

На правах рукописи

СТЕПАНЧЕНКО Валерий Иванович

**АВТОНОМНЫЕ ОКРУГА КАК СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень

2009

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель – *Доктор юридических наук, профессор
Добрынин Николай Михайлович*

Официальные оппоненты – *Заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Крылов Борис Сергеевич*

*Кандидат юридических наук, доцент
Бородач Михаил Васильевич*

Ведущая организация – *Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Южно-Уральский
государственный университет»*

Защита состоится 26 июня 2009 года в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38, в зале заседаний совета, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 25 мая 2009 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор*

Плесовских В. Д.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Становление и развитие автономных округов в качестве самостоятельных равноправных субъектов федерации характеризуется рядом особенностей. Они ярко проявились после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и нашли отражение в процессах конституционно-правового закрепления статуса автономных округов с принятием 14 июля 1997 года постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области.

Закрепление конституционно-правового статуса автономных округов происходило так же, как и государственно-правовое развитие других субъектов Российской Федерации и в то же время, оно носило отличительный характер, обусловленный только присущим им национальным, территориальным, природно-климатическим и иным условиям. Эти особенности можно условно разделить на *две основные группы*.

К *первой* относится суровый северный климат, длительное использование территорий для осуществления хозяйственной деятельности народами, отсутствие крупных промышленных центров, а также малая плотность населения (среди которого особое место занимают представители коренных малочисленных народов Севера) на большой территории.

Существование *второй* группы особенностей обусловлено тем, что, начиная с середины XX века, на территориях компактного проживания народов Севера начали интенсивно создаваться предприятия нефте- и газодобывающих отраслей экономики. Данное обстоятельство вызвало массовое заселение ряда территорий автономных округов и, прежде всего, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, приезжей рабочей силой для освоения открытых углеводородных запасов, а также, развитие отраслей народного хозяйства, обеспечивающих ускоренное формирование нефтегазового комплекса и достойный уровень жизни народа. В результате приезжее население концентрировалось вокруг промышленных предприятий,

на обеспечение деятельности которых были направлены основные усилия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Одновременно решалась задача сохранения в рамках национально-государственной автономии общности ряда коренных малочисленных народов. Такие особенности развития были типичными для всех автономных округов.

В соответствии со статьёй 5 Конституции Российской Федерации все субъекты федерации равны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако, следует признать, что автономные округа, входящие в состав других субъектов федерации таковыми не являются. Данное обстоятельство по-прежнему актуально и требует новых исследований.

Известно, что одной из важнейших задач конституционно-правовой науки является исследование общественных отношений в рамках российской модели федерализма и выработка рекомендаций по ее укреплению и развитию. Много в этом зависит и от нахождения оптимального баланса в распределении полномочий между федеральным центром и субъектами федерации.

Закрепленный Конституцией Российской Федерации механизм взаимодействия федерации и её субъектов требует правового оформления в нормах как федерального, так и регионального законодательства. В этой связи в диссертации глубоко и всесторонне, на базе системного, комплексного подхода анализируются генезис и эволюция основ конституционно-правового статуса Ямало-Ненецкого автономного округа, как равноправного, самостоятельного субъекта федерации.

К числу специфических черт автономного округа следует отнести механизм гарантирования прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на Ямале, особенности участия их представителей в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, отличительный характер конституционно-правового статуса Ямало-Ненецкого автономного округа (впрочем, как и других автономных округов) заключается в том, что законодательно закрепленное нахождение автономного округа в составе другого субъекта федерации – Тюменской области –

на практике не влечет снижения уровня его политико-правовой самостоятельности и должно оцениваться с позиций взаимодействия и сотрудничества на основе специальных договорных механизмов.

Степень научной разработанности проблемы. В своем исследовании автор опирался на труды, посвященные проблемам федеративных и национальных отношений, таких известных ученых и специалистов, как Р. Г. Абдулатипов, С. А. Авакьян, С. С. Алексеев, А. Н. Аринин, Д. Н. Бахрах, Л. Ф. Болтенкова, Н. М. Добрынин, Н. А. Игнатюк, Д. А. Керимов, М. И. Клеандров, А. Н. Кокотов, А. А. Кокошин, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, Б. С. Крылов, В. А. Кряжков, В. О. Лучин, С. Ю. Марочкин, М. С. Матейкович, В. В. Невинский, А. В. Постников, Е. Т. Пушкарева, В. Е. Севрюгин, С. С. Собянин, В. С. Сондыков, М. Д. Смыслов, А. М. Сязи, В. А. Тишков, В. И. Ульянов, Д. Тэпс, И. А. Умнова (Конюхова), Л. В. Хомич, Г. Н. Чеботарев, А. Н. Широков, Э. С. Юсубов, С. Н. Юркова, Б. С. Эбзеев и многие другие, включая авторов дореволюционного и советского периодов, в частности Н. М. Коркунова, Н. А. Бердяева, А. И. Лепешкина, а также зарубежных авторов – Д. Басу, А. Гамильтона, Т. Гоббса, Г. Еллинека, К. П. Крамаржа, Ш. Монтескье, Х. Мартинеса-Васкеса, Дж. Бо.

