

Яшин Алексей Владимирович

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ КАК РЕЗУЛЬТАТ УКРУПНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Статья раскрывает содержание понятия административно-территориальной единицы с особым статусом в России, ее образование и положение в результате проводимых в последнее время реформ по укрупнению субъектов РФ. Основное внимание в работе автор акцентирует на правовом положении административно-территориальных единиц с особым статусом, проблеме гарантированного представительства их в составе регионального правотворческого органа. Кроме того, автор обращает внимание на злободневность вопроса образования уставных судов в укрупненных субъектах РФ.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/11-2/52.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 11 (25): в 2-х ч. Ч. II. С. 215-217. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/11-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

- “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”»: Федеральный закон от 05.04.2005 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2005. № 15. Ст. 1278.
12. О внесении изменений в статьи 6.1 и 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: Федеральный закон от 08.06.2012 № 66-ФЗ // СЗРФ. 2012. № 24. Ст. 3083.
13. О внесении изменений в статьи 13 и 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 21 и 22 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 08.06.2012 № 1-ФКЗ // СЗРФ. 2012. № 24. Ст. 3064.
14. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: Федеральный закон от 15.12.2001 № 169-ФЗ // СЗРФ. 2001. № 51. Ст. 4834.
15. О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 15.12.2001 № 4-ФКЗ // СЗРФ. 2001. № 51. Ст. 4824.
16. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.
17. Объяснительная записка к проекту учреждения судебных мест. СПб., 1863. 322 с.
18. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 208.
19. Положение судов и судей за двадцать пять лет // Журнал гражданского и уголовного права. 1889. Кн. IX. С. 1-38.
20. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 560. Оп. 21.
21. РГИА. Ф. 1405. Оп. 88.
22. РГИА. Ф. 1405. Оп. 542.
23. РГИА. Ф. 1587. Оп. 1.
24. РГИА. Ф. 1626. Оп. 1.
25. Учреждение судебных мест: проект. СПб., б. г. 88 с.
26. Хроника // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. № 8. С. 145-180.
27. Шубин-Поздеев Д. П. Сергей Иван(ович) Зарудный // Русская старина. 1888. № 2. С. 477-484.

**DISCUSSIONS ON ESTABLISHING AGE LIMIT FOR JUDGES TENURE OF APPOINTMENT
IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE XIXTH – THE BEGINNING OF THE XXTH CENTURY
(ON QUESTION OF JUDGES IRREMOVABILITY)**

Yuliya Vladimirovna Shchedrina, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of State Law
Regional Open Social Institute in Kursk
shchedrinaj@gmail.com

The author analyzes the problem of age limit legislative setting for judges tenure of appointment in post-reform Russia, and shows the process of the evolution of the judicial reform authors' views on establishing age limit in the Judicial Statutes of 1864, the struggle over the necessity for this question normative consolidation in the current legislation in society and government circles at the turn of the centuries.

Key words and phrases: status of judges; maximum age; irremovability; State Council; age limit; Commission of Murav'ev.

УДК 34/342

Юридические науки

Статья раскрывает содержание понятия административно-территориальной единицы с особым статусом в России, ее образование и положение в результате проводимых в последнее время реформ по укрупнению субъектов РФ. Основное внимание в работе автор акцентирует на правовом положении административно-территориальных единиц с особым статусом, проблеме гарантированного представительства их в составе регионального правотворческого органа. Кроме того, автор обращает внимание на злободневность вопроса образования уставных судов в укрупненных субъектах РФ.

Ключевые слова и фразы: административно-территориальные единицы с особым статусом; процесс укрупнения регионов; правовой статус; гарантированное представительство; уставные суды; уставы укрупненных субъектов федерации.

Алексей Владимирович Яшин

Кафедра конституционного и муниципального права

Российская академия народного хозяйства и государственной службы (филиал) в г. Орле

academy@orags.org

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ
КАК РЕЗУЛЬТАТ УКРУПНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ[©]**

В настоящее время процессы объединения регионов прошли в Пермском крае, Красноярском крае, Камчатском крае, Иркутской области и Забайкальском крае. Укрупнение субъектов Российской Федерации

осуществляется в рамках, определенных Федеральным конституционным законом от 17 января 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [2, с. 137].

