



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Нарутто С.В.\*

## ОСОБЫЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье анализируются особенности регулирования некоторых территорий субъектов РФ, отличающие их от обычных административно-территориальных единиц. К таким территориям автор относит, во-первых, административно-территориальные единицы с особым статусом (территории бывших субъектов РФ, утративших статус таковых при объединении с другим субъектом РФ; столицы республик (административные центры иных субъектов РФ и др.); во-вторых, территории с особым статусом, которые не являются административно-территориальными единицами (особо охраняемые территории; зоны чрезвычайных ситуаций; туристические территории и др.).

Анализ уставов пяти новых (объединенных) субъектов федерации (краев и областей) свидетельствует о наделении вошедших в их состав шести автономных округов, сохранивших свое территориальное единство, но утративших статус субъекта федерации, статусом административно-территориальных единиц с особым статусом. Автор анализирует сходства и отличия в уставно-правовом регулировании отношений между субъектом федерации и административно-территориальной единицей с особым статусом. Отмечается недостаточность правового регулирования на федеральном и региональном уровнях, особенно в сфере защиты прав коренных малочисленных народов. Ставится под сомнение законность преобразования административно-территориальной единицы с особым статусом в единое муниципальное образование.

В статье рассматриваются также столицы (административные центры) субъектов РФ как их особые территориальные единицы, имеющие важное функциональное предназначение. Рассматривается вопрос о специфике территориального устройства столиц, наименования и др.

Автор обращает внимание на определение законодательством субъектов РФ статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения, выделяет особенности регулирования в различных субъектах.

© Нарутто Светлана Васильевна

\* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [svetanarutto@yandex.]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Данная статья подготовлена в рамках  
Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР  
«Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1,  
с использованием Справочно-правовой базы «КонсультантПлюс»



К территориям с особым статусом субъекты РФ могут относить национальные административно-территориальные образования, региональные зоны (районов) чрезвычайных санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, фитосанитарной и экологической ситуаций, территории, имеющие историко-культурное, религиозное значение, зоны экономического развития.

**Ключевые слова:** юриспруденция, территория, субъект, федерация, статус, единица, столица, природная, укрупненный, автономный.

В структуре субъектов РФ выделяются территории, имеющие особое правовое регулирование, отличающее их от обычных административно-территориальных единиц:

1) административно-территориальные единицы с особым статусом (территории бывших субъектов РФ, утративших статус таковых при объединении с другим субъектом РФ; столицы республик (административные центры иных субъектов РФ и др.);

2) территории с особым статусом, которые не являются административно-территориальными единицами (особо охраняемые территории; зоны чрезвычайных ситуаций; туристические территории и др.). С.А. Авакьян называет их территориями, требующими к себе повышенного внимания<sup>1</sup>.

**Территории бывших субъектов РФ, утративших статус таковых при объединении с другим субъектом РФ**, как правило, наделяются особым статусом федеральными конституционными законами, уставом и законами нового (объединенного) субъекта федерации. Такими территориями являются бывшие автономные округа, объединившиеся с краями и областями, в состав которых они ранее входили. Всего утратили статус субъектов РФ и вошли в качестве административно-территориальных единиц с единой территорией и особым статусом в состав пяти вновь образованных субъектов РФ шесть автономных округов (Коми-Пермяцкий в Пермском крае<sup>2</sup>, Усть-Ордынский Бурятский в Иркутской области<sup>3</sup>, Таймырский Долгано-Ненецкий и

Эвенкийский в Красноярском крае<sup>4</sup>, Агинский Бурятский в Забайкальском крае<sup>5</sup>, Корякский в Камчатской области<sup>6</sup>). При образовании в составе РФ нового субъекта и, соответственно, при изменении границ между субъектами РФ должны соблюдаться государственные интересы и принципы федеративного устройства РФ, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, их социально-экономические возможности<sup>8</sup>.

В случаях объединения субъектов РФ границы нового субъекта совпадают с внешними

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. №6-ФКЗ (в ред. от 12 апреля 2006 г.) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа // СЗ РФ. 2004. №13. Ст. 1110.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. №5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. №30. Ст. 3745.

<sup>6</sup> Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. №2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. №29. Ст. 3119.