Научные исследования по проблематике федеративных отношений образуют теоретическую основу настоящей диссертационной работы. Диапазон имеющихся научных точек зрения на широкий спектр фундаментальных и прикладных вопросов статусообразования составных частей федераций позволяет дать конструктивную оценку практике федеративного строительства в России в целом и в частности – применительно к вопросам становления и развития государственно-правового статуса автономных округов, в числе которых, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Цель исследования заключается в комплексном изучении конституционно-правового статуса автономных округов в динамике их нормативно-правового формирования, а также, анализе реализации на практике основных (в том числе, и специфических) черт статуса автономного округа как составной неотъемлемой части Российской Федерации.

Задачи исследования:

Во-первых, проанализировать закрепление, становление и развитие конституционно-правового статуса автономных округов как самостоятельных субъектов федерации на примере Ямало-Ненецкого автономного округа;

Во-вторых, исследовать современную законодательную базу в области конституционно-правового статуса автономных округов;

В-третьих, определить роль органов государственной власти в решении задачи сохранения общности коренных малочисленных народов Севера на примере Ямало-Ненецкого автономного округа;

В-четвертых, выявить особенности правового регулирования взаимоотношений Ямало-Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Тюменской области.

Объектом исследования являются общественные отношения в области федеративного устройства государства, связанные с формированием, развитием и нормативным закреплением конституционно-правового статуса самостоятельного субъекта федерации – автономного округа.

Предметом исследования стали теория и практика правотворческой и правоприменительной деятельности в области отношений Российской Федерации и автономных округов, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, иных нормативных правовых актах нормы, регламентирующие конституционно-правовой статус автономных округов.

В работе исследуются также особенности экономического развития автономного округа, вызванные освоением природных ресурсов территории, проблемы реализации государственной социальной политики в свете сырьевой зависимости экономики округа, в том числе, государственных гарантий сохранения коренных малочисленных народов Крайнего Севера (ненцев, ханты, селькупов, манси и других).

Методологическая основа диссертации включает совокупность современных методов научного познания социальных явлений, среди которых как общенаучные (диалектический, анализ и синтез, метод индукции), так и частнонаучные методы и приемы (конкретно-исторический, формально - юридиче-

ский, логический, социологический, сравнительно-правовой, статистический).

Теоретическую основу исследования составляют научные работы ученых-юристов в области теории права и государства, конституционного права, административного и муниципального права.

Нормативная основа диссертации представлена Конституцией Российской Федерации, постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, иными федеральными нормативными правовыми актами, законодательством субъектов Российской Федерации, внутригосударственными договорами и соглашениями нормативного характера, а также, международными нормами. Для обоснования отдельных выводов используются нормативные акты советского периода развития российской государственности, зарубежных государств и проекты федеральных нормативных актов.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что она представляет собой одну из первых научных работ в области права, посвященных исследованию актуальных проблем генезиса и эволюции конституционно-правового статуса автономных округов (в частности, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, входящих в состав другого равноправного субъекта - Тюменскую область), как самостоятельных равноправных субъектов Российской Федерации.

В работе осуществлен комплексный, системный анализ развития субъектов Российской Федерации на примере Ямало-Ненецкого автономного округа, результаты которого позволяют наряду с решением общих проблем российской модели федерализма внести предложения по её совершенствованию с учётом индивидуальных особенностей, присущих конкретному субъекту федерации, расположенному в районе Крайнего Севера.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны:

1. Установлено, что создание автономных округов является свидетельством возможности формирования в рамках российской модели федерализма государственно-территориальных образований по типу, основанному на учете, как общих интересов всего населения территории, так и интересов основных

специфических групп населения (в частности, старожильческого населения¹, приезжего населения, составляющего кадровую основу деятельности современных промышленных предприятий, а также, коренного малочисленного населения Крайнего Севера, имеющего особые культуру, традиции, быт и образ жизни).

2. Доказано, что трансформация автономного округа из административно-территориальной единицы в самостоятельный равноправный субъект федерации явилась отражением процессов федерализации, происходивших в 1990-е годы в масштабах всей страны. Это выразилось, прежде всего, в приобретении им всех необходимых атрибутов государственно-правового статуса, а именно, в образовании системы самостоятельных органов государственной власти, обладающих собственной компетенцией; формировании системы законодательства автономного округа; учреждении официальной символики; закреплении необходимых бюджетных прав и объектов собственности, образующих экономическую основу государственной власти автономного округа; социально - экономическом развитии региона и расширении политических прав населения.