К данному моменту в Российской Федерации насчитывается всего 83 субъекта федерации. После прошедших пяти случаев объединения субъектов России можно подвести промежуточные итоги процесса оптимизации субъектного состава РФ. Опыт показал серьезные изъяны в правовом регулировании этих процессов, созданы прецеденты, которые требуют своего юридического закрепления. Хотелось бы затронуть вопрос об административно-территориальных единицах с особым статусом – территорий, утративших статус субъектов федерации в процессе объединения. У большинства правоведов возникают недоумения по поводу их правового положения: то ли они являются автономиями, образованными государством на территории субъектов федерации, то ли это не более чем формальность, призванная обеспечить поддержку населения, а особый статус таких территорий, кроме некой квоты в региональном парламенте, что тоже не всегда, не дает никаких преимуществ в сравнении с другими административно-территориальными единицами. Появляются вопросы, связанные с возможным изменением границ этих административно-территориальных единиц или их квоты представительства в парламенте субъекта федерации.

Видится это так, что по своему правовому статусу они близки к административным автономиям. Публичная власть на таком уровне незначительна. Создание административной автономии обычно обуславливается особым положением некоторых групп населения, местные органы власти которых наделяются более обширными правами по сравнению с обычными административно-территориальными единицами. У них отсутствуют как собственные правотворческие органы, так и предметы ведения. Нередко они входят в состав другого политико-территориального образования и обладают зарезервированным количеством мест в региональном парламенте. В России их правовой статус определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами самих субъектов Российской Федерации, прежде всего их уставами. Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции России федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации, однако статус субъекта федерации определяется Основным Законом Российской Федерации и конституцией (уставом) субъекта федерации, а в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции России обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам находится в совместном ведении. Из вышеизложенного следует, что это исключение, предусмотренное в самой Конституции РФ, что предполагает принятие федерального конституционного закона по предмету совместного ведения федерального центра и субъектов федерации.

А это значит, что территориальные границы и названия этих новых автономий, их статус субъекты Российской Федерации изменять в одностороннем порядке не могут. Как точно заметил П. А. Ромашов, существо содержания региональных договоренностей как основы прекращения статуса субъектов Российской Федерации в результате их объединения не должно изменяться, так как это вступает в противоречие с общифедеральным принципом – принципом добровольности [4, с. 10].

Изучив уставы укрупненных субъектов России, можно отметить следующее. Особый статус административно-территориальных единиц предполагает сохранение за ними территории, которой они владели до объединения. Территория автономий остается в географическом смысле, но исчезает в политико-правовом. Теперь это только лишь составная часть территории края или области. В Уставе Пермского края определены даже пять административных районов, в Уставе Забайкальского края – три административных района. Единицы из них имеют право на собственную символику, которую, впрочем, имеют и муниципальные образования. Наличие административного центра также не приносит особого преимущества административно-территориальным единицам с особым статусом по сравнению с обычными муниципальными образованиями.

На проблему гарантированного представительства административно-территориальных единиц с особым статусом в составе регионального правотворческого органа направлено внимание еще в постановлении Совета Федерации Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 86-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года о состоянии законодательства в Российской Федерации». В нем говорится, что полномочий регионального законодателя для закрепления квоты в составе законодательного органа для административно-территориальных единиц с особым статусом явно недостаточно. После окончания срока полномочий депутатов первого созыва во вновь образованных субъектах Российской Федерации формирование депутатского корпуса будет подчиняться общим правилам проведения выборов, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе требованиям о соблюдении нормы представительства и равенстве избирательных округов по численности. Представляется проблематичным сохранение гарантированного представительства в законодательном органе в такой ситуации. Потребуется либо внесение изменений в упомянутый Федеральный закон «Об основных гарантиях...», либо принятие отдельного федерального закона об особом статусе автономных округов в составе вновь образованных субъектов Федерации [1, с. 26]. Однако ни того, ни другого до настоящего времени сделано не было.