<sup>7</sup> В средствах массовой информации и научной литературе обсуждаются перспективы объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа, Хабаровского края и Еврейской автономной области, Магаданской области и Чукотского автономного округа, Краснодарского края и Республики Адыгея, Алтайского края и Республики Алтай, Тюменской и Курганской областей, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с прилегающими к ним областями. Ранее раздавались предложения о слиянии Кемеровской и Новосибирской областей и Алтайского края в единый субъект РФ – Западно-Сибирскую Республику, об объединении Ярославской области с Костромской и Ивановской областями. См., напр.: Добрынин Н.М. Экономический федерализм в Российской Федерации: природа, практика, прогноз // Право и политика. 2006. №7. С. 26–27.

<sup>8</sup> См.: ч. 2 ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. №52 (ч. 1). Ст. 4916.

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособ.: в 2-х т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 144.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. №1-ФКЗ (в ред. от 12 апреля 2006 г.) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // СЗ РФ. 2004. №13. Ст. 1110.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. №6-ФКЗ (в ред. от 2 июня 2007 г.) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. №1 (ч. 1). Ст. 1.



границами укрупняемых субъектов, а если объединяются сложносоставные субъекты, как это происходило до сих пор, территория нового субъекта РФ остается в границах ранее существовавшего субъекта<sup>9</sup>.

Правовое положение административно-территориальных единиц с особым статусом недостаточно определено как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>10</sup>. Конституция РФ и федеральные конституционные законы не предоставляют субъектам РФ права самостоятельно определять особый статус административно-территориальных единиц и не содержат положений об этом статусе, хотя и упоминают о нем. Вместе с тем «объединительные» федеральные конституционные законы предусматривают возможность принятия федерального закона, регламентирующего основы правового статуса данного вида административно-территориальных образований. Пока такой закон не принят.

В уставах всех без исключения вновь созданных субъектов РФ есть положения об административно-территориальных единицах с особым статусом, однако, они некоторым образом отличаются. Одни уставы регулируют соответствующий статус довольно подробно, посвящают ему отдельную главу (Пермский, Забайкальский край, Иркутская область), другие — фрагментарно, лишь отдельными нормами (Красноярский край).

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. №12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. №29. Ст. 3581.

<sup>10</sup> О проблемах административно-территориальных единиц с особым статусом подробнее см., напр.: Бессонова В.В. Проблемы объединительных реформ в субъектах Российской Федерации // Юридический мир. 2009. №2. С. 28–36; Исаева Н.В. Федерализм и идентичность: вопросы теории и законодательные решения в ходе федерализации России (конституционно-правовой аспект) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 8. Т. 1. М.: Юрист, 2008. С. 786–791; Личичан О.П. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. Кутафинские чтения. Сб. статей». М., 2009. С. 78–83; Мушинский М.А. Общетеоретические проблемы обновления нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в результате объединительного процесса (на примере Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа) // Там же. С. 885–890; Ромашов П.А. Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008.

Административно-территориальные единицы с особым статусом имеют разные наименования: «округ» (Коми-Пермяцкий, Корякский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский), «район» (Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский).

Научный и практический интерес представляет вопрос о содержании особого статуса административно-территориальных единиц, утративших статус субъекта федерации.

В Уставе Красноярского края содержится положение о том, что особый статус Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов гарантирует учет интересов данных территорий органами государственной власти края в соответствии с федеральным законодательством, данным Уставом и законами края. Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых органами государственной власти края нормативных правовых актах.

Несмотря на то, что административно-территориальные единицы с особым статусом являются неотъемлемой частью соответствующего субъекта РФ, они организуются в границах бывших автономных округов, т.е. их территории сохраняются. Устав Красноярского края закрепляет, что территория Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов сохраняется неизменной в границах, существующих на момент принятия данного Устава (ч. 3 ст. 33). Провозглашая особый статус Коми-Пермяцкого округа, Устав Пермского края также гарантирует сохранность территории данной административно-территориальной единицы: «Территория Коми-Пермяцкого округа сохраняется в границах, в которых существовал Коми-Пермяцкий автономный округ до объединения с Пермской областью» (ст. 35).