3. Показано значение Устава автономного округа, являющегося той необходимой правовой основой, благодаря которой развивается система законодательства субъекта федерации. Наличие Устава не только характеризует автономный округ как самостоятельный и независимый субъект, но и является средством регулирования общественных отношений на территории автономного округа с учетом всех территориально-политических особенностей субъекта федерации.

Законодательство автономных округов направлено, в первую очередь, на обеспечение и развитие прав его населения в условиях интенсивного освоения природных ресурсов территорий, имеющих существенное значение для разви-

¹ В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. (М. 1997, с.763) определено, что старожил-это человек, который много лет живет в каком-нибудь одном месте. Поэтому можно предположить, что понятие старожиллов охватывает сообщество людей, состоящее из лиц (и их потомков), издавна переселившихся (или переселённых, в том числе и насильственно в эпоху сталинизма) и длительное время живущих на территории, ставшей местом их постоянного проживания. Старожилы отличаются от основной массы населения автономного округа, основную часть которого составляют лица, приехавшие на заработки и намеренные выехать впоследствии за пределы автономного округа на постоянное место жительства. Для нынешнего поколения старожиллов характерно стремление к развитию своего места жительства и готовность оказать помощь коренным жителям.

тия экономики всей Российской Федерации.

4. Подтверждено важнейшее направление деятельности органов государственной власти и местного самоуправления автономного округа - обеспечение и развитие прав населения, проживающего в экстремальных условиях Крайнего Севера, возможное на основе эффективного и рационального развития экономики субъекта федерации.

В элементах конституционно-правового статуса Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа отражаются подходы к решению задач сохранения культуры и жизненного уклада коренных малочисленных народов Крайнего Севера, учитывается их опыт максимально полного использования природных ресурсов, животного и растительного мира, традиции взаимопомощи и поддержки членов сообщества, нуждающихся в защите. Данное обстоятельство имеет особое значение при решении задач, связанных с развитием социальной сферы на территории отдельно взятого субъекта федерации.

Опыт решения данного блока проблем (в частности, практика законодательного регулирования в соответствующих сферах) со всей очевидностью может найти применение в общегосударственных масштабах, поскольку реализация социальной политики, основанной на ключевых конституционных ценностях, создает прочный фундамент для воплощения всех других элементов государственно-правового статуса субъектов федерации.

5. Установлено, что Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П *«По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области»* послужило основанием для уточнения и корректировки реальных полномочий органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа и порядка их реализации, заложило фундамент для разрешения на практике проблем, возникавших ранее в связи с двояким толкованием положений, содержащихся в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации.

В результате и на основе сотрудничества органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и органов государственной власти Тюменской области в практику федеративных отношений в стране введены и апробированы различные механизмы взаимодействия в решении общих региональных задач.

6. Исследован опыт всестороннего развития взаимоотношений автономных округов, убедительно подтверждающий возможность обеспечения на практике политико-правовой самостоятельности в условиях действующей модели интеграции Тюменской области с Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом.

Сформулирован вывод о том, что образование, совершенствование моделей кооперации и взаимодействия между органами государственной власти указанных субъектов федерации, происходит в рамках договорных форм, которые явились наиболее эффективным и приемлемым средством достижения общих задач региона в свете того, что политико-правовая самостоятельность субъектов федерации, конституционно закрепленная и нормативно установленная, подкрепляется экономической самостоятельностью и необходимым уровнем развития культурной и социальной сфер каждого из них.

Отмечено, что договорные формы взаимодействия и сотрудничества создают организационно-правовые предпосылки проведения в регионе единой политики в целях развития промышленного, транспортного и сельскохозяйственного комплексов, социальной сферы, обеспечения культурного самоопределения всех национальных групп, проживающих на территории самостоятельных субъектов федерации.

Подтверждено положение о том, что договоры и соглашения позволили автономным округам, в том числе, Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу сохранить статус равноправных субъектов Российской Федерации; автономные округа равноправны с другими субъектами федерации – участниками договоров и соглашений, а также, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти не только с формально-юридической точки зрения, но и с позиций реализации элемен-

тов конституционно-правового статуса автономного округа на практике.

7. Аргументирован вывод о том, что элементы конституционно-правового статуса Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа как самостоятельных равноправных субъектов федерации в совокупности образуют необходимую основу для участия автономных округов в решении общегосударственных проблем и задач, стоящих перед мировым сообществом.

Содружество арктических государств сегодня, как никогда прежде, сталкивается с проблемами экологии, связанными с интенсивным промышленным освоением северных территорий. В этой связи, эффективность региональной политики в таких государствах (и Российская Федерация не исключение) во многом будет зависеть от дальнейшего повышения качества и оперативности государственного управления, осуществляемого органами власти соответствующих арктических и приполярных территорий.

Сделан вывод о том, что перспектива дальнейшего освоения арктических территорий государства позволит заложить организационные, инфраструктурные, экономические и социокультурные основы, необходимые для устойчивого развития Российской Федерации как полноценного и самодостаточного члена мирового сообщества.

