

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Юридический институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ А.А. Кондрашев  
подпись                      инициалы, фамилия  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

40.03.01 – Юриспруденция

Особенности муниципально-территориального устройства в северных  
территориях Красноярского края

Руководитель	_____	<u>доцент, к.ю.н.</u>	<u>О.В. Роньжина</u>
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	_____		<u>К.С. Шаоцкая</u>
	подпись, дата		инициалы, фамилия

Красноярск 2018

## Содержание

Введение .....	3
1. Муниципально-территориальное устройство.....	6
1.1. Понятие муниципально-территориального устройства .....	6
1.2. Принципы муниципально-территориального устройства.....	20
2. Правовое регулирование муниципально-территориального устройства в северных территориях.....	32
2.1. Понятие северных территорий.....	32
2.2. Модели муниципально-территориального устройства в северных территориях.....	39
2.3. Особенности в северных территориях Красноярского края и других субъектах РФ.....	55
Заключение.....	63
Список использованных источников.....	65

## Введение

Актуальность темы исследования. Внедрение в российскую политико-правовую действительность институтов местного самоуправления в течение последних десятилетий можно признать в целом успешным.

Повсеместно создана властно-организационная структура муниципальной власти, совершенствуется законодательство о местном самоуправлении, проходят стадию становления и практической апробации различные формы непосредственной местной демократии.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (далее – Закон о местном самоуправлении), взяв за основу намеченную в 1993 г. в Конституции РФ парадигму муниципально-правового развития страны и заменив одноименный Закон 1995 г., воспринял основные муниципально-правовые постулаты Европейской хартии местного самоуправления и стал «опорным» законодательным актом отечественной муниципальной реформы.

От качества территориальной организации в значительной степени зависит эффективность, соответственно, одним из условий эффективности является рациональное муниципально-территориальное устройство, то есть эти два аспекта органически связаны между собой. Однако в имеющихся научных трудах они ранее изучались изолированно друг от друга, их связь устанавливалась лишь фрагментарно и не целенаправленно.

Данное обстоятельство актуализирует анализ территориальной организации местного самоуправления. Несмотря на наличие определенного количества трудов, посвященных территориальной организации местного самоуправления, данная проблематика далеко не исчерпана, о чем свидетельствует целый ряд показателей: противоречивые точки зрения ученых и практиков по вопросам муниципально-территориального устройства и его соотношения с административно-территориальным устройством, многочисленные административные конфликты и судебные

споры, трудности, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в практической деятельности, постоянно звучащие предложения о дальнейшем реформировании.

Муниципальная власть, представляя собой рабочий механизм местного самоуправления, выступает частью публичной власти. Последняя же всегда связана с определенной территорией, имеет пространственные границы своего влияния.

Как представляется, рациональное территориальное устройство элементов публичной власти влияет на ее эффективность не в меньшей степени, нежели организационное (институциональное) устройство и вопросы распределения компетенции.

Существует связь между совершенством устройства местного самоуправления и его эффективностью. Эффективность местного самоуправления зависит в числе прочих факторов от его территориального устройства.

Проблемы территориальной организации местного самоуправления и некоторые тесно связанные с ними иные аспекты достаточно подробно рассматривают представители наук конституционного и муниципального права: С.А. Авакьян, В.А. Баранчиков, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьев, Ю.А. Дмитриев, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, Е.В. Першин, А.Н. Писарев, В.В. Пылин, Н.С. Тимофеев, С.И. Шишкин, Е.С. Шугрина и др.

Исследования, посвященные особенностям муниципально-территориального устройства в северных территориях Красноярского края, практически отсутствуют.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления и муниципальной власти в связи с их территориальной организацией, и эффективностью местного самоуправления.

Предмет изучения составляют: муниципально-территориальное устройство, муниципальные образования как территориальные единицы в организации местного самоуправления, принципы и различные схемы территориальной организации местного самоуправления, нормы конституционного и муниципального права, правоприменительная практика.

Целью исследования является выявление и характеристика особенностей муниципально-территориального устройства в северных территориях Красноярского края.

Достижение указанной цели осуществляется через решение ряда исследовательских задач:

1. Рассмотреть понятие муниципально-территориального устройства;
2. Охарактеризовать принципы муниципально-территориального устройства;
3. Проанализировать правовое регулирование муниципально-территориального устройства в северных территориях;
4. Охарактеризовать понятие северных территорий;
5. Рассмотреть модели муниципально-территориального устройства в северных территориях;
6. Выявить особенности в северных территориях Красноярского края и других субъектах РФ.

Метод исследования. При изучении правового статуса городских округов были применены общенаучные и специальные методы исследования, включая исторический и сравнительно-правовой методы.

Информационной базой для анализа стали нормативно-правовые акты и иные источники права, публикации ученых и практиков, а также правоприменительные материалы.

Цели и задачи исследования определили его структуру. Представленная работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка используемых источников.

## 1. Муниципально – территориальное устройство

### 1.1. Понятие муниципально-территориального устройства

Правовое регулирование административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления сегодня является одним из проблемных вопросов юридической теории и практики.

Территориальная организация федеративного государства характеризуется через понятие «федеративное устройство». Следовательно, понятие «административно-территориальное устройство» используют для характеристики территориального устройства субъектов федеративного государства.

«Административно-территориальное устройство – это внутренне согласованное объединение административно-территориальных единиц, которое обеспечивает необходимое организационное единство и упорядоченность административно-территориальной структуры федерального государства и его субъектов»<sup>1</sup>.

Административно-территориальное устройство России представляет собой деление всей территории России и субъектов федерации на структурные единицы — территориальные образования, являющиеся необходимой организационной базой функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, участия граждан в управлении государственными и общественными делами, эффективного использования природных и материальных ресурсов, создания необходимых условий для удовлетворения социально-экономических, политических и духовных потребностей населения.

В ядре административно-территориального устройства Российского государства лежит закрепленный в основном законе государства принцип

---

<sup>1</sup>Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 122.

федерализма, который сочетает в себе два начала: централизм, который требует надлежащих органов государственной власти в субъектах федерации, и широкий демократизм, который выражается в местном самоуправлении, самоорганизации территорий.

В юридической энциклопедии территориальное устройство - это предусмотренная законами территориальная организация государства с целью обеспечения наиболее оптимального решения задач и осуществления функций общества и государства. Осуществляется, как правило, путем деления территории государства на части - территориальные единицы, которые являются пространственной основой для образования и деятельности соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Различают два основных вида территориального устройства:

- 1) политико-территориальное устройство, которое является разграничением территорий между государственными образованиями внутри государства, что характерно в основном для федеративных государств;
- 2) административно-территориальное устройство, которое является внутренним разделением территории государства на части<sup>3</sup>.

По определению В.В. Трубникова, территориальное устройство обусловлено социальными, экономическими, социально-этническими, историческими, географическими, культурными, политическими и другими факторами. Такое разделение является непременным условием функционирования соответствующих государственных, общественных структур и органов местного самоуправления<sup>4</sup>. Кроме этого, она отмечает формы территориального устройства, к которым относятся: административно-территориальное устройство, специальные и свободные

---

<sup>2</sup>Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. - М.Норма, Инфра-М, 2010, - 336 с.

