

К.А. ПОСТНИКОВА, студентка 4-го курса, историко-политологического факультета Пермского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление». Электронный адрес: gatta-melata@yandex.ru

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ЕДИНИЦАМИ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ

В последнее время отечественный федерализм переживает период объединения субъектов РФ, преобразования «матрешечных» регионов в единый субъект, что актуализирует вопросы о статусе субъектов, входящих в состав новых российских регионов, организации структур государственной власти и местного самоуправления на территориях прежде всего бывших автономных округов, включенных в состав единого образования. На данном этапе развития отечественного федерализма сформировано уже пять новых – единых – субъектов, каждый из которых стремится установить свой тип управления, ориентируясь на опыт предшественников. Вопрос о статусе бывших автономных округов также связан с проблемой формирования модели управления этими территориями.

Сегодня категория особого статуса не имеет четкого законодательного закрепления, что делает проблему дискуссионной. Однако наделение бывших автономных округов особым статусом необходимо в силу того, что данные территории до процесса объединения существовали в качестве самостоятельных субъектов РФ и, следовательно, их интеграция в состав нового единого региона должна проходить, во-первых, постепенно, а во-вторых, с учетом особенностей этнокультурного и социально-экономического развития округов.

Обратимся к вопросу об органах управления на данных территориях. Для этого необходимо проанализировать нормативно-правовые акты, в частности основные законы новых субъектов, а также федеральное законодательство, посвященное вопросам объединения, что позволит выявить внешнюю структуру организации власти в регионах, т.е. совокупность институтов, создающих рамочные условия для формирования модели управления определенной территорией. Был применен метод кросс-регионального сравнения данных моделей для структурирования и анализа полученных результатов.

Сравнение проводилось по следующим параметрам, влияющим на формирование моделей управления бывшими автономными округами:

Рассматриваются проблемы современного российского федерализма. Особое внимание уделено вопросу образования новых субъектов Российской Федерации (Пермский край, Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Иркутская область), статусу бывших автономных округов и моделям управления ими. Применен метод кросс-регионального сравнения данных моделей.

Ключевые слова: федерализм; объединение субъектов Федерации; управление территориями; местное управление; социально-экономическое развитие территорий

- организация МСУ в рамках бывших автономных округов;
- организация государственной власти в данной территории;
- социально-экономическая политика в отношении округов;
- вопросы этнокультурного наследия территорий и его дальнейшего развития и сохранения;

Рассмотрим более подробно каждый пункт.

Во-первых, организация МСУ на территории округов. «Присоединившиеся» территории во всех новых субъектах получили статус «административно-территориальной единицы с особым статусом». При этом в четырех регионах из пяти: в Пермском крае, Забайкальском крае, Камчатском крае и в Иркутской области данные составные части обозначены как округа, в то время как в Красноярском крае бывшие автономные округа, ставшие административно-территориальными единицами с особым статусом, определены как районы [6]. Однако в данной статье Устава Красноярского края не прописано, что это муниципальные районы, хотя о таком статусе можно сделать вывод из Устава края и Меморандума «Об основных положениях реализации особого статуса Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе нового субъекта Российской Федерации» (далее – Меморандум). В целом наличие такой ситуации может свидетельствовать о несовершенстве нормативной базы, посвященной вопросам объединения края и двух округов.

Также надо отметить, что отдельная глава, посвященная особому статусу бывшего округа, есть только в уставах указанных четырех регионов. Однако в статье 33 «Территориальное устройство края» Устава Красноярского края об особом статусе новых теперь уже районов заявлено: «Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых органами государственной власти края нормативных правовых актах» [1]. Кроме того, принят Меморандум, что подчеркивает важность определения этой категории – особый статус. Однако генеральные положения данного Меморандума в целом сопоставимы с основными характеристиками «особого» статуса, закрепленного в отдельных главах Уставов других регионов. Например, провозглашается «принятие программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, поддержки местных промыслов; ... поддержка традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера» [2]. Таким образом, «особый» статус находит свое отражение в официальных документах, но при этом представляется более логичным и необходимым дать четкую дефиницию данной категории непосредственно в самом Уставе края. Что касается организации МСУ, то в данном случае, как отмечает Д.М. Колмогорова, «в Эвенкии и на Таймыре ранее действовала одноуровневая система местного самоуправления. В Эвенкии отсутствовал районный уровень, существовал только уровень поселений. На Таймыре, напротив, отсутствовал уровень поселений, но было образовано 4 муниципальных района» [1]. Таким образом, в данном случае бывшие автономные округа стали муниципальными районами, сохранив свою территориальную целостность.