Практическое значение выводов, содержащихся в диссертации, заключается в возможности их применения при совершенствовании законодательства и юридической практики в рассматриваемой области общественных отношений, а также, при разработке и преподавании в высших учебных заведениях соответствующих учебных курсов, реализации программ профессиональной переподготовки повышения квалификации.

Апробация результатов исследования. Основные научные результаты исследования нашли отражение в научных статьях, тезисах докладов, изложены в выступлениях на научных, научно-практических конференциях и семинарах, проходивших в Салехарде, Тюмени, Барнауле, Москве.

Результаты диссертационного исследования внедрены автором в практическую деятельность законодательного (представительного) органа государст-

венной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, использованы при разработке Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа, соглашений и договоров между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа. Отдельные выводы и положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, были представлены автором в монографии *«Реформирование и становление органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа (1993 – 1995 гг.)»*.

Структура диссертации определяется логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка.

2. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автором обосновывается выбор темы исследования, раскрывается ее актуальность, приводятся сведения о состоянии научной разработанности проблематики исследования, ставятся цели и задачи, определяются методологические основы и информационная база исследования, приводятся основные выводы и положения, выносимые на защиту, раскрывается практическая значимость исследования и указываются сведения об апробации его результатов.

Глава 1 «Место, роль и значение автономных округов в российской государственности» состоит из двух параграфов и посвящена анализу общетеоретических проблем статусообразования автономных округов как самостоятельных равноправных субъектов федерации.

Первый параграф «Становление и развитие органов государственной власти на территориях автономных округов» посвящен истории развития автономного округа с момента его образования в двадцатых годах прошлого века и до момента начала интенсивного освоения территории Ямала с целью добычи углеводородного сырья. Отмечено, что активный процесс индустриализации на Ямале в советский период не смог стать основой разрешения проблем социально-экономического развития народов Крайнего Севера за счет их принудительной оседлости. Сделан вывод о том, что сохранение традиционного образа жизни и традиционных отраслей хозяйствования определенно дает воз-

возможность решать многие вопросы жизнеобеспечения коренного населения, в частности трудоустройства и реализации жизненных потребностей этой части населения, так как оно в своем большинстве традиционно занимается оленеводством, промысловым рыболовством и охотой, а также занято в сферах, обслуживающих эти отрасли.

Автором исследован также период распада Советского Союза, дана оценка стремлению некоторой части субъектов федерации ограничить права федерального центра. Определенную роль в этих процессах сыграл и Совет народных депутатов автономного округа, принявший в октябре 1990 года Декларацию о суверенитете Ямало-Ненецкой Республики, которая определяла автономный округ как национально-государственное образование, добровольно входящее в Российскую Федерацию. Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации позволило выровнять статус большинства субъектов федерации, а Ямало-Ненецкий автономный округ в числе других стал полноправным субъектом Российской Федерации.

Соискателем сделан вывод об особенностях понятия «субъект федерации», заключающийся в определении общей природы всех составных частей Российского государства как равноправных субъектов, имеющих на практике различия в правовом статусе, обусловленные особенностями их становления. Субъекты Российской Федерации отличаются друг от друга географическим положением, климатическими условиями, природными богатствами, реальной насыщенностью энергетическими и иными ресурсами. Поскольку механизм установления фактического равноправия отсутствует, данные объективные различия привели к определенным внутригосударственным конфликтам политико-правового свойства. Поэтому выравнивание статуса субъектов федерации, устранение различий, которые препятствуют достижению фактического равноправия составных частей, и является основной целью государственной политики Российской Федерации в области федеративного устройства.

Анализ различных форм федеративных отношений, существующих в современном мире, подтверждает то, что в основе их существования лежат принципы демократического развития и плюрализма. Это, разумеется, не исключает

того, что федеративное устройство России может отличаться от известных мировой практике федеративных систем. Особенностью российского федерализма является то, что при определении статуса субъектов федерации в России учитывались не только их региональные, но и национальные особенности. А это, в свою очередь, дает основания полагать, что российская модель федерализма имеет в значительной степени переходный характер.

Во втором параграфе «Конституционные принципы правового положения автономных округов как субъектов Российской Федерации» исследуются особенности Российской Федерации как многонационального государства, формировавшегося на протяжении многих столетий на основе, как правило, добровольного объединения разных народов. С этих позиций без преувеличения можно сказать, что существующее в настоящее время разделение властей «по вертикали» стало реальным достижением российской демократии.

Особенностью Ямало-Ненецкого автономного округа является то, что на его территории проживают малочисленные народы Крайнего Севера, за которыми признается право на самоуправление. В работе приведен сравнительный анализ прежнего статуса автономных образований, устанавливавшийся Конституцией РСФСР 1978 года, и современного статуса, закрепленного действующей Конституцией.