В.В. Кульчевский пишет, что «территория автономий сохраняется в географическом смысле, но исчезает в правовом. Теперь это составная часть территории края или области»<sup>11</sup>. Сложно согласиться с данным утверждением, хотя бы потому, что в федеральных конституционных законах, которые в первую очередь выражают «правовой смысл», говорится об особом статусе рассматриваемых административно-территориальных единиц, что безусловно предполагает сохранение их территории и наделение иными элементами особого статуса в соответствии с уставами и законами субъектов РФ.

<sup>11</sup> Кульчевский В.В. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. №2. С. 42–44.



Границы административно-территориальных единиц с особым статусом остаются пространственными пределами действия законов, прекращающих существование автономных округов, вплоть до признания их утратившими силу в установленном порядке или до принятия по тем же вопросам законов и иных нормативных правовых актов нового субъекта РФ (это предусмотрено во всех пяти «объединительных» конституционных законах)<sup>12</sup>.

Все административно-территориальные единицы с особым правовым статусом представляют собой национально-территориальные образования, поэтому одной из важных задач, которые они должны решать, используя этот статус, является защита прав коренных малочисленных народов. В Федеральном конституционном законе «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа», в отличие от иных «объединительных» законов, более четко отражена эта задача в статье об административно-территориальных единицах с особым правовым статусом, содержащей положение об оказании помощи коренным малочисленным народам в сохранении национальной самобытности, развитии их национальных языков и национальных культур (ч. 4 ст. 5).

В Уставе Пермского края подтверждается, что на территории Коми-Пермяцкого округа находятся основные, исторически сложившиеся места проживания коми-пермяцкого народа, а также отмечается, что важной задачей органов государственной власти, действующих на территории Коми-Пермяцкого округа, является «обеспечение сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа», что предполагает: разработку и реализацию государственных целевых программ по развитию национального (родного) языка и национальной культуры; признание возможности использования национального языка наряду с русским языком в официальных сферах общения на территории округа; возрождение художественных народных промыслов и ремесел; создание условий для деятельности в округе средств массовой информации на национальном (родном) языке; организация и деятельность соответствующих учреждений образования и культуры и др.

<sup>12</sup> См.: Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 85.

(ст. 42). Аналогичные нормы применительно к соответствующим административно-территориальным единицам с особым правовым статусом содержатся в уставах Иркутской области (ст. 17) и Забайкальского края (ст. 107, 108). Устав Камчатского края гарантирует обеспечение прав и интересов коренных малочисленных народов (п. 2 ст. 30). Административно-территориальные единицы с особым статусом вправе иметь символику, отражающую их исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции в соответствии с законами субъектов Федерации<sup>13</sup>, а также административный центр, которые, впрочем, имеют и муниципальные образования.

Таким образом, административно-территориальные единицы с особым статусом можно рассматривать в качестве административной формы национально-территориальной автономии регионального уровня<sup>14</sup>.

Управление территориями административно-территориальных единиц с особым статусом имеет несколько модификаций в укрупненных субъектах РФ<sup>15</sup>.

1. В структуре исполнительной власти субъекта РФ создается орган специальной компетенции, осуществляющий государственное управление на территории административно-территориальной единицы с особым статусом, а также функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и координации деятельности их территориальных органов. Представительный орган на уровне административно-территориальной единицы с особым правовым статусом отсутствует. Сохраняется существовавшее ранее в автономном округе административно-территориальное деление на районы (Пермский край).
2. В отличие от первой модели организации власти, на территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом в структуре органов исполнительной власти субъекта РФ создается орган не специальной, а общей ком-

<sup>13</sup> См.: ч. 1 и 2 ст. 35 Устава Пермского края, ч. 3 ст. 15 Устава Иркутской области.

<sup>14</sup> См.: Личичан О.П. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. Кутафинские чтения. Сб. тезисов». М., 2009. С. 83.

<sup>15</sup> Княгинин К.Н. Административно-территориальные единицы с особым статусом // Конституционное и муниципальное право. 2010. №5. С. 33–38.



петенции, выполняющий функции государственного управления на соответствующей территории (Иркутская область, Забайкальский край).

3. На территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом создается единое муниципальное образование — муниципальный район, организация власти в котором строится в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законами субъекта РФ. Ранее существовавшее на данной территории деление на районы упраздняется (Красноярский край). Таким образом, границы территорий административно-территориальных единиц с особым статусом — Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов и муниципально-территориальных единиц — одноименных муниципальных районов совпадают, однако правовой статус этих территориальных образований не совпадает<sup>16</sup>.

