Алтайский край; Еврейская автономная область и Хабаровский край; Чукотский автономный округ и Магаданская область); города федерального значения Москва и Санкт-Петербург с окружающими их областями; отдельные субъекты РФ центральной части России. В этой связи очевидна проблема определения статуса как будущих «новых» субъектов РФ, так и «поглощаемых» бывших субъектов РФ, при этом она является многоуровневой, так как, с одной стороны, ее решение аналогично решению проблемы уже существующих АТЕОС (при объединении «национальных» субъектов РФ и краев, областей). С другой, предстоит определить оптимальный вариант объединения городов федерального значения с областями с сохранением особого статуса Москвы (как столицы) и Санкт-Петербурга, а также особенности правового положения «объединяемых» областей центральной части Российской Федерации. В настоящее время эти проблемы не имеют правового решения, поскольку непосредственно связаны с нерешенной до настоящего времени первой проблемой – законодательного определения статуса уже существующих АТЕОС.

3. К числу актуальных следует отнести проблемы незавершенности процесса политико-территориальной реабилитации отдельных репрессированных в советский период народов, имея ввиду восстановление территориальной автономии немцев Поволжья и административно-территориальных образований терских казаков, определение статуса Пригородного района Республики Северная Осетия – Алания, большинство населения которого составляют ингуши.

4. Сохраняются проблемы определения правового статуса территорий, на которых компактно проживают коренные малочисленные народы, отдельные национальные меньшинства.

Этот перечень не является исчерпывающим, поскольку охватывает лишь наиболее очевидные и актуальные вопросы политико-территориального устройства РФ и субъектов РФ. При этом действующее российское конституционное законодательство не предполагает многовариантности их решения, ограничиваясь единственной формой – муниципальными образованиями, которые, по мнению автора, не рассчитаны на урегулирование специфических современных территориальных проблем, что отчасти и подтверждается их многолетней «консервацией». Вероятно, путь к решению большинства проблем лежит через поиск адекватных реальной обстановке политико-территориальных моделей, в том числе через восстановление в России института административной территориальной автономии. В частности, альтернативой восстановления государственности российских немцев, решением проблемы окончательной территориальной реабилитации ингушей, терских казаков, а так же сохранения национальной идентичности малочисленных народов является, по мнению автора, учреждение в местах компактного проживания указанных этносов (народов) районов со статусом административной территориальной автономии.

Аналогично, то есть через учреждение административной территориальной автономии, может быть решена и проблема АТЕОС, которая

возникла по причине не принятия федеральным парламентом законов, определяющих статус этих новых территориальных образований. 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 году, ни в последующие годы, не существует он и в настоящее время. Проблему статуса АТЕОС можно было решить несколькими способами. Во-первых, приостановить процесс образования «новых» субъектов РФ и, соответственно, создание новых АТЕОС до принятия соответствующего концептуального федерального закона. Для этого было достаточно отклонения Президентом Российской Федерации совместной инициативы заинтересованных в объединении субъектов РФ. Во-вторых, при образовании «новых» субъектов РФ следовало одновременно с «именным» федеральным конституционным законом принимать и федеральный закон о статусе образуемого в «новом» субъекте РФ конкретного АТЕОС. В-третьих, учитывая затруднения федерального законодателя в определении концепции и содержании базового Федерального закона «О правовом положении АТЕОС», следовало инициировать запрос в Конституционный Суд Российской Федерации с целью получения официального толкования и соответствующих разъяснений с последующим их использованием для принятия указанного федерального закона. Возможен был и четвертый вариант - издание указов Президента Российской Федерации, временно, до издания федерального закона, регулирующих как общий статус всех АТЕОС, так и специфику правового положения конкретных АТЕОС в отдельных «новых» субъектах РФ.

Однако ни один из рассмотренных выше вариантов реализован не был. Несмотря на законодательный пробел, процесс образования «новых» субъектов

РФ и, соответственно, новых АТЕОС, не был приостановлен. Напротив, в течение 2007 – 2008 гг. создаются еще 5 АТЕОС.