Конституция России 1993 года определила, что статус автономного округа, также как и автономной области, края, области, города федерального значения, определяется Уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом власти автономного округа в соответствии с Конституцией Российской Федерации. При этом по инициативе автономного округа может быть принят «именной» федеральный закон о конкретном автономном округе. Попытки предложить рассмотрение проекта такого федерального закона предпринимались Государственной Думой автономного округа в 1996 году: в качестве законодательной инициативы были внесены федеральные законопроекты «О Ямало-Ненецком автономном округе» и «Об основах отношений Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области». До этого также имела место попытка законодательной инициативы со стороны Тюменской областной

Думы по федеральному законопроекту «Об основах отношений краев, областей с автономными округами, находящимися в их составе»¹. Но, в конечном счете, ни один из упомянутых законопроектов так и не был принят, из чего можно сделать вывод о том, что конституционные нормы о самостоятельности всех субъектов федерации вполне соотносятся с конституционными нормами о взаимоотношениях автономного округа с соответствующим краем, областью.

При этом автором отмечается, что на современном этапе автономные округа и другие субъекты Российской Федерации имеют неодинаковый уровень экономического и социального развития. Это означает, что, в целом, остается проблема выравнивания социальных и экономических возможностей отдельных регионов. Но при формировании отношений между областями и автономными округами следует исходить из нормы, установленной частью 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Автором исследована такая особенность во взаимоотношениях между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, как заключение договора, предусматривающего реализацию на территории региона совместных общественных программ.

В диссертации делается вывод о том, что неравномерность экономических и политических процессов, протекающих в Российской Федерации, в том числе связанных с развитием автономных округов, которые расположены в Арктической зоне, объективно обуславливает необходимость всестороннего осмысления их новой роли как фактора успешного продолжения демократиче-

¹ Последовавшие официальные заключения на указанный законопроект со стороны Президента РФ (от 28 декабря 1995 г. № ПР-1895), Министерства юстиции РФ (от 28 декабря 1995 г. № 02-02-1415-95), отдела по правовым вопросам федерализма и национальных отношений Совета Федерации Федерального Собрания РФ (от 5 декабря 1995 г. № 34/19/237), а также от органов государственной власти автономных округов и ряда других субъектов однозначно указывают на неконституционность его основных положений.

ских преобразований в России, создания правовых и социальных гарантий гражданам, проживающим в экстремальных природно-климатических условиях.

Глава 2 «Конституционно-правовые основы статуса Ямало - Ненецкого автономного округа» состоит из трех параграфов и содержит анализ Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа, который закрепляет конституционно-правовой статус субъекта федерации, отражает результаты эволюции уставного законодательства автономного округа и особенности правового регулирования взаимоотношений Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области.

В первом параграфе «Устав Ямало-Ненецкого автономного округа. Его развитие и особенности» исследуются политико-правовые условия, в которых решалась основная задача, стоявшая перед разработчиками этого документа при определении конституционно-правового статуса автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации. Она заключалась в создании социально-экономических и политических гарантий для всестороннего развития автономного округа, обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Особенностью Устава являлось то, что непосредственно после главы 1 «Общие положения» следовала глава 2 «Основы социальной политики автономного округа», в которой закреплялись нормы социальной защиты граждан, живущих на территории автономного округа. Далее в Уставе были определены основные полномочия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти автономного округа, установлены принципы их взаимодействия. В работе над Уставом были учтены многие предложения и замечания по его содержанию, полученные от автора, специалистов, органов местного самоуправления, а также заинтересованных структур и органов государственной власти Российской Федерации.

Первый Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа позволил в дальнейшем принимать необходимые нормативные правовые акты автономного округа в пределах предоставленных ему правотворческих полномочий. Прежде всего, это были акты избирательного законодательства, законо-

дательства об административном устройстве автономного округа, блок экономических и инвестиционных законов, а также законов, направленных на социальную защиту населения автономного округа, регулирующих правоотношения с участием коренного населения в сфере землепользования, рыболовства и охоты. Указанный Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа стал правовой основой, фундаментом, определившим вектор дальнейшего правового развития округа в качестве самостоятельного равноправного субъекта федерации.

Второй параграф «Генезис и эволюция уставного законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа» посвящен исследованию последующих редакции Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа¹. В этой редакции, которая была связана с реформой государственной и муниципальной власти и, конечно же, с изменениями федерального законодательства, особенности первого Устава были сохранены. По-прежнему основы социальной политики автономного округа остались в фокусе внимания окружного законодателя. В Уставе закреплялся статус автономного округа как государственно-территориального образования, являющегося в соответствии со статьями 5 и 65 Конституции Российской Федерации равноправным субъектом федерации.