<sup>3</sup>Васильев В.И. Муниципальное право России числе Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. - М. Юстицинформ, 2012. С.85.

<sup>4</sup>Трубников В.В. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как способ повышения его эффективности (муниципально-правовое исследование). Тюмень. - 2013. С. 27.

экономические зоны, территории приоритетного развития, зоны чрезвычайных экологических ситуаций, категории земель с четким определением правового режима каждой из таких категорий, экономическое и другие виды районирования и планирования территории государства<sup>5</sup>.

Исследователь В.И. Васильев подчеркивает, что, «территориальное устройство России» - категория более широкая, а «административно-территориальное устройство» - его неотъемлемая составная часть. Территориальное устройство присуще практике подавляющего большинства государств. Исключение составляют лишь те, территория которых по геофизическим параметрам незначительна. В Европе - это некоторые так называемые государства-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино)<sup>6</sup>.

Территориальное устройство как категория сочетает в себе сопутствующие понятия, такие как политико-территориальное устройство. Под политико-территориальным устройством следует понимать национально-территориальную организацию государства, которая охватывает правовое положение составных частей государства (республик, штатов, провинций, земель, кантонов и др.) и порядок взаимоотношений между центральными и местными органами власти.

Политико-территориальное устройство изучает проблемы организации территории государства, его составных частей, их правовое положение, взаимоотношения между центральными и местными государственными органами власти. Различают две основные формы политико-территориального устройства: унитарную и федеративную. Выбор конкретной формы политико-территориального устройства зависит от многих факторов: социально-экономических, географических, исторических, национальных и т.п.

---

<sup>5</sup> Астафичев П.А. Городской округ с внутригородским делением как регионы новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60 - 62.

<sup>6</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М. Юстицинформ, 2012. С. 133.



В свою очередь территориальная организация государства сводится не только к разделению территории на области, районы, населенные пункты, то есть к административно-территориальному устройству, затрагивает не только сферу государственно-правовых отношений. Она имеет более широкий характер, предполагает наличие территориальных единиц, различных по своему назначению, между которыми существуют определенные отношения. Хотя между территориальной организацией государства и организацией политической власти существует тесная связь, это не может быть основанием для его отождествления.

Как констатируют А.С. Саломаткин и С.Н. Бабури, территориальное устройство государства определяется его исторической и культурной эволюцией, становлением и развитием экономической системы, политических и правовых институтов. Оно выступает в социально-экономическом развитии общества одновременно и как фактор развития, и как результат этого развития<sup>7</sup>.

По мнению С.Н. Бабурина, рассмотрение территории как фактической территории и территории юридической - позволяет отойти от понимания территории как формально-юридической грани существования государства. Понятие территории в юридическом аспекте позволяет выявить ее роль во всем процессе общественного государственного развития и не ограничиваться только закреплением определенных пределов распространения государственной власти<sup>8</sup>.

В свою очередь содержание правового статуса территории, как отмечает Е.М. Бухвальд, характеризуется следующими признаками: политико-правовые предпосылки образования (выделение, определение и т.д.) территории; правовое регулирование государственной границы; субъекты территориального устройства государства и правовое регулирование каждого из его элементов, в частности, порядок его

---

<sup>7</sup> Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 2015. С. 33.

<sup>8</sup> Бабури С.Н. Территория государства (правовые проблемы): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.С. 64.

ликвидации, изменения его границ, реорганизации и т.п. В отличие от международного права, которое регулирует внешне территориальные отношения, конституционное право регулирует исключительно только внутренние территориальные отношения, возникающие вследствие реализации территориальных прав субъектов конституционного права в сфере установления пространственной границы действия органов государственной власти, реализации территориальных прав населения административной единицы на самоуправление и т.д.<sup>9</sup>.

Проблема территориального устройства государства, прежде всего, связана с тем, что государственная территория имеет сложную структуру: во-первых, она включает как суходольную территорию, так и территориальное море, внутренние воды, недра, воздушное пространство; во-вторых, государственная территория имеет соответствующую внутреннюю организацию - она делится на отдельные территориальные (политико-территориальные, самоуправляющиеся и административно-территориальные) единицы, система которых образует территориальное деление государства.

При этом, как утверждает Т.В. Ускова, к политико-территориальным можно отнести территориальные единицы, которые характеризуются определенной политической самостоятельностью, имеют отдельные атрибуты государственности (конституцию, собственное законодательство, систему органов государственной власти, гражданство и т.д.), что дает основания определять их статус как государственноподобных образований (например, субъекты федерации, политические автономии).

Самоуправляющиеся - это такие территориальные единицы, которые служат пространственной (территориальной) основой местного (регионального) самоуправления, а административно-территориальные единицы - искусственно созданные центральной властью с целью

---

<sup>9</sup> Бухвальд, Е. М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в РФ / Е. М. Бухвальд // Мир перемен. - 2013. - № 4. - С. 13-27.

определения пространственных границ для деятельности местных органов государственной власти<sup>10</sup>.

В понятийно-категориальном аппарате В.А. Ильин детализирует понятие «территориальное устройство» на категории, которые составляют характеризующие признаки этого понятия. Здесь первостепенное значение имеет понятие унитарности государства. Так, унитарное государство, по мнению ученого - это государство, территория которого делится на административно-территориальные единицы, которые в большинстве своем не имеют какой-либо политической автономии, хотя некоторые из них и могут иметь статус территориальной автономии. В унитарном государстве существует единая система законодательства, единая система государственных органов, единое гражданство и так далее<sup>11</sup>.

При этом какая-то часть или части такого государства могут обладать статусом территориальной автономии, а потому иметь свое законодательство, собственные органы государственной власти, свою символику и т.д. Такое положение объясняется тем, что под территориальной автономией понимают самоуправляемую территориальную единицу в составе унитарного государства, которая имеет некоторую самостоятельность в установленных этим государством пределах.

На мой взгляд, признаками территориального устройства выступают:

- 1) территориальность государства;
- 2) историко-географическая обусловленность территориального устройства;
- 3) наличие административно-территориального деления территориального устройства на административно-территориальные единицы;
- 4) наличие структуры государственного аппарата, которая распространяется на всю территорию государства;

<sup>10</sup> Ускова, Т. В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ / Т. В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. - 2016. - № 5. - С. 159-175.

<sup>11</sup> Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. - 2012. - № 3. - С. 7-18.

5) существование института гражданства;

6) иерархичность административно-правового статуса территориальных единиц.

В то же время, помимо прочего, необходимо сосредоточить внимание на универсальных системных признаках территориального устройства государства, таких как:

1) целостность - она обозначает принципиальную невозможность сведения свойств системы к сумме свойств ее элементов, т.к. появляются новые качества, которые не характерны ни одному из ее отдельных элементов;

2) структурность, характеризующаяся обусловленностью состояния системы - поведением ее отдельных элементов и свойствами ее структуры;

3) тесные взаимосвязи системы и внешней среды;

4) иерархичность, согласно которой каждый компонент может быть представлен как система, а любая система, в свою очередь, как элемент более широкой системы;

5) необходимость многоаспектного исследования системы для ее адекватного познания.

Кроме того, ряд исследователей, в частности Л.А. Ширина и другие, указывают на такие признаки системы территориального устройства, как целостность, безопасность, адаптация, надежность, структурность, тесные взаимосвязи системы и внешней среды, иерархичность<sup>12</sup>.