В связи с отсутствием базового федерального закона, «новые» субъекты РФ были вынуждены самостоятельно, исходя из собственного понимания, определять правовое положение АТЕОС. Анализ законодательства «новых» субъектов РФ свидетельствует о том, что за прошедшие 5 лет они предпринимали несколько попыток урегулировать статус АТЕОС, используя для этого различные варианты. Первый вариант - признание АТЕОС в качестве муниципального образования в форме муниципального района - рассматривался органами государственной власти первых «новых» субъектов РФ - Пермского и Красноярского краев. Однако он не получил развития, поскольку при его реализации стало очевидно, что АТЕОС не может быть муниципальным образованием, так как, во-первых, федеральным законодателем в «именных» федеральных конституционных законах об образовании «новых» субъектов РФ официально установлено, что бывшие автономные округа приобретают статус АТЕОС, а не муниципального образования. Во-вторых, площадь АТЕОС, как правило, многократно превышает территории муниципальных образований. В-третьих, состав населения АТЕОС специфичен – на данных территориях компактно проживают коренные народности (коми-пермяки, долгане, буряты, коряки и др.), и вследствие этого, одной из причин учреждения АТЕОС является необходимость сохранения их идентичности, национального языка, культуры, что в муниципальном образовании не находит своего развития. И, наконец, для АТЕОС предусмотрен особый порядок представительства населения в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, что существенно отличает АТЕОС от муниципальных образований, не имеющих представительства в государственных органах власти.

Вследствие этого, был избран второй вариант, который в настоящее время реализуется в «новых» субъектах РФ (Пермский, Красноярский, Камчатский,

Забайкальский край и Иркутская область) и заключается в установлении статуса АТЕОС по аналогии с современными административными территориальными автономиями. Это решение основывается, наряду с приведенными выше аргументами о различиях в статусе АТЕОС и муниципальных образований, на комплексном анализе норм Конституции РФ (1993 г.) и федеральных законов, результаты которого позволяют утверждать, что создание в субъектах РФ административной территориальной автономии не противоречит федеральному конституционному законодательству, поскольку вопросы политико-территориального устройства субъектов РФ не относятся к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Вследствие этого субъекты РФ вправе как самостоятельно, так и на основании федерального законодательства (применительно к АТЕОС) учреждать в системе политико-территориальных единиц иные, кроме уже установленных (муниципальные образования), политико-территориальные образования, в том числе и административные территориальные автономии. Анализ уставного законодательства «новых» субъектов РФ показывает, что во всех из них АТЕОС имеют особое, отличное от административных и муниципальных единиц правовое положение. При этом Коми – Пермский, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский, Корякский округа, являющиеся АТЕОС, уже обладают примерно такими же юридическими характеристиками (признаками), как административная территориальная автономия в современных зарубежных государствах. В частности, АТЕОС учреждены Уставами и специальными законами субъектов РФ, имеют официальный «титул», территорию, органы публичной (исполнительной) власти, систему правовых актов, фиксированное представительство в парламенте субъекта РФ, специфический состав населения.

Таким образом, в «новых» субъектах РФ де-юре (уставное законодательство) уже образованы, либо образуются административные территориальные автономии в форме АТЕОС. Вследствие этого автор

констатирует: в Российской Федерации сложились условия для легализации на федеральном уровне (принятие федерального закона) статуса АТЕОС как административной территориальной автономии в составе «новых» субъектов РФ.

Принципиальный вывод автора о возможности учреждения в субъектах РФ административной территориальной автономии согласуется с мнением как ведущих российских государствоведов В.Е. Чиркина¹ и В.А. Кряжкова², так и начинающих исследователей³, которые не исключают возможности восстановления в России этого конституционно-правового института.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические выводы и предложения по учреждению института административной территориальной автономии в субъектах Российской Федерации.

В приложении приводится проект Федерального закона «О принципах организации административной территориальной автономии в Российской Федерации».

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК России:

1. А.Ю. Белодед К вопросу о характеристике статуса административно-территориальной единицы с особым статусом (АТЕОС). //Труды института государства и права Российской Академии наук. -2008.-№ 5. - 0,5 п.л.

¹Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2002. С. 123.

²Кряжков Указ. соч. С. 26-33.

³Дамдинов Б.Д. Конституционно-правовой статус автономных округов в Российской Федерации: Проблемы и перспективы: На материалах Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Омск 2005 г.; Ромашов П.А. Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Тюмень 2008 г.

2. А.Ю. Белодед Теоретико-правовые аспекты развития института территориальной автономии в советский период. //Труды института государства и права Российской Академии наук. -2009. -№ 2. - 1,0 п.л.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. А.Ю. Белодед Теоретико-правовые аспекты и перспективы учреждения института территориальной автономии в Российской Федерации. //Евразийский гуманитарный журнал. -2009. - № 8 (15). - 1,0 п.л.

4. А.Ю. Белодед Территориальная автономия в зарубежных странах: понятие, признаки, классификация. //Политика и общество. -2008.-№ 11 (53). - 0,5 п.л.

5. А.Ю. Белодед Статус территориальной автономии в Российской Империи. //Евразийский гуманитарный журнал. -2009. - № 2. - 0,75 п.л.

ООО «ВНИПР» 127644, Москва, Клязьминская ул., д.15 (495) 486-80-76

зак.№ 7363 от 16.04.2010 г. тираж 100 экз