Следует отметить, что даже после принятия в 1993 году российской Конституции возможность употребления термина «государственно-территориальное образование» применительно к автономному округу оспаривалась органами государственной власти Тюменской области. Поэтому для установления правомерности употребления по отношению к автономному округу этой важной характеристики субъекта федерации потребовалось рассмотрение данного и ряда других вопросов Конституционным Судом Российской Федерации, который в своем постановлении от 14.07.1997 № 12-П подтвердил, что автономный округ является государственно-территориальным образованием. Эта статусообразующая характеристика дала возможность автономному округу

¹ Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1998. Дек. (№ 10/1). С. 7–58.

участвовать в дальнейшем во всех процессах разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Особенностью функционирования исполнительной власти автономного округа согласно рассматриваемой редакции Устава стало появление коллегиального органа, формировавшегося из заместителей губернатора и отдельных директоров департаментов, назначаемых губернатором. Главой данного органа (администрации) определен губернатор. Судебная власть в автономном округе образована в составе федеральных судов и судов автономного округа (мировых судей, Уставного суда Ямало-Ненецкого автономного округа).

В Уставе также были определены предметы ведения и полномочия автономного округа, закреплены гарантии самостоятельности местного самоуправления, а также права автономного округа в рамках взаимодействия с субъектами федерации, расположенными в зонах Приполярья и Арктики. Специфической чертой данной редакции Устава стало также закрепление прав граждан из числа коренных малочисленных народов Севера при промышленной разработке природных ресурсов.

Важной гарантией развития политической культуры в автономном округе стали и нормы об обязательном представительстве коренных малочисленных народов Севера, проживающих на Ямале, в законодательном (представительном) органе субъекта федерации.

Автором, исходя из проведенного исследования норм второй редакции Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа от 1998 года, сделан вывод о том, что в течение десятилетия данный нормативный акт являлся основой публичного управления в автономном округе. Также обращено внимание на то, что в течение прошедшего времени в общественно-политической жизни страны произошли существенные позитивные изменения. В этой связи возникла необходимость дальнейшего совершенствования, а в ряде случаев и принципиального пересмотра законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа, включая Устав. Соответственно, 3 марта 2008 года была принята новая,

действующая ныне редакция Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа¹.

Содержание новой редакции Устава подтверждает неизменность основных элементов конституционно-правового статуса автономного округа. Основные новеллы новой редакции связаны с уточнением текста в свете произошедших в последние годы изменений федерального законодательства, постановки задач в рамках приоритетных национальных проектов, а также необходимости более четкого разграничения полномочий губернатора и администрации автономного округа в связи с усложнением хозяйственных и социальных задач публичного управления на современном этапе.

В третьем параграфе «Особенности правового регулирования взаимоотношений Тюменской области и автономных округов, входящих в ее состав» исследуются вопросы реализации различных правовых форм взаимодействия автономного округа и Тюменской области. При этом следует отметить, что ни ныне действующая Конституция Российской Федерации, ни Устав (Основной закон) автономного округа не содержат норм, устанавливающих факт вхождения территории автономного округа в состав территории Тюменской области.

Автором, на основе анализа определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1996 № 73-О, сделаны следующие выводы:

во-первых, вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними;

во-вторых, у обоих субъектов федерации есть обязанность строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции Российской Федерации и не противоречащих ей государственно-правовых реалий;

в-третьих, предполагается определенное распространение (на основе взаимного согласия и договоренностей) юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа.

¹ Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО (в редакции Закона автономного округа от 3 марта 2008 года № 1-ЗАО) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2008. Фев. (Спецвыпуск № 1). 49 с.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время согласно статьям 5, 11, 72 Конституции Российской Федерации на территории «сложносоставного» субъекта федерации – Тюменской области все полномочия органов государственной власти трех субъектов федерации, предусмотренные частью 2 статьи 26.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», осуществляются органами государственной власти Ямала, Югры и Тюменской области самостоятельно на основании отраслевых федеральных законов и законов каждого из субъектов федерации.

Из положений Конституции России и действующего законодательства следует вывод о том, что отношения структурных частей в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. В условиях действия норм федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ органам власти трех субъектов федерации – Тюменской области, Югры и Ямала – удалось найти приемлемый механизм взаимоотношений, основанный на положениях соответствующего договора¹. Договор 2004 года заложил основу для самостоятельного осуществления органами власти названных субъектов федерации на подведомственной им территории полномочий в рамках предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, а также по предметам ведения субъектов федерации. При этом у органов государственной власти Тюменской области появилось право участвовать в осуществлении на территории автономных округов областных программ в пределах целевого финансирования. Основываясь на взаимном уважении и равенстве, стороны договорились все споры и разногласия, возникающие при реализации договора, решать путем согласительных процедур либо в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В настоящее время, в связи с изменением

¹ Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 18 окт. 2004 г. № 38-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2004. Сент. № 6/1. С. 25.

федерального законодательства, подписан договор о продлении срока действия данного договора на период до 2016 года.