Устав Пермского края (ч. 2 ст. 38) также содержит норму, допускающую преобразование Коми-Пермяцкого округа в единое муниципальное образование «при наличии волеизъявления населения Коми-Пермяцкого округа в его границах в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пермского края». Отметим, что в литературе вызывает споры практика придания бывшим субъектам РФ статуса единого муниципального образования<sup>17</sup>. Сомнения вызывает вопрос о статусе уже существующих на данных территориях муниципальных районов. Кроме того, границы муниципального образования должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов могут не применяться на территориях с низкой плотностью населения и в отдельных труднодоступных местах. Сомнительно и эффективное осуществление местного самоуправления на таких огромных территориях (например, площадь Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа составляла 862,1 тыс. кв. км, Эвенкийского автономного округа — 767,6 тыс. кв. км, а площадь Франции, кото-

рая является суверенным государством, — 550 тыс. кв. км)<sup>18</sup>?

На уровне административно-территориальных единиц с особым статусом могут создаваться территориальные подразделения региональных органов государственной власти для более эффективного государственного управления.

Высказывается предложение о необходимости установления специфики административно-территориального устройства новообразованных субъектов и закрепления за бывшими автономными округами определенных прав, выходящих за пределы вопросов местного значения, в т.ч. создать правовые гарантии участия их органов власти в принятии решений на региональном уровне. Предлагается также дополнить перечень обязательных вопросов обоснования объединения субъектов вопросом организации местного самоуправления<sup>19</sup>.

Другие ученые, высказывая недоумение появлением новых «матрешек» в территориальном устройстве РФ и субъектов РФ и непонятным правовым положением административно-территориальных единиц с особым статусом (являются ли они автономиями, созданными федеральной властью на территории субъектов РФ, есть ли у них преимущества по сравнению с другими административно-территориальными единицами, возможно ли изменение их границ и др.), говорят о том, что без федерального регулирования «наполнить серьезным нормативным смыслом» содержание «серьезного» статуса таких территорий невозможно<sup>20</sup> или вообще призывают «отказаться от практики предоставления особого статуса частям объединяемого субъекта»<sup>21</sup>.

Вызывает озабоченность в научной среде и вопрос о предельном количестве административно-территориальных единиц с особым статусом и укрупненных субъектов РФ, которые могут стать очень сильными в экономическом, политическом, социальном отношении,

<sup>18</sup> Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Бухвальд Е.М., Лыкова Л.И. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008. С. 281.

<sup>19</sup> Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. 2009. №12. С. 22–31.

<sup>20</sup> См., напр.: Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 9; Княгинин К.Н. Указ. соч. С. 37.

<sup>21</sup> Кульчевский В.В. Указ. соч. С. 43.

<sup>16</sup> Княгинин К.Н. Указ. соч. С. 36.

<sup>17</sup> См.: Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. №6. С. 42–46.



что позволит им конкурировать с федерацией и приведет к децентрализации либо к распаду государства<sup>22</sup>.

Конечно, особый статус бывших автономий в составе укрупненного субъекта РФ не имеет и не может иметь государственного наполнения, который присущ субъектам федерации. Однако сохранение их территории и признание на федеральном уровне не обычными, а особыми административно-территориальными единицами, позволяет развиваться этносу (или имеет перспективу эффективного развития при совершенствовании законодательства).

Особыми территориальными единицами субъектов РФ являются **столицы республик (административные центры иных субъектов РФ)**, в которых сосредоточены органы государственной власти соответствующего субъекта и территориальные органы федеральных органов государственной власти, имеются ресурсы и развитая социально-экономическая инфраструктура, позволяющая эффективно осуществлять управленческие функции. Данные территориальные единицы призваны организовывать и координировать развитие территории не только конкретного городского округа, но и субъекта федерации в целом<sup>23</sup>. Таким образом, функциональное предназначение территории столицы (административного центра) следующее: 1) ресурсообеспечительное (создание достаточной инфраструктуры, интеллектуального потенциала и иных предпосылок для сбалансированного хозяйственно-экономического развития всего субъекта федерации и обеспечения его населения); 2) демографическое (формирование условий для миграции населения «город-село» и обратно); 3) символическое (отражение в памятниках истории и культуры, архитектуры особенностей территории, в целях объединения населения и гражданского патриотического воспитания — «символы малой Родины»)<sup>24</sup>.