Учитывая, что любое существенное изменение в территориальном устройстве вызывает изменения во всех других системах государства, необходимо задействовать все составляющие механизма государственного управления по упорядочению территориального устройства, функционирования на одном уровне управленческих подсистем

---

<sup>12</sup>Шарнина Любовь Александровна. Территориальная организация местного самоуправления : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Красноярск, 2004. С. 69.

административно-территориального устройства – органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Приведенные признаки системы территориального устройства побуждают к всестороннему, независимому исследованию и анализу проблемы проведения реформирования в этой сфере.

Категория территориального устройства объединяет варианты распределения структурных частей государственного механизма по его территории. Территориальное устройство – это деление территории государства и дробление публичного аппарата, преследующее цель наиболее эффективной организации властного управления по всей территории страны. К видам территориального деления относится федеративное, административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство.

Учитывая зависимость от поставленной задачи территориального устройства – организация государственного управления или местного самоуправления – оно будет соответственно федеративным (или административным) либо муниципально-территориальным<sup>13</sup>.

Используя критерий правового статуса создаваемой территориальной единицы, выделяют процесс территориальной децентрализации и территориальной деконцентрации публичного аппарата управления. К первому способу распределения властных структур по территории относится федеративное и муниципальное устройство. Ко второму – административно-территориальное деление. При децентрализации создаются полновесные публично-властные организации – субъекты федерации или муниципальные образования. Получившиеся в результате федеративного или муниципального деления территориальные единицы являются универсальными. В их пределах осуществляют свою юрисдикцию самостоятельные публично-властные организации, имеющие собственные

---

<sup>13</sup>Кондрашев, А.А., Роньжина, О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. – 2017. - № 4. С. 33-39.,

«отграниченные» властные полномочия, обособленно население, проживающее на территории универсальной единицы, самостоятельный бюджет, формируемый за счет своих региональных или соответственно муниципальных налогов и сборов, собственную систему правовых актов.

При деконцентрации властных полномочий создаются не относительно автономные публичные властные организации, а всего лишь территориальные единицы, в границах которых осуществляют свою юрисдикцию территориальные структурные подразделения органов государственной власти.

Административно-территориальная единица не является универсальной. Более того, зоны юрисдикции различных территориальных публичных органов могут пересекаться и наслаиваться друг на друга. А иногда, такое несовпадение решает задачу обеспечения самостоятельности образуемых отделов органов государственной власти, как в случае с созданием апелляционных арбитражных округов, судебных участков мировых судей сдвинутых территориально по отношению к подразделениям органов исполнительной власти того же уровня.

Деконцентрация власти направлена на приближение властного ресурса к объекту администрирования, его локализации (численно, зонально, масштабно, пообъектно) с целью достижения наибольшего эффекта управленческого воздействия. Также периферийные отделы государственных органов, действующие в рамках административной единицы доступнее для населения в географическом и временном отношении, располагают некоторой свободой управленческого усмотрения, что дает возможность учитывать особенности объекта властного воздействия<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>Кондрашев, А.А., Роньжина, О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. – 2017. - № 4. С. 33-39.

Децентрализация власти путем создания субъектов федерации и муниципальных образований нацелена на эти же результаты, но позволяет достигнуть их с максимальным коэффициентом эффективности. Способствуют качественному скачку показателей управления такие факторы как самостоятельное осуществление компетенции, организационная обособленность системы аппарата управления, выражающаяся в формировании их населением субъекта Российской Федерации или муниципалитета, относительной финансовой независимости, возможность законодательствовать в сфере вопросов своего ведения.

Властные полномочия реализуют такими же методами и способами, но государственными должностными лицами и служащими, которые избраны региональным или местным сообществом, несут ответственность перед ним, а не перед Центром, учитывая, в первую очередь, интересы территории, к которой они сопричастны.

Муниципально-территориальное устройство, таким образом, представляет собой деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях эффективной организации местного самоуправления. В результате такого деления создаются универсальные территориальные единицы, которые выступают основой существования публично-властной организации – муниципального образования<sup>15</sup>.

Административно-территориальное устройство – деление территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации на части в целях наиболее эффективной организации государственного управления. Получившиеся в результате этого деления территориальные единицы не универсальны и очерчивают пространственные пределы юрисдикции органов исполнительной или судебной власти. Следует различать административно-территориальное устройство Российской Федерации и административно-

---

<sup>15</sup>Кондрашев, А.А., Роньжина, О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. – 2017. - № 4. С. 33-39.

территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Российская Федерация при установлении границ своих административно-территориальных единиц (и соответственно созданию территориальных структурных подразделений федеральных органов) не связана федеративным устройством и административно-территориальным делением субъектов в Российской Федерации, хотя вправе его учитывать.

Существует три варианта соотношения учрежденных административно-территориальных единиц с муниципально-территориальным устройством<sup>16</sup>.

В первую очередь, совпадение муниципально-территориального и административно-территориального устройства. Закон Красноярского края «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» декларирует совпадение административно-территориального устройства с муниципально-территориальным делением в крае. Изменение границ муниципальных образований влечет изменение границ административно-территориальных единиц. Статусом административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, как правило, наделяются округа, районы, населенные пункты.

Во-вторых, несовпадение административно-территориального и муниципального устройства. Органы государственного управления действуют в рамках, создаваемых административных (судебных) округов, территориально не совпадающими с муниципальными образованиями.

В-третьих, частичное совпадение административно-территориального и муниципально-территориального устройства. В этой модели часть муниципальных

---

<sup>16</sup> Кондрашев, А.А., Зенкина, А.Б., Роньжина, О.В. Северные (арктические) территории Российской Федерации: реализация экономических прав коренными малочисленными народами / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенькина, О.В. Роньжина // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. - № 5 (101). С. 39-42.



образований одновременно имеет статус административно-территориальной единицы. В административном центре муниципалитета располагаются периферийные органы федеральной и региональной власти.

Хотя упомянутый Закон Красноярского края формулирует первый вариант их соотношения, но фактически признает статус административных единиц только за муниципальными районами и городскими округами. Два района Красноярского края (Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский) в соответствии с ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского округов» являются административно-территориальными единицами края с особым статусом.

Возникающее совпадение муниципально-территориальных и административно-территориальных единиц связано с совпадением методов и способов государственного и муниципального управления. Любое территориальное деление (федеративное, административное, муниципальное) обусловлено влиянием естественно-географических факторов, национальным, конфессиональным составом населения, системой хозяйственных и социальных, культурных в историческом плане связей уже сформировавшихся.

В настоящее время имеется необходимость соотнесения территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства друг с другом. Отсутствие их комплексного правового регулирования означает недоучет существующих системных связей и не может свидетельствовать о высоком качестве правового регулирования<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Кондрашев, А.А., Зенкина, А.Б., Роньжина, О.В. Северные (арктические) территории Российской Федерации: реализация экономических прав коренными малочисленными народами / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенькина, О.В. Роньжина // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. - № 5 (101). С. 39-42.

Отсутствие четкого законодательно определенного соотнесения указанных форм территориального деления государства является основой целого ряда проблем.