Если говорить об остальных трех новых субъектах Российской Федерации – Камчатском крае и Забайкальском крае и Иркутской области, то на тер-

ритории бывших автономных округов на момент слияния уже существовала двухуровневая система МСУ, которая и была сохранена в неизменном виде. При этом надо отметить, что в уставах Иркутской области и Забайкальского края в той или иной степени закреплены особенности административно-территориального деления субъекта: в Уставе Иркутской области прописаны административно-территориальные образования региона (ст. 13), а в Уставе Забайкальского края – районы в границах непосредственно самого Агинского Бурятского округа. Кроме того, в основных законах данных субъектов РФ зафиксированы и другие положения, характеризующие организацию МСУ на территории округов. В Уставе Иркутской области данному вопросу посвящена отдельная статья – «Особенности организации местного самоуправления на территории Усть-Ордынского Бурятского округа», при этом пункт 1 данной статьи гласит: «Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации в муниципальных образованиях, находящихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, устанавливаются законами Иркутской области с учетом исторических и иных местных традиций, сложившихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа» [4]. Что касается Устава Забайкальского края, то он содержит отдельную статью об организации МСУ с учетом особенностей Агинского Бурятского округа: «Организация местного самоуправления на территории Агинского Бурятского округа осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Забайкальского края с учетом особенностей административно-территориальной единицы» [3, ст. 109]

В Пермском крае предусматривается возможность создания на территории округа единого муниципального образования: «При наличии волеизъявления населения Коми-Пермяцкого округа в его границах в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пермского края может быть образовано единое муниципальное образование» [7].

Во-вторых, рассмотрим организацию государственной власти на территории бывших автономных округов. В целом ситуация выглядит следующим образом: государственная власть в округах осуществляется органами государственной власти субъектов. При этом в отдельных регионах есть свои особенности: например, согласно п. 3 ст. 106 Устава Забайкальского края «Законодательное Собрание Забайкальского края на срок своих полномочий образует консультативно-совещательный орган – Собрание представителей Агинского Бурятского округа, обеспечивающий формирование предложений по защите законных интересов народов, проживающих на территории Агинского Бурятского округа, их прав на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций» [3]. Указанное положение говорит о том, что представительству округа, а также вопросам, связанным с интересами коренных народов, уделяется должное внимание.

В-третьих, обратимся к социально-экономической сфере. Вопросам социально-экономического развития округов посвящены отдельные статьи в уставах Иркутской области и Камчатского края. При этом особенности экономического развития Усть-Ордынского Бурятского округа отражены в программе социально-экономического развития Иркутской области [4], в то время

как, согласно ст. 31 Устава Камчатского края, Корякский автономный округ имеет собственную программу социально-экономического развития, финансируемую из средств краевого бюджета [5]. При этом ситуация в Иркутской области напоминает ситуацию, сложившуюся в Пермском крае, в Уставе которого читаем: «Цели социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа отражаются в Программе социально-экономического развития Пермского края ... обособленно» [7, ст. 42]. А в Красноярском крае, как и в Камчатском принимается отдельная программа социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом [2]. По данному вопросу в Уставе Забайкальского края не предусмотрены какие-либо статьи и разделы, но в то же время зафиксирована разработка и реализация федеральных и краевых целевых программ, направленных на сохранение национальной культуры и народных промыслов [3, ст. 107]. Однако в этом случае можно говорить о том, что вопросам развития социально-экономической ситуации в Агинском Бурятском округе уделено не так много внимания, как в других субъектах бывшим автономным округам.

И, наконец, проблемы сохранения и развития этнокультурной самобытности. В Уставе Камчатского края по данному вопросу отсутствуют отдельные положения, что, вероятно, свидетельствует о недостаточной проработанности указанной проблематики.

В Уставе Красноярского края ситуация аналогичная, однако, положение о «поддержки традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера» прописано в Меморандуме [2].

В Уставе Забайкальского края отдельная статья посвящена сохранению и развитию языка и культуры, где зафиксировано, что на территории округа наряду с государственным языком может также использоваться бурятский язык [3, ст. 108]. Однако других положений о проблемах самоидентичности и сохранении местных этнических особенностей данный нормативный акт не содержит.