В научной литературе термин «столица» употребляется не только в отношении главного города республики, но и главных городов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Термины «столица» и «административный центр» часто применяются как равно-

порядковые<sup>25</sup>. Например, в Уставе Псковской области город Псков называется административным центром (столицей) области (ст. 14). Кроме того, законодательством субъектов РФ используются другие наименования: «административно-политический центр», «областной центр», «областной административный центр».

Иногда в федеральных нормативных актах можно встретить упоминание данных категорий в разных вариантах: столицы и административные центры субъектов РФ<sup>26</sup>, столицы (центры) субъектов РФ<sup>27</sup>, административные центры соответствующих субъектов РФ<sup>28</sup> и т.д.

Установление правового статуса столиц субъектов РФ осуществляется их законодательством. Во многих конституциях (уставах) субъектов федерации указывается столица (административный центр) и дается ссылка на то, что ее статус устанавливается законом субъекта. Например, согласно ч. 4 ст. 65 «столицей Республики Северная Осетия-Алания является город Владикавказ (Дзауджикау). Статус столицы устанавливается законом Республики Северная Осетия-Алания». Подобные нормы содержатся в Конституции Республики Башкортостан, уставах Иркутской, Владимирской, Ярославской области, Камчатского края и др.

<sup>25</sup> См., напр.: Гейт Н.А. Конституционно-правовые основы определения полномочий местного самоуправления в сфере земельных отношений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 11–16; Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 48–57; Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. 2011. № 7. С. 2–10; Чертков А.Н. Мониторинг законодательства об изменении субъектного состава РФ и практики его применения // Законодательство и экономика. 2010. № 3. С. 7–16.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» // СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5718.

<sup>27</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 4 июля 2002 г. №487 «Об установлении окладов денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №27. Ст. 2704.

<sup>28</sup> Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 898.

<sup>22</sup> Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. №6. С. 42–46.

<sup>23</sup> Сабаева С.В. Конституционно-правовой статус административных центров и столиц в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3.

<sup>24</sup> Указ. соч.



Примерно треть субъектов РФ приняли специальные законы о статусе столицы (центра)<sup>29</sup>. Однако некоторые из них впоследствии отменили эти законы (республики Коми, Чувашская).

Особенности территории столицы (административного центра) субъекта РФ заключаются в том, что они являются местами нахождения органов государственной власти субъектов РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 14 Устава Иркутской области административный центр области является местом нахождения Законодательного Собрания, губернатора и правительства области. В Уставе Камчатского края город краевого подчинения Петропавловск-Камчатский объявляется исторически сложившимся административным центром края, местом нахождения органов государственной власти Камчатского края (ст. 12). Устав Красноярского края называет город Красноярск «административно-политическим центром» и местом пребывания Законодательного Собрания края, губернатора края и правительства края (ст. 28).

В столице (центре) субъекта РФ также находятся федеральные органы государственной власти, могут находиться представительства иных субъектов РФ, иностранных государств и международных организаций.

Особенностями столиц (административных центров) субъектов РФ является их двойственный статус, — помимо осуществления функций главного города, они осуществляют функции муниципального образования (городского округа). Поэтому территория административных центров и столиц несет двойную функциональную нагрузку, являясь пространственным пределом соответствующего уровня власти и ее «материальным субстратом», а также территорией, законодательно закрепленной для выполнения функций административных центров (столиц) субъектов РФ и столицы федеративного государства (способных нести дополнительные обременения и выполнять особые задачи)<sup>30</sup>. При этом

органы местного самоуправления столиц (административных центров) согласовывают с органами государственной власти субъектов РФ проекты планов развития территорий, статус памятников истории и культуры объектам, расположенных на соответствующих территориях и т.п.

Столицы (административные центры) могут иметь особое территориальное деление, им компенсируются из бюджета субъекта РФ затраты на осуществление столичных функций и некоторые другие особенности. Например, согласно Закону Республики Башкортостан от 14 марта 1996 г. № 25-з (в ред. от 5 декабря 2006 г.) «О статусе города Уфы — столицы Республики Башкортостан»<sup>31</sup> Устав города Уфы — столицы Республики Башкортостан, а также иные нормативные правовые акты по вопросам, затрагивающим интересы города, принимаются с учетом мнения населения (ст. 9, 10).