1. На сегодняшний день проблемным является совмещение территориальных пределов функционирования органов публичной власти как по линии «субъект Федерации — муниципальное образование», так и по линии «Федерация — муниципальное образование». Главы муниципальных образований отмечают, что повсеместно проводимое в последние годы «укрупнение» территорий деятельности подразделений органов государственной власти на местах (налоговых инспекций, органов внутренних дел, военных комиссариатов, центров занятости и др.) не учитывает ни их доступности непосредственно для населения, ни потребности в оптимизации взаимодействия с ними органов местного самоуправления.

2. Признание самостоятельности субъектов РФ в определении своего административно-территориального устройства создает возможность для организации органов государственной власти субъектов Федерации, по сути, дублирующих органы местного самоуправления.

3. Следует указать, что предусмотренная в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» система территориальной организации местного самоуправления основана на использовании понятий «населенный пункт», «город», «поселок», «сельские населенные пункты». Однако ни в данном, ни в каком-либо другом федеральном законе не дается определение этих терминов. Тем самым подрывается единство правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления в России, размываются основы федерального правопорядка.

4. Многоплановость территориального деления государства при отсутствии юридической взаимосвязи различных его видов является источником терминологической путаницы. На практике (а иногда и в нормативных правовых актах) часто смешиваются понятия муниципального района и административного района; населенного пункта как населенного места, застроенной территории и как единицы административно-территориальной; города как населенного пункта в градостроительном его понимании, города как административной единицы и городского округа, т.е. муниципального образования<sup>18</sup>.

Перечисленные обстоятельства убедительно свидетельствуют о необходимости четкой взаимосвязи административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, а также соотнесения их и с другими видами территориального деления государства (прежде всего с градостроительной его составляющей).

Во-первых, на законодательном уровне необходимо четко определить виды территориального деления Российской Федерации, а также понятие, виды и, вероятно возможные наименования населенных пунктов.

Во-вторых, на практике территориальные органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов нередко действуют в пределах границ муниципального образования (муниципального района, городского округа, а иногда и поселений). Однако для федеральных органов не имеют юридического значения ни территория муниципального образования, ни территория административно-территориальной единицы субъекта РФ.

Предлагаемые нововведения, как представляется, будут способствовать обеспечению системного решения проблем правового регулирования территориального деления Российской Федерации.

---

<sup>18</sup> Кондрашев, А.А., Зенкина, А.Б., Роньжина, О.В. Северные (арктические) территории Российской Федерации: реализация экономических прав коренными малочисленными народами / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенькина, О.В. Роньжина // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. - № 5 (101). С. 39-42.

## 1.2. Принципы муниципально-территориального устройства

Административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство складывается под влиянием экономических, исторических, политических, социально-экономических, демографических факторов.

Выделяют два принципа организации местного самоуправления по поселенческому признаку и по административно-территориальному<sup>19</sup>.

Не все признают возможным создание муниципальных образований на уровне административно-территориальных единиц.

Примечательна в этой связи правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная им в Определении от 5 июня 2003 г. № 274-О, согласно которой население городского, сельского поселения независимо от численности не может быть лишено права на местное самоуправление, что однако, не исключает возможности создания муниципальных образований как на основе самостоятельных поселений или их объединений, так и на основе отдельных территориальных частей поселений, в частности внутригородских муниципальных образований.

По этой причине можно сделать вывод, что в основе конституционных принципов формирования муниципальных образований лежит поселенческо-территориальный принцип<sup>20</sup>.

В практике организации местного самоуправления сложились четыре основные модели муниципально-территориального устройства:

1. Одноуровневая модель поселенческого типа.

---

<sup>19</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 25. 16.

<sup>20</sup> Бухвальд Е. М. Удалось ли России реализовать Европейскую хартию судей самоуправления? // ЭТАП. 2013. №6 С.46-63.

В этом варианте территориальной организации местного самоуправления муниципальными образованиями признаются практически все (более или менее жизнеспособные в будущем статусе муниципалитета) населенные пункты, т.е. села, деревни, поселки, города.

Преимущества одноуровневой модели поселенческого типа: максимальное приближение местного самоуправления как уровня публичной власти к населению; учет в полной мере исторических, культурных, этнонациональных и другие потребностей местного сообщества небольшой локальной территории.

Недостатки модели связаны с разноплановостью получившихся муниципалитетов. Равный объем полномочий по предоставлению публичных услуг местного уровня возлагается на муниципальные образования, обладающие значительными отличиями в ресурсном, кадровом, организационном потенциале. Следовательно, объективно возникает диспаритет в качестве жизни населения, проживающих в крупных промышленных городских округах и небольших сельских поселениях.

## 2. Одноуровневая модель районного типа.

Для этого способа организации муниципальной власти признаются только крупные города. А небольшие населенных пункты объединяются, вместе образуя одно муниципальное образование – район. Данная система призвана решить как раз те проблемы, которые возникают при организации муниципальной власти по первому типу. Преимуществом рассматриваемого варианта поэтому, во-первых, будет создание жизнеспособных, а потому независимых от государственной власти муниципалитетов.

Обеспечение самостоятельности напрямую зависит от имеющейся финансово-экономической базы. Обширная территория означает потенциальную возможность увеличения количества и диверсификацию видов доходных источников.

Во-вторых, решение части вопросов местного значения для значительного количества населения, зачастую, позволяет сэкономить на масштабе, поскольку снижаются управленческие расходы.

Негативные моменты одноуровневой районной модели: отдаление власти от населения и снижение возможности влияния местного сообщества на управленческие процессы; затруднения в пользовании объектами инфраструктуры, размещаемых, как правило, в административном центре района, что особенно испытывают жители периферийных населенных пунктов, входящих в район; недостаточный учет местных локальных особенностей жителей населенных пунктов, составляющих протяженный муниципальный район<sup>21</sup>.

3. Двухуровневая территориальная система местного самоуправления. Для этого способа муниципально-территориального устройства характерно признание в качестве муниципалитетов и большинства естественно сложившихся территориальных единиц – населенных пунктов и муниципальных районов.

Муниципальный район в этой модели представляет собой объединение нескольких мелких муниципальных образований. Таким образом, на одну и ту же территорию распространяется власть сразу двух муниципальных образований.

Часть вопросов местного значения решаются органами местного самоуправления поселений. Как правило, это вопросы, требующие оперативного реагирования управленческого субъекта, максимального учета особенностей и традиций локального сообщества. Поэтому в ведение поселений относят организацию предоставления коммунальных услуг, сбор и вывоз мусора, содержание и ремонт дорог населенных пунктов, благоустройство территории, организации предоставления ритуальных услуг, озеленение территории, освещения улиц и другие.

---

<sup>21</sup>Захаров А. К. Правовая регламентация статуса городского округа // Общество и право. 2013. №3 (45) С.75-79.

Вторая часть вопросов местного значения на этой же территории, для этого же населения решается органами власти муниципального района.

Районные органы местного самоуправления осуществляют полномочия, требующие сосредоточения финансовых, организационных и иных ресурсов, испытывающих влияние экономической закономерности «экономии на масштабе»<sup>22</sup>.

По этой причине в ведение органов власти муниципального района находится решение вопросов организации школьного и дошкольного образования (кроме обеспечения образовательного процесса и выплаты заработной платы учителям); организация предоставления услуг скорой медицинской помощи, помощи женщинам в период беременности, до и после родов, услуг первичной медицинской помощи; организация предоставления транспортных услуг в пределах района, дорожная деятельность в отношении дорог между населенными пунктами; организация содержания полигонов ТБО и мусора.

