

УДК 342.1

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ НА ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ СТРАН СНГ

Мокроусова К. А.

ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Территории с особым статусом представляют научный и практический интерес в силу их специфики, связанной с установлением и организацией в них власти, способствующей формированию и поддержанию определенных параметров на основе интересов субъектов различной правовой природы.

В статье, исходя из анализа текстов конституций, а также специального законодательства стран Содружества независимых государств, раскрыта организация власти на территориях с особым статусом. Закономерности и особенности легализации заявленных территорий позволили автору выявить, поименовать и охарактеризовать формализованные модели организации власти на территориях с особым статусом в странах Содружества независимых государств. В их числе: рамочно-законодательная (Российская Федерация), столично-акцентная (Армения), исходно-автономизирующая (Азербайджан, Молдова, Узбекистан) и законодательно-автономизирующая (Молдова).

Ключевые слова: столица, автономная территория, административно-территориальная единица, местное самоуправление, местная государственная власть.

В современном Российском государстве сохраняется тенденция образования и развития территорий с особым правовым статусом. Такие территории «создают специфические особенности управления в системе территориального устройства государства, что в свою очередь, играет определённую роль в реализации публичной власти в стране» [12, с. 125-132].

В России рамочным нормативным правовым актом, определяющим базовые положения о статусе особых территорий, выступает Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10]. В его Главе 11 постоянно пополняется состав заявленных территорий с легализацией особенностей организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения (ст. 79), в закрытых административно-территориальных образованиях (ст. 80), в наукоградах (ст. 81), на приграничных территориях (ст. 82), в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (ст. 82.1), на территории инновационного центра «Сколково» (ст. 82.2), на территориях опережающего развития (ст. 82.3), на территориях инновационных научно-технологических центров (ст. 82.4), на территории свободного порта Владивосток (ст. 82.5), в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации (ст. 82.6), в федеральных территориях (ст. 82.7), на территории Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации (ст. 82.8). При этом, надлежит уточнить, что на конституционном уровне в России отсутствует конкретизированная формализация статуса особых территорий, хотя отдельные термины упоминаются (например, ч. 1 ст. 67 [1]). Подчеркнем, в связи с федеративным политико-территориальным статусом РФ, организация власти на территориях с особым статусом осуществляется на местном уровне.

В связи с динамикой развития правового феномена, определением направлений его дальнейшего совершенствования представляется необходимым обратиться к опыту стран Содружества независимых государств. Целесообразность сравнительного правоведения, в частности, сравнительного конституционного права заключается в том, что они «имеют отношение к обоснованию легитимности тех или иных норм» и носят «энциклопедический характер знания того, как функционируют другие правовые системы» [11, с. 51-52]. Здесь мы солидарны с А. Бланкенагелем, считающим, что компаративистика экономит время «в поиске того, не предлагается ли другой правовой системой удовлетворительное и убедительное решение тех проблем, которые еще предстоит решить в собственной правовой системе; если такие решения конкретных проблем находятся, с полки готовых правовых решений берется наиболее подходящее» [11, с. 51-52].

Осуществленный анализ показал, что только в конституциях Армении и Таджикистана наличествует упоминание об организации власти на территориях с особым статусом [13].

Так, в Главе 9 «Местное самоуправление» Конституции Армении указано, что Ереван является общиной (общность жителей одного или нескольких населенных пунктов со статусом юридического лица публичного права), а особенности местного самоуправления в нем устанавливаются законом (ст. 187). Таким нормативным правовым актом выступает Закон Республики Армения о местном самоуправлении в городе Ереване (от 26.12.2008 г. [6]). Несмотря на то, что конституционно Ереван закреплен в качестве общины, согласно названного закона «территориальное управление в Ереване осуществляет Министерство территориального управления Республики Армения в рамках полномочий, отведенных марзпетам (губернаторам) другими законами, правовыми актами Республики Армения, в той мере, в какой они не противоречат настоящему Закону» (ч. 1 ст. 9) [6]. Вместе с тем, в организации территориального управления имеет место быть отсылка и к местному самоуправлению, поскольку «в целях эффективного осуществления в Ереване местного самоуправления и территориального управления, большей доступности органов местного самоуправления Еревана для населения город Ереван делится на 12 административных округов (Ачапняк, Аван, Арабкир, Давиташен, Эребуни, Кентрон, Малатия-Себастья, Нор-Норк, Норк-Мараш, Нубарашен, Шенгавит, Канакер-Зейтун)» (ч. 1 ст. 86 Закона Республики Армения о местном самоуправлении в г. Ереване) [6].