Особого внимания заслуживает вопрос о наименовании столиц (административных центров) субъектов РФ. Присвоение наименований указанным территориальным объектам, как и иным географическим объектам, относится к федеральному ведению (п. «р» ст. 71 Конституции РФ). В соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов» присвоение наименований столицам и административным центрам субъектов РФ и переименование столиц и административных центров субъектов РФ осуществляются федеральными законами по представлениям органов государственной власти субъектов РФ. Так, федеральными законами административный центр Новгородской области — город Новгород был переименован в г. Великий Новгород<sup>32</sup>, а столице Республики Ингушетия было присвоено наименование г. Магас<sup>33</sup>.

В составе территории субъекта РФ имеются такие, которые не имеют статуса административно-территориальных единиц. Наиболее часто законами субъектов РФ определяется статус *особо охраняемых природных территорий регионального значения*. Регулирование режима данных территорий на уровне субъектов РФ непосредственно вытекает из

<sup>29</sup> См., напр.: Закон Республики Марий Эл от 4 декабря 2003 г. №53-З (в ред. от 8 июня 2011 г.) «О статусе столицы Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2003. 18 декабря. №238; Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2011 г. №753-IV «О статусе столицы Республики Саха (Якутия)» // Якутия. 2011. 30 апреля. №76; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11 января 2000 г. №3-РЗ (в ред. от 25 февраля 2010 г.) «О статусе столицы Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 2000. 19 января. №11; Закон Республики Мордовия от 5 июля 2004 г. №52-З (в ред. от 13 июня 2012 г.) «О статусе столицы Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2010. 6 июля. №97-31.

<sup>30</sup> Сабаяева С.В. Указ. соч. С. 4.

<sup>31</sup> Известия Башкортостана. 1996. 23 марта. №55 (1179).

<sup>32</sup> См.: Федеральный закон от 11 июня 1999 г. №111-ФЗ «О переименовании города Новгорода — административного центра Новгородской области в г. Великий Новгород» // СЗ РФ. 1999. №24. Ст. 2892.

<sup>33</sup> См.: Федеральный закон «О присвоении столице Республики Ингушетия наименования «город Магас» // СЗ РФ. 2001. №1. Ч. I. Ст. 1.



п. «д» ст. 72 Конституции РФ, относящего к совместному ведению РФ и ее субъектов «природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории». Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочием органов государственной власти субъекта РФ, по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ называет создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведение Красной книги субъекта РФ; осуществление регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (пп. 8, 8.1 ч. 2 ст. 26.3).

Федеральным законом от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 г.) «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>34</sup> органам субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать категории особо охраняемых территорий, осуществлять иные полномочия по их охране.

В конституциях (уставах) многих субъектов РФ нередко повторяется положение п. «д» ст. 72 Конституции РФ, а также содержатся положения об особо охраняемых природных территориях. Например, в ч. 2 ст. 95 Конституции Республики Тыва указано, что республика «в соответствии с федеральным законом определяет особо охраняемые природные территории республиканского и местного значения, осуществляет государственное управление и контроль в области их организации и функционирования». Согласно ст. 73 Устава Приморского края организация, охрана и использование государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, ботанических садов, дендрологических парков и иных особо охраняемых природных территорий краевого значения осуществляется в соответствии с законом Приморского края. В соответствии с ч. 5 ст. 75 Устава Забайкальского края, краевым законодательством могут устанавливаться особо охраняемые природные территории краевого значения (заказники, природные парки, памятники природы, дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты), режим охраны редких или находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного и животного мира, а также мест их обитания. Уставом Московской области пред-

усмотрено, что статус особо охраняемых природных территорий областного значения устанавливается законодательством РФ и законодательством Московской области (ст. 106).

В Конституции Республики Алтай положение об установлении республикой перечня особо охраняемых территорий и объектов природы, виды растений и животных, занесенных в Красную книгу республики, помещено в статью об обязанности граждан сохранять природу и окружающую среду (ст. 60).

Законами многих субъектов РФ регулируются отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения<sup>35</sup>.

Субъекты федерации предусматривают образование и иных территорий, не являющихся административно-территориальными единицами, но имеющими особый правовой режим.