В этой связи понятие «уровень местного самоуправления», ни в коей мере не означает подчинения муниципальных образований одного уровня муниципальным образованиям другого уровня, а использование самого термина «уровень» не связано с отношениями соподчиненности, иерархичности, зависимости.

С конституционно-правовой точки зрения данное понятие характеризует территориальную структуру (территориальные формы) организации местного самоуправления по объему охвата пространственной сферы реализации прав местного сообщества и обусловленный соответствующей пространственной сферой перечень вопросов местного значения, подлежащих решению населением конкретной территории самостоятельно.

---

<sup>22</sup>Ирхин И.В. К вопросу о двухуровневой модели случае организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 684 - 690.

Такое понимание уровней местного самоуправления фактически признано и в практике Конституционного Суда РФ.

Так, об уровнях муниципальных образований прямо говорится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. Используется данный термин и в практике судов общей юрисдикции.

4. Сочетание местного самоуправления и местного государственного управления. В этой модели на уровне населенных пунктов создаются муниципальные образования и решаются вопросы местного значения. На уровне районов – административно-территориальные единицы, в которых функционируют местные органы государственной власти субъекта Российской Федерации общей компетенции. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал четыре требования, которым должна соответствовать эта модель, чтобы отвечать положениям Конституции Российской Федерации.<sup>23</sup>

В первую очередь на нижнем уровне обязательно организуется местное самоуправление, охватывающее всю территорию субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, органы районного уровня, включая районные государственные советы и районные государственные администрации, формируются населением, а не назначаются органами государственной власти. Существование местных органов государственной власти соответствует Конституции Российской Федерации, так как субъект Российской Федерации не лишен права помимо своих высших органов власти, создавать и иные, в том числе местные.

В-третьих, полномочия местных государственных органов власти субъекта Российской Федерации, производны от вопросов ведения субъекта Российской Федерации. Районный государственный уровень власти не вправе принимать к своему ведению полномочия по решению вопросов

---

<sup>23</sup> Михеева Т.Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное одним и муниципальное право. 2014. № 9. С. 67.



местного значения.

В-четвертых, финансирование деятельности районной власти может осуществляться только за счет доходных источников регионального бюджета, но не тех поступлений, которые в соответствии с законодательством подлежат зачислению в бюджет муниципальных образований<sup>24</sup>.

1. Принцип учета исторических, национальных, культурных и других традиций и особенностей при установлении границ муниципальных образований, изменении границ, преобразовании муниципальных образований.

2. Административно-территориальное и муниципально-территориальное деление находится в ведении субъекта Российской Федерации и осуществляется путем принятия региональных законов.

3. Принцип законодательного разграничения понятий «населенный пункт» и «поселение». Населенный пункт – это территория компактной застройки, проживания населения, сосредоточения объектов инфраструктуры. Поселение же представляет собой публично-властную организацию, созданную на территории одного или нескольких населенных пунктов.

Населенные пункты делятся на городские и сельские. К сельским населенным пунктам законодатель Красноярского края относит деревни, села и сельские поселки. К городским населенным пунктам – городские поселки и города. Наделяя населенный пункт статусом сельского или городского краевое законодательство, использует критерий, заложенный в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР. В качестве ведущего фактора применяется «тип занятости населения» (промышленность, сфера обслуживания или сельское хозяйство). Дополнительными выступают также количество населения (как правило, городские населенные пункты начинаются с трех тысяч человек), тип инфраструктуры (этажность

---

<sup>24</sup>Нифанов А. Н. Процесс объединения субъектов Российской Федерации как фактор образования статусно-новых территорий // Научные ведомости БелГУ. Серия: субъекта Философия. Социология. Право. 2011. №20 (115) С.159-163.

застройки, ее протяженность, централизованность предоставляемых коммунальных услуг), наличие объектов промышленной и социальной инфраструктуры (железнодорожных узлов, электростанций, высших учебных заведений).

Поселение получает статус сельского или городского исходя из типа населенного пункта, территория которого становится основой для его создания.

4. Населенный пункт должен полностью входить в состав поселения. Черта населенного пункта и граница поселения не могут пересекаться. В состав земель поселения входят:

- а) застроенные земли;
- б) земли под будущую застройку;
- в) земли, сельскохозяйственного назначения;
- г) земли промышленности, связи, железных и автомобильных дорог;
- д) земли для массового отдыха жителей;
- е) рекреационные земли.

Категории земель, указанные под пунктами «а» и «б» – это земли населенных пунктов. Остальные виды земель, входящие в состав поселений, не относятся к землям населенных пунктов и предназначены для социально-экономического развития поселения, обеспечения его устойчивого экологического состояния. Территорию муниципального образования входят земли независимо от формы собственности и целевого назначения.

5. Территория субъекта Российской Федерации делится между поселениями. Все поселения объединяются в состав муниципальных районов. Территория поселения полностью входит в состав муниципального района. Граница поселения и граница муниципального района не могут пересекаться. Одно поселение не может находиться на территории другого поселения. Из этих положений с необходимостью следует вывод об обязательной двухуровневой системе муниципально-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отличие от предыдущего законодательства разрешает субъектам Российской Федерации образовывать только пять видов муниципалитетов: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения.

Территория-участок земной поверхности, имеющий определенные границы, устанавливаемые по географическим, социально-экономическим, этническим и другим признакам<sup>25</sup>.

Территориальная структура – это совокупность взаимосвязанных компонентов территории, как результат сбалансирования базовых компонентов социально-географического пространства.

Рассматривая территорию как социально-экономический ресурс, следует подчеркнуть наличие предельных его нормативов: экономического (возможность размещения хозяйственных объектов с точки зрения ресурсной обеспеченности), экологического (возможность насыщения объектами без ущерба устойчивости природной среды), социального (сбалансированность взаимодействия населения и производства с иными компонентами территории), информационного (стабильность отражения изменений уровня организации).

Территория, таким образом, обладает емкостью и эластичностью и способна выдержать лишь определенную насыщенность, но эти показатели могут меняться в зависимости от форм организации хозяйства и специфики управленческих процессов.

Территория имеет центр – ядро (сосредоточение населения и инфраструктуры, повышенная людность, интенсивность информационных процессов), концентрические секторные зоны (наблюдается сокращение функций по мере движения от центра к периферии, повышение

---

<sup>25</sup>Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 52.

специализации деятельности и инфраструктуры, то есть снижается количество выполняемых функций, понижается интенсивность информационных потоков; в последующих концентрических секторах сокращаются функции по мере движения от центра к периферии) и периферийные зоны (наименьший социально-экономический потенциал, неопределенность тяготения к центрам соседствующих районов). Центр не может существовать без периферии, которая принимает участие в разделении труда<sup>26</sup>.

Наличие региональных границ, проходящих по территории с наименьшим социально-экономическим потенциалом тяготения к центрам соседствующих районов, означает наличие территориальной дискретности общества.

Организация жизнедеятельности населения по таксонам предполагает (по мнению профессора М.А. Васильева) необходимую автономию и самостоятельность территориальных общественных систем.