Таким образом, в Конституции Армении в качестве территории с особым статусом формализована столица государства. Организация власти в ней исходит из комбинации государственного управления и местного самоуправления.

Далее выделим нормы Конституции Таджикистана, которые мы сопоставляем с регулированием организации власти на особых территориях. В частности, такими территориями являются автономии. Глава седьмая Конституции Таджикистана определяет правовой статус Горно-Бадахшанской автономной области (является составной и неделимой частью Республики Таджикистан, ст. 81). В бланкетной ст. 83 отмечено, что полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни и другие полномочия области определяются конституционным законом. Таким нормативным правовым актом является Конституционный закон Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» [5].

В интересующем нас ключе ст. 5 указанного закон «Местные органы государственной власти, органы самоуправления и судебные органы в Горно-Бадахшанской автономной области». В ее опять же бланкетной по характеру ч. 2 сказано, что «деятельность органов самоуправления, поселков и дехотов (джамоатов) – в Горно-Бадахшанской автономной области регулируется Законом Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселка» [5].

Заглянув в ст. 1 «Основные понятия» приведенного закона, следует, что соответствующими самоуправляемыми единицами в Горно-Бадахшанской автономной области являются посёлки и сёла. Самоуправление в них реализует непосредственно население или через органы самоуправления поселков и сёл под свою ответственность «в целях решения социальных, экономических и культурных вопросов, имеющих местное значение, с учетом общесоциальных интересов, национальных традиций и местной специфики. В данной же норме перечислены органы самоуправления поселков и сёл (Джамоат поселка и Джамоат села), в состав которых входят совет, председатель и депутаты» [5]. Основной формой деятельности Джамоата, на котором решаются вопросы его компетенции, является собрание.

Интересны вопросы местного значения, закрепленные за посёлками и сёлами Горно-Бадахшанской автономной области: «повседневные вопросы населения посёлка и села, за решение которых Джамоат несет полную ответственность и самостоятельно осуществляет их в пределах государственных стандартов в соответствии с нормативными правовыми актами, с использованием собственных средств» [5]. Таким образом, в Горно-Бадахшанской автономной области на уровне посёлков и сёл реализуется именно самоуправление, поскольку, иные территориальные единицы относятся к разновидности административно-территориальных, что подтверждает Конституционный закон Республики Таджикистан от 17.05.2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» [4].

Также необходимо отметить, что в Горно-Бадахшанской автономной области реализуется и деятельность местных органов государственной власти, регулируемая Конституционным законом Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти». Так, в соответствии с его ст. 3 в числе местных представительных органов государственной власти Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области; в числе местных исполнительных органов государственной власти – председатель Горно-Бадахшанской автономной области.

Таким образом, в рамках Горно-Бадахшанской автономной области организовано комбинированное управление – государства и самоуправления местной власти. Уточним, что помимо Таджикистана, автономные территориальные образования имеются еще в трех странах, входящих в Содружество независимых государств. У Азербайджана Нахичеванская Автономная Республика; у Молдовы – Гагаузия; у Узбекистана – Республика Каракалпакстан). Как ранее нами отмечалось, подобного рода автономные территории мы расцениваем в качестве территорий с особым статусом.

Что касается статуса Нахичеванской Автономной Республики, являющейся неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики, то он определен Главой VIII Конституции Азербайджана (ст. 134). Исходя из установления ст. 141 Конституции Азербайджана, следует, что в Нахичеванской Автономной Республике реализуется местная исполнительная власть, главы которой назначаются Президен-

том Азербайджанской Республики по представлению председателя Али Меджлиса Нахичеванской Автономной Республики. Таким образом, фактически на территории осуществляется местная государственная власть, хотя конституционно и предусмотрено местное самоуправление (Гл. 8 Конституции Азербайджана).

Что касается входящей в состав Узбекистана суверенной Республики Каракалпакстан (ст. 85 Конституции), она является одной из его единиц административно-территориального устройства (ст. 83 Конституции). Ее статусу в Конституции Узбекистана посвящена самостоятельная Глава XVII. Следуя установлениям ст. 88, а также Главы XXI Конституции Узбекистана, Республика Каракалпакстан самостоятельно решает вопросы своего административно-территориального устройства, реализуя государственную власть на местах и самоуправление граждан. Таким образом, как и в Таджикистане используется комбинированный подход в организации управления на автономной территории – государственный и самоуправленческий.