Кроме того, в регионе созданы и действуют совещательные органы – Совет трех Дум и Совет губернаторов, которые координируют и содействуют реализации принятой тремя субъектами федерации областной программы «*Сотрудничество*». Анализ выполнения программных мероприятий на протяжении нескольких лет указывает на то, что они дают ощутимые результаты в реализации согласованной политики социально-экономического развития региона.

Глава 3 «Проблемы и особенности организации и функционирования органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» состоит из четырех параграфов и содержит результаты исследования правовых основ деятельности в автономном округе законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, а также организации и функционирования местного самоуправления как необходимого элемента публичного управления в автономном округе и важнейшей гарантии действенности государственной политики.

В первом параграфе « Конституционно-правовые основы функционирования законодательной (представительной) власти Ямало-Ненецкого автономного округа» анализируется эволюция порядка формирования законодательного (представительного) органа власти автономного округа с момента первых выборов, которые прошли 6 марта 1994 года, до настоящего времени. Уточняется соответствие наименования законодательного (представительного) органа автономного округа требованиям конституционно-правовых норм, принятых на федеральном уровне, его состав и статус депутатов, определяются основные полномочия законодательного(представительного) органа государственной власти автономного округа.

Автором делается вывод об удовлетворительных результатах работы законодательного органа автономного округа (как с количественной, так и с содержательной точки зрения), проделанной за 15-летний период с момента его образования. В целом законодательным (представительным) органом за прошедшее время, по сути, создан относительно самостоятельный контур правовой

системы, включающий более тысячи законов автономного округа, регулировавших в разные периоды и регулирующих правоотношения в различных областях общественной жизни. Среди них законы, предмет регулирования которых схож с предметами регулирования соответствующих федеральных законов, конкретизирующие и дополняющие в пределах предоставленных автономному округу полномочий нормы федерального законодательства; специальные законы, принятие которых отнесено к исключительной компетенции субъектов федерации, либо принятые в рамках опережающего правотворчества.

Одним из важнейших направлений законотворческой деятельности законодательного(представительного) органа государственной власти автономного округа является создание системы региональных гарантий прав коренного малочисленного населения Ямала. Только за последнее время законодательным органом автономного округа принят ряд окружных законов в данной сфере: это законы автономного округа *«О факториях в Ямало-Ненецком автономном округе»*, *«О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»*, *«О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»*, *«О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа малочисленных народов Севера»*.

Во втором параграфе «Правовой механизм деятельности исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» исследуется развитие правовых основ формирования и функционирования исполнительной власти автономного округа, начиная с периода становления, принятия Устава (Основного закона) автономного округа и до настоящего времени. Автором выделены особенности назначения губернатора автономного округа до принятия Конституции Российской Федерации и дальнейшие изменения порядка замещения данной высшей государственной должности автономного округа.

В работе исследуется специфика структуры окружной администрации: наличие высшего исполнительного органа власти, образуемого на коллегиаль-

ных началах, а также департаментов и иных органов исполнительной власти. Показана необходимость образования таких ведомств, как департамент природно-ресурсного регулирования и развития нефтегазового комплекса, департамент информационных технологий и связи, департамент по делам малочисленных народов Севера.

В исследовании отмечается один из ключевых принципов, которым руководствуются органы исполнительной власти автономного округа в своей деятельности, – осуществление власти в условиях публичности и гласности.

В третьем параграфе «Судебная власть в Ямало-Ненецком автономном округе» автором исследуются правовые формы реализации в автономном округе (в пределах предоставленных ему полномочий) дополнительных гарантий отправления правосудия, в числе которых обеспечение деятельности мировых судей и законодательное закрепление правового статуса Уставного суда Ямало-Ненецкого автономного округа.

Автором отмечается, что институт мировых судей является сравнительно новым для современной России, что налагает особую ответственность на органы законодательной и исполнительной власти субъекта федерации в обеспечении деятельности мировых судей.

В работе исследованы законодательно зафиксированные черты правового статуса Уставного суда автономного округа, его права и полномочия как окружного судебного органа уставного нормоконтроля. Автором подчеркнуто, что в автономном округе до настоящего времени отсутствует закон об Уставном суде автономного округа, который диссертант предлагает разработать и принять, приступив, таким образом, к реальному формированию в автономном округе этого важного института.

В четвертом параграфе «Правовое регулирование местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе. Направления и формы» исследуется проблематика правового нормирования на уровне субъекта федерации блока общественных отношений в сфере местного самоуправления. Известно, что для нормального функционирования демократического государства в целом необходимо наличие эффективного самоуправления. Автор отмечает,

раскрывая целевое содержание местного самоуправления, что его самостоятельность, как и самостоятельность любой другой системы публичного управления в рамках единой государственности, относительна. По этим причинам в рамках реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти автономного округа был разработан перечень необходимых мероприятий, который в настоящее время практически выполнен. В результате проделанной работы в автономном округе насчитывается 58 муниципальных образований, из них 6 городских округов, 7 муниципальных районов, 7 городских поселений и 38 сельских поселений. Все они имеют уставы, зарегистрированные в установленном порядке, внесены в государственный реестр.