Следовательно, деление государственной территории на федеративные, административные и муниципальные единицы обусловлено сложившимися таксонами. Законодатель при «прочерчивании» границ объективно связан с наличием структурированности территории, географического распределения инфраструктуры.

Как известно, базируется возникновение чувства социальной общности у местного населения (осознание включения в единый территориальный коллектив, отсутствие сомнений у каждого человека относительно его принадлежности к данному территориальному сообществу) на материальных (производственных факторах) и потому, как правило, границы должны проходить как раз по периферийным зонам с наименьшим потенциалом развития территории, которые с экономической точки зрения являются приграничными полосами таксона. Следует оговориться о возможном

---

<sup>26</sup>Полякова А.И. Судебная практика по вопросам территориальной организации местного самоуправления // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. №17. С.151-155.

воздействию на расположение границ и иных факторов, в том числе политических, этнонациональных, религиозных, экологических, корректирующие влияние экономической детерминанты<sup>27</sup>.

Существуют две группы, разнонаправленных факторов, влияющих на размер территории – таксона (субъекта Федерации, муниципального образования, административной единицы). Первые обуславливают уменьшение размера территории, ее локализацию. Это требования обеспечения доступности объектов инфраструктуры и услуг, экономии транспортных издержек, получение эффекта от процесса агломерации, реализация интересов территориального коллектива, учета его культурных, национальных, религиозных традиций и особенностей, осознание им общих интересов, причастности к их реализации, способствует эффективности самоорганизации через установление подконтрольности органов и должностных лиц, создает условия для оперативного реагирования населения на действия местных властей.

Ко второй группе относят те, которые диктуют укрупнение размеров территориальной единицы. Расширение пространственных пределов дает достаточность экономического, производственного, финансового, кадрового потенциала территории, что необходимо для организации эффективного управления, обеспечивает качество среды проживания<sup>28</sup>.

Таким образом, в заключение параграфа представляется возможным сделать основные выводы.

Основными принципами муниципально-территориального устройства России являются:

1. Принцип учета исторических, национальных, культурных и других традиций и особенностей при установлении границ муниципальных

---

<sup>27</sup>Васильев В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М. Юстицинформ, 2012. С. 114.

<sup>28</sup>Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37 - 47.

образований, изменении границ, преобразовании муниципальных образований.

2. Административно-территориальное и муниципально-территориальное деление находится в ведении субъекта Российской Федерации осуществляется путем принятия региональных законов.

3. Принцип законодательного разграничения понятий «населенный пункт» и «поселение». Населенный пункт - это территория компактной застройки, проживания населения, сосредоточения объектов инфраструктуры. Поселение же представляет собой публично-властную организацию, созданную на территории одного или нескольких населенных пунктов.

Населенные пункты делятся на городские и сельские. К сельским населенным пунктам законодатель Красноярского края относит деревни, села и сельские поселки. К городским населенным пунктам - городские поселки и города. Наделяя населенный пункт статусом сельского или городского краевое законодательство, использует критерий, заложенный в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР. В качестве ведущего фактора применяется «тип занятости населения» (промышленность, сфера обслуживания или сельское хозяйство). Дополнительными выступают: количество населения (как правило, городские населенные пункты начинаются с трех тысяч человек), тип инфраструктуры (этажность застройки, ее протяженность, централизованность предоставляемых коммунальных услуг), наличие объектов промышленной и социальной инфраструктуры (железнодорожных узлов, электростанций, высших учебных заведений)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Автономов А.С., Иванов В.В. Новое в конституционном праве России: договоры как источники регулирования объединения субъектов Российской Федерации//Государство и право. – 2015. – №4. – с. 25-31  
Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. – 2014. – №7. – с. 3-7.

Поселение получает статус сельского или городского исходя из типа населенного пункта, территория которого становится основой для его создания.

4. Населенный пункт должен полностью входить в состав поселения. Черта населенного пункта и граница поселения не могут пересекаться. Территорию муниципального образования входят земли независимо от формы собственности и целевого назначения.

5. Территория субъекта Российской Федерации делится между поселениями. Все поселения объединяются в состав муниципальных районов. Территория поселения полностью входит в состав муниципального района. Граница поселения и граница муниципального района не могут пересекаться. Одно поселение не может находиться на территории другого. Из этих положений с необходимостью следует вывод об обязательной двухуровневой системе муниципально-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отличие от предыдущего законодательства разрешает субъектам Российской Федерации образовывать только пять видов муниципалитетов: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения.

## 2. Правовое регулирование муниципально-территориального устройства в северных территориях

### 2.1. Понятие северных территорий

Правовое регулирование статуса северных территорий должно быть нацелено на создание качественно иной социальной инфраструктуры. Необходимо сформировать новую стратегическую концепцию государственной политики в отношении северных территорий, что предполагает обеспечение доступности для населения Севера качественной медицинской помощи, образовательных услуг, а также выстраивание особой модели распределения публичных полномочий между органами государственной власти РФ, субъекта РФ и органами местного самоуправления указанных территорий, оптимизации административно-территориального и муниципально-территориального устройства.

Основным документом, сопровождающим социально-экономическую жизнедеятельность на Севере РФ, является Закон РФ от 19.02.1993 №4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям», в котором подтверждаются в сокращенном виде социальные нормы советского времени по компенсации северянам неблагоприятных условий проживания.

Исследования показывают, что сокращение гарантий и компенсаций населения Севера негативно сказалось на социальных характеристиках северных территорий<sup>30</sup>. Вместе с тем отмечается усиление внимания к правам коренных малочисленных народов.

Эта особенность нашла свое отражение в целой серии нормативно-правовой литературы, которая концептуально представлена в Распоряжении

---

<sup>30</sup> Скуфьина Т.П. Нормативно-правовое регулирование развития Российского Севера и Арктики // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 9-2. – С. 424-428.



Правительства РФ от 21.11.2007 №1661-р в Концепции Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года».

Эта Концепция основана на положениях Конституции Российской Федерации о защите прав коренных малочисленных народов и целой серии федеральных законов. В частности, в Федеральном законе от 07.05.2001 №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», устанавливаются правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

В Федеральном законе от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» фиксируются общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяются правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления<sup>31</sup>.

Федеральный закон от 30.04.1994 №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Права коренных малочисленных народов подтверждаются также в ряде других

---

<sup>31</sup>Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – М: Проспект, 2015. – 578 с.  
Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для вузов. – М.: Просвещение, 2013. С. 135.

нормативно-правовых актах, определяющих экономические и управленческие отношения ведения хозяйственной деятельности на северных территориях, но не касающихся непосредственно северной проблематики<sup>32</sup>.

Баланс экономических, социальных, экологических факторов, сохранение традиционной среды проживания КМНС, механизм компенсации общинам коренных малочисленных народов ущерба, причиняемого промышленным освоением их традиционных территорий, должны лежать в основе правового статуса северных территорий. Исследование распространяется на все элементы публичного управления северными территориями Красноярского края, подпадающие под правовое регулирование науки конституционного и муниципального права. Научная новизна и ожидаемые результаты исследования заключаются в формировании системной научно-обоснованной концепции развития северных территорий Красноярского края, включающий в себя: определение категории «северные территории» Красноярского края; описание моделей административно-территориального и муниципального устройства, наиболее подходящих для эффективного социально-экономического развития северных районов края; систематизированное изложение практических проблем правоприменения федерального и регионального законодательства в особых условиях северных территорий и предложение научно-обоснованных подходов к их разрешению; адаптация теории перераспределения полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления применительно к регионам, имеющим в своем составе северные территории;

теоретическое объяснение перспектив различных моделей выравнивая межбюджетной обеспеченности, формируемой с учетом особенностей северных территорий; научное отображение концепций правового положения КМНС, актуализированной, исходя из развития

---

<sup>32</sup>Пальчин С.Я. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году». Красноярск, 2015. <http://www.ombudsmankk.ru/about/palchin/>.