Таким образом, в трех из пяти новых субъектов – Камчатском крае, Красноярском крае и Забайкальском крае – не уделено, согласно основному законодательству регионов, должного внимания проблеме культурной и этнической самоидентификации местного населения, проживающего на территории бывших автономных округов.

Что касается Иркутской области и Пермского края, то в данном направлении ситуация выглядит иным образом: в Уставах обоих субъектов имеется отдельная статья, посвященная вопросам обеспечения сохранения самобытности и этнической идентичности местных народов. Устав Пермского края также содержит отдельную статью, по данной проблематике. Кроме того, коми-пермяцкий язык может использоваться на территории округа в официальных сферах общения п. 2 ст. 42 Устава Пермского края.

Таким образом, ввиду отсутствия единого определения категории особого статуса в отдельных субъектах сложились свои модели управления бывшими автономными округами, имеющие как схожие черты, так и отличия. В целом можно выделить три таких модели, сформировавшихся на данном этапе развития.

Первая модель – модель, сформировавшаяся в «пилотном» субъекте – Пермском крае, где создано министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, находящееся в Кудымкаре (столица бывшего автономного округа) и являющееся органом государственной власти Пермского края. В целом, в ведении данного органа власти находятся в основном вопросы, касающиеся этнокультурного развития округа, сохранения языка, традиций, обычаев и уникальной духовности коми-пермяцкого народа. Правительство Пермского края разрабатывает Программу социально-экономического развития, где цели и особенности социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа должны отражаться специально. Основные вопросы, относящиеся к социально-экономической сфере, решают непосредственно муниципальные образования округа. Взаимодействие муниципалитетов и министерства также осуществляется в основном по вопросам развития и возрождения культуры и духовности коми-пермяков. При этом у населения округа есть законодательно закрепленная возможность сформировать единый муниципалитет на его территории.

В Камчатском крае существует достаточно схожая система организации управления территорией с особым статусом – Корякским округом.

Другая модель - в Красноярском крае. Здесь в системе исполнительной власти субъекта отсутствует какой-либо отдельный орган, решающий вопросы развития Таймыра и Эвенкии. При этом у местной власти на территории округов, ставших муниципальными районами, есть полномочия по согласованию с правительством края программ их социально-экономического развития.

И, наконец, третья модель. Она характерна для Забайкальского края и Иркутской области. Здесь исполнительную власть на территории округа осуществляет администрация округа, включающая территориальные подразделения органов власти субъектов. Особенности социально-экономического развития округа также должны быть отражены в Программе социально-экономического развития (в Иркутской области, в то время как в Забайкальском крае предусмотрена лишь реализация различных целевых программ). Однако при этом в Забайкальском крае при Законодательном собрании создано Собрание представителей Агинского Бурятского округа для защиты интересов коренных народов округа.

Таким образом, при наличии в каждом новом субъекте своих особенностей модель управления бывшими автономными округами все же обладает некими общими чертами. К сожалению, таковой можно признать и отсутствие либо отдельной Программы социально-экономического развития округа, либо включения в ПСЭР региона отдельных положений, касающихся территории с особым статусом, несмотря на то, что это предусмотрено Уставами краев и области. Предполагается, что со временем ситуация все же изменится и подобные документы появятся. В противном случае закрепленный де-юре особый статус не имеет де-факто реального наполнения.

Однако говорить сейчас о том, что сложившаяся система административно-территориального деления исчерпала свой потенциал к трансформации, что модели управления территориями с особым статусом не будут претерпевать изменений, рано. Возможно, что реформируются как само понятие особого статуса, так и управленческие структуры, сложившиеся на данном этапе развития.

Список литературы

1. *Колмогорова Д.М.* Федеративный процесс и укрупнение российских регионов: дис. канд. полит. наук. Пермь, 2008.
2. *Меморандум «Об основных положениях реализации особого статуса Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе нового субъекта Российской Федерации»* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.evenkya.ru/life/memorandum.html> (дата обращения: 16.06.10)
3. *Устав* Забайкальского края: принят 17 февраля 2009 г.; утв. законом № 125-ЗЗК.
4. *Устав* Иркутской области: принят 17 апреля 2009 г.; утв. законом № 1.
5. *Устав* Камчатского края: принят 4 декабря 2008 г.; утв. законом № 141.
6. *Устав* Красноярского края: принят 5 июня 2008 г.; утв. законом № 5-1777.
7. *Устав* Пермского края: принят от 27 апреля 2007 г.; утв. законом № 32-ПК.