Так, согласно ст. 43 Конституции Республики Саха (Якутия) на территории компактного проживания коренных малочисленных народов Севера по волеизъявлению населения могут быть созданы *национальные административно-территориальные образования*, статус которых определяется законом Республики Саха (Якутия)<sup>36</sup>. Статус национального может приобрести административно-территориальное образование — «национальный улус (район)» и «национальный

<sup>35</sup> См., напр.: Закон Алтайского края от 18 декабря 1996 г. №60-ЗС (в ред. от 7 июня 2012 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. 1996. №8(28); Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. №48 (в ред. от 11 апреля 2012 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в г. Москве» // Тверская, 13. 2001. 14–20 ноября. № 6; Закон Санкт-Петербурга от 15 декабря 2008 г. №764-141 «О разграничении полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в области охраны окружающей среды на территории Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 25 декабря. №242; Закон Забайкальского края от 24 декабря 2008 г. №115-33К (в ред. от 29 марта 2010 г.) «О Красной книге Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 12 января. №3 и др.

<sup>36</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. 207-3 №419-III (в ред. от 27 декабря 2006 г.) «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция) // Ил Тумэн. 2005. №6.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 1995. №12. Ст. 1024.





наслед» с целью защиты и сохранения среды обитания и права на традиционное природопользование, национальные промыслы и ремесла, возрождения национальной культуры и языка, удовлетворения духовных запросов и создания условий социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера (эвенов, эвенков, долган, юкагиров, чукчей) в местностях (на территориях) их компактного проживания (п. 1 ст. 1). Наделение статусом «национальный» административно-территориального образования возможно, если национальные группы коренных малочисленных народов, проживающие на этой территории, составляют не менее 30% от числа населения соответствующей местности, а также при условии согласия граждан, выраженного большинством голосов на референдуме или сходе (собрании) (ч. 4 ст. 6)<sup>37</sup>. Из закона вытекает, что границы национальных административно-территориальных единиц совпадают с границами муниципальных образований. Образующие в них органы являются органами местного самоуправления, и их устав регистрируется «в порядке, установленном федеральным законодательством». Очевидно, фактически такие территориальные образования являются национальными муниципальными образованиями, а поскольку они не «вписываются» в концепцию федерального законодательства о местном самоуправлении, им придан статус «национальных административно-территориальных единиц».

Уставом Алтайского края предусмотрена возможность объявления на отдельных участках территории края федеральных и краевых зон (районов) чрезвычайных санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, фитосанитарной и экологической ситуаций с особым правовым режимом, установленным федеральным законом и законом Алтайского края (ст. 28).

В Калининградской области, как упоминалось выше, законодательно установлена туристическая территория области.

По Уставу Санкт-Петербурга особыми территориями, кроме особо охраняемых природных территорий и территорий, имеющих историко-культурное значение, являются зоны экономического развития (ст. 14).

<sup>37</sup> Отметим, что в первоначальной редакции данный закон был признан судом противоречащим федеральному законодательству. См.: Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 7 июня 2006 г. №3-30/06 «О признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. «О статусе административно-национального образования в местностях (территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» недействующими» // Якутские ведомости. 2006. №68.

Конституция Республики Алтай выделяет территории, имеющие особые религиозные и культовые значения, которые подлежат охране в республике (ст. 50).

Законом г. Москвы от 10 марта 1999 г. №13 «О территориальных единицах с особым статусом в городе Москве»<sup>38</sup> предусматривалось создание территориальных единиц с особым статусом (ТЕОС) «в целях решения общегородских задач, признанных государственными нуждами города Москвы». В соответствии с этим Законом был создан ряд ТЕОС, причем правовой основой их создания служили как законы, так и подзаконные акты Московской городской думы, Правительства и мэра<sup>39</sup>. В 2002 г. отдельные положения Закона, связанные с особенностями управления ТЕОС, были признаны судом противоречащими федеральному законодательству<sup>40</sup>. В 2006 г. Закон утратил силу<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Тверская, 13. 1999. 3–9 июня. №23.