системы инфраструктуры северных территорий; составление предложений в адрес федерального и регионального законодателя в части оптимальной и научно обоснованной системы федеральных территориальных органов власти и органов власти субъектов РФ, создаваемых в северных территориях; доктринальное освещение нового подхода к промышленному освоению полярных территорий на основании методологии теории конкуренции права на свободу предпринимательской деятельности, права собственности и права на сохранение этнической самобытности и хозяйствования традиционными способами.

В «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 №1120-р данные территории получили название Арктического пояса развития и включают в себя «север Красноярского края с прилегающими островами и территориями». В стратегии также указаны основные точки экономической активности – Норильско-Туруханский ТПК (Норильский промышленный район и Ванкор) и Нижнеенисейский транспортно-логистический узел (Дудинка, Игарка, Диксон). В чем же особенности указанных территорий? С одной стороны эти территории входят в состав СФО и имеют схожие черты с другими регионами Сибири<sup>33</sup>. С другой стороны – являются арктическими, северными территориями и имеют характеристики присущие регионам всей циркумполярной Арктики. Поэтому при изучении социально-экономической ситуации в данном регионе необходимо учитывать эти моменты и рассматривать территории в 2-х аспектах – как часть Сибири и как часть Арктики.

Что касается административно-территориального устройства территории, то здесь она неоднородна, и включает в себя 3 муниципальных района, входящие в состав одного субъекта РФ – Красноярского края, а именно:

---

<sup>33</sup> Тимченко Д.В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект // Вопросы политической науки: Материалы междун. науч. конф. (г. Москва, июнь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015. С.33.

- Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район
- Эвенкийский муниципальный район
- Норильский промышленный район (г. Норильск).

До 2006 года Таймырский и Эвенкийский районы были самостоятельными субъектами Федерации – автономными округами, однако в результате проведения государственной политики по укрупнению регионов, был проведен референдум, на котором жители регионов проголосовали за объединение в составе Красноярского края.

При изучении Арктического пояса развития упор можно сделать на Таймырский муниципальный район и НПР как опорные территории, которые имеют более длительную историю освоения и развитую инфраструктуру, нежели вахтовый поселок Ванкор (Ванкорское нефтегазовое месторождение было запущено лишь в 2009 году). Что касается комплексной характеристики этих районов, то Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район расположен на севере Красноярского края, полностью за полярным кругом и относится к районам Крайнего Севера. Этот район расположен соответственно на полуострове Таймыр, который является самой северной материковой частью Евразийского континента. В состав района входят: город Дудинка, поселок Диксон и два сельских поселения – Караул и Хатанга, а также 27 населенных пунктов закрепленных за ними, но не являющихся при этом самостоятельными муниципальными образованиями<sup>34</sup>.

Для Таймырского района характерна крайне низкая плотность населения 0,04 чел. на кв.км., также имеет сухопутные границы

- на востоке – с республикой Саха (Якутией);
- на юге – с Эвенкийским муниципальным районом Красноярского края;
- на западе – с Ямало-Ненецким автономным округом.

На севере район омывается 2 морями Северного ледовитого океана – Карским морем и морем Лаптевых.

---

<sup>34</sup> Официальный сайт Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края [Электронный ресурс] – режим доступа [www.taimyr24.ru](http://www.taimyr24.ru)

В состав района входят также арктические архипелаги Норденшельда и Северная Земля, острова Сибирякова, Уединения, Сергея Кирова. На Таймыре также расположена самая северная материковая точка Евразии – мыс Челюскин (77°с. ш.). Общая площадь района составляет 879,9 тыс.кв.км. Численность населения (на 01.01.2015 г.) – 33 381 чел.

На территории района расположены крупные реки: Енисей, Хатанга, Пясина, Попигай, Котуй; озера Таймыр, Лама, Хантайское; плато Путорана. На территории Таймыра представлены следующие природные ресурсы: каменный уголь, нефть, газ, золото, алмазы, цветные металлы (медь, никель)<sup>35</sup>. В реках и озерах обитают ценные промысловые виды рыб (ряпушка, сиг, чир, муксун, омуль).

Экономика представлена следующими отраслями:

1. Сельское хозяйство – оленеводство, добыча рыбы, куропатки, промысловой пушнины, переработка рыбы и мяса оленя, переработка рыбы и мяса оленя, переработка пантов и эндокринного сырья.

2.Транспорт (морской, речной, авиа) – на территории района расположены крупные морские и речные порты – Дудинка и Диксон, которые являются опорными пунктами важного транспортного коридора России и мира – Северного морского пути.

3. местная инфраструктура (торговля, связь, ЖКХ).

4. экономика общественного сектора (муниципальное управление, отрасли социальной сферы – учреждения здравоохранения, образования, культуры).

Административным центром Таймырского района является город Дудинка - один из самых северных городов мира.

Кратко описав Таймырский муниципальный район, перейдем к характеристике еще одного центра экономической активности на Таймыре – а именно к Норильскому промышленному району.Норильский промышленный район (также известен как НПР, или Большой Норильск) –

---

<sup>35</sup>Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс] – режим доступа [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

помимо самого г. Норильска включает Кайеркан, Талнах, Снежногорск и Оганер. Город Норильск – самый северный в мире город с населением более 150 тыс. жителей. При этом считается и одним из самых экологически загрязненных. Площадь города всего лишь 23,16 км, а количество населения – 177 428 чел.

Это говорит еще раз о крайней степени неравномерности заселения территории. Основной отраслью специализации является цветная металлургия (медь, никель, кобальт, драгметаллы – золото, серебро, платина, палладий). Основная корпорация – ОАО ГМК «Норильский никель» осуществляет добычу и производство цветных металлов. Особенностью Норильска и Таймыра является отсутствие сухопутного сообщения с материковой частью России.

Существуют автономные авто и ж/д дороги до г. Дудинки и авиасообщение через аэропорт Алыкель. Город Норильск административно подчиняется непосредственно г. Красноярску, оказывая при этом негативные внешние эффекты и загрязняя окружающую среду<sup>36</sup>.

Значимость социально-экономического развития Севера России находится в противоречии с постепенным сокращением принципа протекционизма в территориальной политике и соответствующим нормативно-правовым обеспечением жизнедеятельности этих территорий.

Нормативно-правовое регулирование территориального развития позволяет утверждать – впервые в мировой практике развитие территории арктической зоны РФ будет представлять собой единый проект планирования через взаимоувязку сети опорных зон развития в арктических регионах.

Этот подход является важным и обоснованным. Однако следует вернуться к практике признания всей зоны Севера особым объектом государственного управления.