Далее, если обратиться к Конституции Республики Каракалпакстан, видно, что представительными органами власти в районах и городах (кроме городов районного подчинения) являются Советы народных депутатов, возглавляемые хакимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции (ст. 92) [2]. Государственная природа власти на местах подтверждается тем, что «хакимы районов, городов и их заместители назначаются и освобождаются от должности по представлению Председателя Совета Министров Республики Каракалпакстан Председателем Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов» (ст. 98) [2]. Самоуправленческий аспект реализации власти на территории Республики Каракалпакстан связан с органами самоуправления в поселках, аулах, а также макан-кенесах (махаллях) городов. Такими органами являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников (ст. 99).

Уточним, что в отличие от Азербайджана, Таджикистана и Узбекистана, в Конституции Молдовы отсутствуют нормы об автономной территории Гагаузия.

В Законе Республики Молдова от 28.12.2006 г. № 436-XVI «О местном публичном управлении» говорится об органах местного публичного управления особого уровня, коими являются «Народное Собрание, Глава и Исполнительный комитет, учрежденные и действующие на территории автономного территориального образования Гагаузия, которое имеет особый уровень управления для решения вопросов политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения» (ст. 1) [7]. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закон от 23.12.1994 г. № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» «Гагаузия (Гагауз Ери) – это территориальное автономное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной частью Республики Молдова» [8].

Согласно ч. 4 ст. 5 заявленного Закона «О местном публичном управлении» «органами публичного управления автономного территориального образования Гагаузия, посредством которых осуществляется местная автономия, являются Народное Собрание как представительный орган, Глава (Башкан) и Исполнительный комитет как исполнительные органы» [7].

В Уложение Гагаузии детальнее представлено публичное управление в районах (доляях), которое осуществляется председателями районов и их администрациями. «Председатели районов являются официальными лицами, выполняющими админи-

стративные, управленческие, распорядительные и контрольные функции на подведомственной территории» (ч. 1 ст. 82) [3]. Таким образом, исходя из положений Закона Молдовы «О местном публичном управлении», на территории Гагаузии, как и в иных территориальных образованиях реализуется местная государственная власть.

Подводя анализ осуществленного исследования, можно сделать следующие выводы о формализованных моделях организации власти на территориях с особым статусом в странах СНГ. Итак, в Российской Федерации выявлена рамочно-законодательная модель, представленная специальным федеральным законом, легализующим многообразий территорий с особым правовым статусом и порядок организации / реализации в них власти на уровне местного самоуправления.

В Конституции Армении установлена столично-акцентная модель, выделяющая в качестве территории с особым статусом столицу государства – Ереван с организацией в ней власти на основе государственного управления и местного самоуправления. В конституциях Азербайджана, Таджикистана и Узбекистана установлена исходно-автономизирующая модель, легализующая в государстве автономные территориальные образования (Азербайджан – Нахичеванская Автономная Республика, Молдова – Гагаузия, Узбекистан – Республика Каракалпакстан). В Нахичеванской Автономной Республике предусмотрена реализация местной государственной власти. В рамках Горно-Бадахшанской автономной области и в Республике Каракалпакстан организовано комбинированное управление – государства и самоуправления местной власти.

В Молдове, полагаем, модель к организации власти в Гагаузии надлежит поименовать как законодательно-автономизирующую, поскольку на территории этой автономии, как и в иных территориальных образованиях Молдовы реализуется местная государственная власть.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2020, 4 июля.
2. Конституция Республики Каракалпакстан принята 09.04.1993 г. Верховным Советом Республики Каракалпакстан // [https://nrm.uz/contentf?doc=390992_konstituciya_respubliki_karakalpakstan_\(prinyata_09_04_1993_g_verhovnyum_sovetom_respubliki_karakalpakstan\)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana&ysclid=lmxal69v4k48852495](https://nrm.uz/contentf?doc=390992_konstituciya_respubliki_karakalpakstan_(prinyata_09_04_1993_g_verhovnyum_sovetom_respubliki_karakalpakstan)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana&ysclid=lmxal69v4k48852495) (дата обращения 12.09.2023 г.).
3. Закон № 28-XXX/I от 05.06.1998 г. «Уложение Гагаузии (Гагауз-Ери) // <https://halktoplushu.md/archives/103?ysclid=lmx9gteux811813073> (дата обращения 12.09.2023 г.).
4. Конституционный закон Республики Таджикистан от 17.05.2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30445185
5. Конституционный закон Республики Таджикистан от 30.07.2007 г. № 303 «О Горно-Бадахшанской автономной области» // <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02502-ru.pdf> (дата обращения 12.09.2023 г.).
6. Закон Республики Армения от 26.12.2008 г. № ЗР-5 «О местном самоуправлении в городе Ереване // <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> (дата обращения 12.09.2023 г.).
7. Закон Молдавии от 28.12.2006 г. №436-XVI «О местном публичном управлении» // https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18597&ysclid=lmx95h7a6f790703671
8. Закон от 23.12.1994 г. № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» // https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru# (дата обращения 12.09.2023 г.).
9. Закон Республики Таджикистан 05.08.2009 г. № 549 «Об органах самоуправления посёлков и сёл» // <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02550-ru.pdf>.

10. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. Бланкенгель А. О скрытой пользе сравнительного правоведения и сравнительного конституционного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3 (48). С. 51-52.
12. Годовникова А.М., Михайлов Р.Б. Правовое положение территорий с особым правовым статусом // Территория науки. 2013. № 6. С. 125-132.
13. <https://worldconstitutions.ru> (дата обращения 12.09.2023 г.).

Mokrousova K. A. Organization of power in territories with a special status: constitutional and legal experience of the CIS countries // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 4. – P. 152–157.

Territories with a special status are of scientific and practical interest due to their specifics related to the establishment and organization of power in them, contributing to the formation and maintenance of certain parameters based on the interests of subjects of various legal nature. The article, based on the analysis of the texts of constitutions, as well as special legislation of the Commonwealth of Independent States, reveals the organization of power in territories with a special status. The regularities and peculiarities of the legalization of the declared territories allowed the author to identify, name and characterize the formalized models of the organization of power in territories with a special status in the countries of the Commonwealth of Independent States. Among them: framework-legislative (Russian Federation), capital-accent (Armenia), initial-autonomizing (Azerbaijan, Moldova, Uzbekistan) and legislative-autonomizing (Moldova).

Keywords: capital, autonomous territory, administrative-territorial unit, local self-government, local government.

Spisok literatury:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g. (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 g. № 6-FKZ, ot 30.12.2008 g. № 7-FKZ, ot 05.02.2014 g. № 2-FKZ, ot 21.07.2014 g. № 11-FKZ; s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020 g.) // Rossijskaya gazeta. 1993, 25 dekabrya; 2020, 4 iyulya.
2. Konstituciya Respubliki Karakalpakstan prinyata 09.04.1993 g. Verhovnym Sovetom Respubliki Karakalpakstan // [https://nrm.uz/contentf?doc=390992_konstituciya_respubliki_karakalpakstan_\(prinyata_09_04_1993_g_verhovnym_sovetom_respubliki_karakalpakstan\)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana&ysclid=lmxal69v4k48852495](https://nrm.uz/contentf?doc=390992_konstituciya_respubliki_karakalpakstan_(prinyata_09_04_1993_g_verhovnym_sovetom_respubliki_karakalpakstan)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana&ysclid=lmxal69v4k48852495) (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
3. Zakon № 28-XXX/I ot 05.06.1998 g. «Ulozhenie Gagauzii (Gagauz-Eri) // <https://halktoplushu.md/archives/103?ysclid=lmx9gteyx811813073> (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
4. Konstitucionnyj zakon Respubliki Tadjikistan ot 17.05.2004 g. № 28 «O mestnyh organah gosudarstvennoj vlasti» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30445185 (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
5. Konstitucionnyj zakon Respubliki Tadjikistan ot 30.07.2007 g. № 303 «O Gorno-Badahshanskoj avtonomnoj oblasti» // <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02502-ru.pdf> (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
6. Zakon Respubliki Armeniya ot 26.12.2008 g. № ZR-5 «O mestnom samoupravlenii v gorode Erevane // <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
7. Zakon Moldavii ot 28.12.2006 g. №436-XVI «O mestnom publicnom upravlenii» // https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18597&ysclid=lmx95h7a6f790703671
8. Zakon ot 23.12.1994 g. № 344 «Ob osobom pravovom statuse Gagauzii (Gagauz Eri)» // https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru# (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).
9. Zakon Respubliki Tadjikistan 05.08.2009 g. № 549 «Ob organah samoupravleniya posyolkov i syol» // <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02550-ru.pdf>
10. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 g. № 131-FZ «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» (red. ot 04.08.2023 g.) // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.
11. Blankenagel' A. O skrytoj pol'ze sravnitel'nogo pravovedeniya i sravnitel'nogo konstitucionnogo prava // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2004. № 3 (48). S. 51-52.
12. Godovnikova A.M., Mihajlov R.B. Pravovoe polozhenie territorij s osobym pravovym statusom // Terri-toriya nauki. 2013. № 6. S. 125-132.
13. <https://worldconstitutions.ru> (data obrashcheniya 12.09.2023 g.).