Вместе с тем вопросы реализации реформы местного самоуправления неоднозначны и до настоящего времени вызывают небезосновательную, по мнению диссертанта, полемику. Исследованием подтверждается, что, хотя органы местного самоуправления и не входят в систему органов государственной власти, существует объективная необходимость в том, чтобы завершить процесс распределения государственных полномочий по уровням публичного управления в соответствии с реальными возможностями конкретных типов муниципальных образований. При этом возможность передачи государственных полномочий должна напрямую зависеть от способности муниципальных образований в полном объеме их реализовывать.

В работе отмечается, что в утверждении различных форм местного самоуправления важнейшую роль играет закрепление и сохранение местных обычаев и традиций, что особенно важно с точки зрения этнического состава населения автономного округа. Действующее российское законодательство признает необходимость учета местных обычаев и традиций, которые связываются с особенностями образа жизни и организации местного самоуправления на конкретных территориях.

Специфика Ямало-Ненецкого автономного округа выражается в том, что местные обычаи и традиции являются базовыми для удовлетворения потребно-

стей коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, проживающих на территории округа.

В этой связи особенности осуществления местного самоуправления в автономном округе в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера установлены в статье 55 действующей редакции Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа и позиционированы в качестве одной из важнейших специфических черт конституционно-правового статуса субъекта федерации.

В *заключении* подводятся итоги исследования, формулируются обобщения, выводы о генезисе и закономерностях эволюции конституционно - правового статуса автономных округов, в том числе, Ямало-Ненецкого автономного округа, как субъектов Российской Федерации, предлагаются рекомендации по его дальнейшему закреплению, совершенствованию и развитию.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

I. В монографии:

1. Реформирование и становление органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа (1993-1995 гг.). Салехард: Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа, 1996. 93 с.

II. В рецензируемых изданиях, входящих в перечень ВАК Российской Федерации:

1. Об опыте развития форм и методов упрочения единства Российской Федерации на примере автономных округов, входящих в состав Тюменской области // Право и политика. 2008. № 10. С. 2345–2352.

2. Возникновение национальных государственных структур в РСФСР и на территории Ямало-Ненецкого автономного округа в 20-м веке // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 29–37.

3. О реформе местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 99–104.

III. В иных изданиях:

1. О взаимоотношениях органов государственной власти Ямало - Ненецкого автономного округа и Тюменской области // Правовой статус субъектов

современной федерации: российский и зарубежный опыт: Республиканский научно-практический семинар, Барнаул, 27–28 сентября 1996 г.: тезисы докладов. Барнаул: Алтайский госуниверситет. 1996. С. 95–102.

2. Некоторые вопросы правового положения автономных округов как равноправных субъектов Российской Федерации на основе Федеративного договора и Конституции Российской Федерации // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф., Салехард, 18 февраля 1998 г. Салехард, 1998. С. 23–29.

3. Договор и соглашение – основа во взаимоотношениях между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы: Тезисы выступлений участников межрегион. науч.-практ. конф., Тюменская областная Дума, 19–20 марта 1999 г. Тюмень, 1999. С. 249–254.

4. Некоторые проблемные вопросы формирования местного самоуправления // Тезисы выступления участников «круглого стола» Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Тюменская областная Дума, 25 апреля 2001 г. Тюмень, 2001. С. 27–32.

5. Федеративные отношения и проблемы разграничений предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Материалы науч.-практ. семинара. Тюмень: Тюменский госуниверситет, 2002. С. 10–21.

6. Геральдические символы Ямала в законах, постановлениях, решениях и распоряжениях. 2-е изд. Салехард: Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа, 2004. 175 с.

7. Проблемы и пути решения вопросов перераспределения властных полномочий в Тюменском регионе на договорной основе // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: Современные тенденции развития: Сб. материалов междунар. науч.-практ. семинара, Барнаул, 1–2 октября 2004 г. / Под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Алтайский госуниверситет, 2004. С. 181–186.

8. Словник юридических терминов. 2-е изд. (в соавт. с Кувшиновой Д. Р.). Салехард: Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа, 2004. 227 с.

9. О проблемах реформы местного самоуправления на современном этапе его развития // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Сб. материалов междунар. науч. семинара 1–2 октября 2004 г. / Под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Алтайский университет, 2004. С. 175–181.

10. О правовых определениях и юридическом языке // Информационно-методический сборник по материалам межрегионального семинара 22 марта 2005 г. Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа. Салехард, 2005. С. 7–12.

11. О концепции экологической программы «Живая земля, живая вода» // Обь-Иртышский бассейн – национальное достояние России: Сб. материалов науч.-практ. конф. Тюмень: Сити-пресс, 2006. С. 92–94.