<sup>39</sup> Закон г. Москвы от 12 июля 1999 г. «О территориальной единице с особым статусом «Московский международный деловой центр Москва-Сити // Ведомости Московской городской думы. 1999. №8; Постановление Московской городской думы от 3 декабря 1997 г. №88 (в ред. от 24 марта 1999 г. №21) «О создании территориально-промышленной зоны с особым статусом на базе предприятий электронной промышленности города Зеленограда (Особой зоны)» // Ведомости Московской городской думы. 1998. №2; Постановление Правительства Москвы от 20 июля 1999 г. №659 «О проекте закона города Москвы «О территориальной единице с особым статусом «Юго-Западный научно-производственный центр»»; Постановление Правительства Москвы от 9 июня 1998 г. №445 «Об образовании в Северо-Восточном административном округе территориальной единицы с особым статусом с включением в ее границы Всероссийского выставочного центра и дальнейшего развития выставочного центра» // Вестник мэрии Москвы. 1998. №19; Распоряжение Мэра Москвы от 10 апреля 1996 г. № 193-РМ (в ред. от 27 марта 2000 г. №319-РМ) «О создании территориальной единицы с особым статусом «Китай-город» в Центральном административном округе Москвы» // Вестник мэрии Москвы. 1996. №10; Распоряжение мэра Москвы от 25 мая 2001 г. №511-РМ «Об образовании в Юго-Восточном административном округе территориальной единицы с особым статусом «Кузьминки-Люблино»» // Вестник мэрии Москвы. 2001. №21.

<sup>40</sup> Решение Московского городского суда от 28 мая 2002 г., оставленное без изменения Определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 августа 2002 г. №5-Г02-96 // Тверская, 13. 2002. 21 сентября. №115.

<sup>41</sup> Закон г. Москвы от 20 сентября 2006 г. №44 «О признании утратившими силу отдельных законов города Москвы и внесении изменения в статью 1 Закона города Москвы от 21 февраля 2001 года № 6 О приведении в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации отдельных законов города Москвы // Тверская, 13. 2006. 31 октября. №131.

**Библиография:**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: в 2-х т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
2. Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005.
3. Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2006.
4. Княгинин К.Н. Административно-территориальные единицы с особым статусом // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — №5. — С. 33–38.
5. Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — №6. — С. 42–46.
6. Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — №6. — С. 48–57.
7. Кульчевский В.В. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — №2. — С. 42–44.
8. Личичан О.П. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. Кутафинские чтения. Сб. статей». — М., 2009. — С. 78–83.
9. Ромашов П.А. А Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2008.
10. Сабаяева С.В. Конституционно-правовой статус административных центров и столиц в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
11. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. — 2009. — №12. — С. 22–31.

**References (transliteration):**

1. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyy kurs: uchebn. posobie: v 2-kh t. 4-e izd., pererab. i dop. T. 2. — M.: NORMA: INFRA-M, 2010.
2. Voprosy teorii i praktiki publichnoy vlasti: Kollektivnaya monografiya. Ekaterinburg: Izdatel'skiy dom UrGYuA, 2005.
3. Goncharov M.V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie territorial'nogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii i praktiki: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. — Ekaterinburg, 2006.
4. Knyagin K.N. Administrativno-territorial'nye edinitsy s osobym statusom // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — №5. — S. 33–38.
5. Kolomeytseva T.A. Problemy ukрупneniya sub'ektov Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — №6. — S. 42–46.
6. Kostyukov A.N. Munitsipal'no-pravovaya politika i ee metamorfozy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — №6. — S. 48–57.
7. Kul'chevskiy V.V. Osoby status administrativno-territorial'nykh edinits v ukрупnennykh sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — №2. — S. 42–44.
8. Lichichan O.P. Administrativno-territorial'nye edinitsy s osobym statusom vo vnov' obrazovannykh sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii: modeli v regional'nom zakonodatel'stve // Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI veka. Kutafinskie chteniya. Sb. statey». — M., 2009. — S. 78–83.
9. Romashov P.A. A Administrativno-territorial'naya edinitsa s osobym statusom (konstitutsionno-pravovoe issledovanie): avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. — Tyumen', 2008.
10. Sabayeva S.V. Konstitutsionno-pravovoy status administrativnykh tsentrov i stolits v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. — M., 2011.
11. Chertkov A.N. Zakonodatel'noe regulirovanie territorial'nogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii: problemy i resheniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2009. — №12. — S. 22–31.

*Материал получен редакцией 10 декабря 2012 г.*