Образование административно-территориальных единиц с особым правовым статусом придает остроту вопросу образования в объединенных субъектах Российской Федерации органов конституционного правосудия –

уставных судов. Возможность учреждения таких органов закреплена уставами Пермского (ч. 6 ст. 15), Камчатского (п. 3 ч. 3 ст. 13) и Забайкальского (ч. 2 ст. 54, ст. 55) краев. Уставные суды могли бы взять на себя функции по рассмотрению конституционно-правовых споров между региональными органами власти, а также между ними и органами местного самоуправления в части, затрагивающей особый статус соответствующих административно-территориальных единиц. Для этого компетенция уставных судов, предусмотренная законодательством субъектов федерации, должна быть ориентирована на необходимость выполнения указанной функции. Целесообразно, чтобы способ образования уставных судов в объединенных субъектах Федерации предполагал обязательное вхождение в состав судей этих судов представителей от административно-территориальной единицы с особым правовым статусом. Как отмечает М. А. Митюков, «идея создания уставных судов оказывается востребованной и в связи с объединением субъектов РФ. В частности, в Пермском крае весьма оживленно обсуждался вопрос об образовании такого суда в связи с усложнением задач, обусловленных функционированием органов власти и местного самоуправления в объединенном субъекте. Даже выдвинута идея размещения Уставного суда в Кудымкаре (центр бывшего Коми-Пермяцкого автономного округа). Вероятно, уставные суды могли бы стать гарантом прав округов с особым статусом, образуемых вместо “присоединенных” субъектов РФ» [3, с. 39].

Таким образом, можно отметить следующую специфику нормативного регулирования статуса рассматриваемых административно-территориальных единиц.

Во-первых, федеральные конституционные законы об образовании объединенных субъектов федерации предусматривают возможность принятия федерального закона, регламентирующего основы правового статуса данного вида административно-территориальных образований. Однако в настоящее время такой закон еще не принят.

Во-вторых, поскольку детальная правовая регламентация административно-территориального устройства субъектов федерации относится к их ведению, ряд норм федеральных конституционных законов об образовании объединенных субъектов федерации, касающихся статуса исследуемых административно-территориальных единиц, следует рассматривать как временные, действующие до тех пор, пока соответствующие отношения не урегулированы законодательством субъектов федерации.

В-третьих, уставы объединенных субъектов федерации разным образом подходят к объему регламентации статуса рассматриваемого вида административно-территориальных единиц. В некоторых случаях уставы регулируют соответствующий статус крайне подробно, ему посвящается отдельная глава (Пермский, Забайкальский края, Иркутская область), в других – фрагментарно, лишь отдельными нормами (Красноярский край).

Появление административно-территориальных единиц с особым правовым статусом – нового вида национально-территориальных образований – является своеобразной тенденцией в современном развитии федеративного устройства России, направленной на преодоление присущей ему асимметрии при одновременном сохранении его основополагающих начал.

Список литературы

1. **О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года о состоянии законодательства в Российской Федерации:** Постановление Совета Федерации Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 86-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2008. № 13. Ст. 1206.
2. **О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации:** Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ // СЗРФ. 2001. № 52. Ч. I. Ст. 4916.3.
3. **Проблемы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации:** беседа профессора М. А. Митюкова (Москва) и доцента А. В. Безрукова (Красноярск) // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 34-46.
4. **Ромашов П. А.** Административно-территориальная единица с особым статусом: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. 49 с.

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS WITH SPECIAL STATUS AS RESULT OF THE RUSSIAN FEDERATION ENTITIES ENLARGEMENT

Aleksei Vladimirovich Yashin

Department of Constitutional and Municipal Law

Russian Academy of National Economy and State Service (Branch) in Orel

academy@orags.org

The author reveals the content of the notion of administrative-territorial unit with special status in Russia, its formation and position as a result of the recent reforms on the RF entities enlargement, pays special attention to the legal status of administrative-territorial units with special status, the problem of their guaranteed mission within regional rule-making body, and furthermore emphasizes the topical nature of the problem of statutory courts formation in the enlarged RF entities.

Key words and phrases: administrative-territorial units with special status; process of regions enlargement; legal status; guaranteed mission; statutory courts; statutes of enlarged entities of the federation.