---

<sup>36</sup> Официальный сайт Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края [Электронный ресурс] – режим доступа [www.taimyr24.ru](http://www.taimyr24.ru)

Учет северной специфики позволит оптимизировать систему социально-экономического развития и систему государственного регулирования этой остропроблемной зоны<sup>37</sup>.

Таким образом, результаты проведенного исследования могут быть использованы органами государственного и муниципального управления при разработке стратегий и программ социально-экономического развития северных регионов.

## 2.2. Модели муниципально-территориального устройства в северных территориях

В Российской Федерации в настоящее время используется три вида территориального устройства: федеративное, административно-территориальное устройство субъектов РФ и муниципально-территориальное устройство субъектов РФ.

В самом общем виде под территориальным устройством следует понимать разделение территории Российской Федерации или субъекта РФ на части, в целях наиболее эффективной организации государственного управления или местного самоуправления.

В результате федеративного и муниципально-территориального деления образуются «универсальные» территориальные единицы, т.е. такие части территории, которые являются основой для функционирования публично-властной организации субъекта Российской Федерации или, соответственно, муниципального образования. Публично-властная организация является полноценным субъектом права, обладающим правосубъектностью и деликтоспособностью.

Учитывая современные объективные и субъективные сложности реализации конституционной модели местного самоуправления на районном

---

<sup>37</sup>Безвиконная Е.В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ // Право и политика. 2013. 8. С. 971 - 979.

и городском уровнях и возможность дальнейшего огосударствления этих уровней МСУ. Возможно допустить целесообразность временного преобразования органов МСУ этих уровней в органы государственной власти, но при неприменении условий укрепления первичного поселенческого уровня местного самоуправления.

Очевидно, что при всех условиях забота о развитии местного самоуправления должна в значительной степени сосредоточиваться именно на его базовом уровне. Городские и сельские поселения в силу объективных закономерностей более, чем городские округа и муниципальные районы, ориентированы на самоорганизацию и обладают более высоким потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества<sup>38</sup>.

Проблема территориальных уровней местного самоуправления продолжает оставаться актуальной. К ней нельзя не вернуться в связи с изданием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», применение которого может негативно сказаться на существовании поселенческого уровня местного самоуправления. Этот Закон сделал шаг в сторону не столько усиления поселенческого уровня, сколько упразднения поселенческих муниципальных образований путем включения их в состав городских округов, получивших в Законе новые характеристики.

Как известно, оптимальной формой «простого» управления служит командно-административная система.

Государство должно принимать во внимание мнение людей и если возникает нужда в преобразовании поселений, где люди живут столетиями, во включении их в состав других территориальных структур, должны быть определены и объяснены непосредственно жителям поселений сложившиеся

---

<sup>38</sup>Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СПС Консультант плюс.



обстоятельства, выяснено и учтено их мнение. Ссылки только на удешевление и упрощение управления неприемлемы.

Местное самоуправление – это форма демократически децентрализованного управления общественными делами, это институт публичной власти. Он имеет свои представительные и исполнительно распорядительные органы, управляющие муниципальной собственностью, которой самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается население (ст. 130, 132 Конституции РФ).

Органы МСУ принимают решения, обязательные для исполнения организациями разной формы собственности и гражданами<sup>39</sup>.

Поселенческое местное самоуправление – базовое, корневое звено местного самоуправления. Оно не может быть заменено общественным территориальным самоуправлением. Это неприемлемо по существу и неправомерно, поскольку противоречит конституционным установлениям.

Отметим, что территориальное общественное самоуправление получило в последние годы довольно широкое развитие. В ряде регионов созданы сотни уличных, квартальных и других комитетов ТОС, главным образом в городах, поселках, крупных селах. Они занимаются по преимуществу вопросами жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства придомовых территорий. ТОС служит эффективной формой связи жителей с органами МСУ к привлечению населения к местным делам. Более того, органы ТОС по уполномочию органов МСУ могут решать некоторые вопросы, воздействуя на тех, кто должен исполнять решения, мерами исключительно общественного характера.

В соответствии с Уставом Красноярского края, принятым Законодательным Собранием края 5 июня 2008 года, территория края является составной частью территории Российской Федерации и обладает внутренним единством и целостностью. Территория

---

<sup>39</sup>Смоленский М.Б. Конституционное государственное право России: учебник. – Ростов на Дону: Феникс, 2013. С.127.

края не делится на территориальные образования, обладающие элементами статуса государственно-территориального образования.

Для целей осуществления местного самоуправления на территории края образуются Муниципально-территориальные единицы – муниципальные образования: городские округа, муниципальные районы, поселения (городские и сельские). Поселения входят в муниципальные районы с сохранением своей самостоятельности в качестве муниципальных образований.

Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований, наделение их соответствующим статусом, установление их административного центра, границ муниципальных образований и их изменение осуществляются законами края в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральными законами.

Муниципально-территориальное деление на территориях административно-территориальных единиц с особым статусом устанавливается законом края с учетом предписаний федерального конституционного закона.

В соответствии с федеральными законами и в предусмотренном ими порядке муниципальным образованиям на территории края может быть присвоен особый статус<sup>40</sup>.

Для целей осуществления государственной власти, территория края делится на административно-территориальные единицы: районы, краевые города, районные города, поселки, сельсоветы (целостные системы административно несамостоятельных территориальных единиц поселков, сел и других населенных пунктов), закрытые административно-территориальные образования. Районные города, поселки и сельсоветы объединяются в административно-территориальном отношении в районы. Краевые города могут делиться на административно-территориальные единицы – районы в

---

<sup>40</sup>Тихонов Д.А. Проблемы административно-территориального устройства Российской Федерации // М.: Вестник Московского университета. – 2015. – №2. – с. 15-27.

городах. Отдельные населенные пункты здесь могут входить в состав краевых городов.

На территории края могут образовываться территории со специальным статусом. Специальный статус территориям может придаваться путем образования специальных административно-территориальных единиц или придания этого статуса уже образованным административно-территориальным единицам.

С целью эффективной защиты прав коренных малочисленных народов по предложению соответствующих представительных органов местного самоуправления районам, поселкам и сельсоветам, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, может быть присвоен статус национальных административно-территориальных единиц.

С целью организации административного управления в отдельных областях и сферах на территории края могут быть образованы специальные административные округа и зоны, границы которых возможно определять с учетом или без учета административно-территориального деления края.

Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский районы являются административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет интересов данных территорий органами государственной власти края в соответствии с федеральным законодательством, Уставом Красноярского края и законами края. Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых органами государственной власти края нормативных правовых актах<sup>41</sup>.

Вопросы административно-территориального устройства края решаются путем принятия законов края. Принимаются они по представлению или при наличии заключения Губернатора края.

---

<sup>41</sup>Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 11 - 14.

Административно-территориальное деление края устанавливается и изменяется с учетом муниципально-территориального деления. Органы государственной власти края решают вопросы административно-территориального устройства в отношении территорий закрытых административно-территориальных образований, а также вопросы наименований административно-территориальных единиц в пределах и порядке, определенных федеральными законами.

В Красноярском крае насчитывается 574 муниципальных образований. Из них:

- городские округа (17)
- муниципальные районы (44)
- городские поселения(27)
- сельские поселения (486)

Установленные границы административно-территориальных единиц служат, как правило, для того, чтобы очертить территориальные пределы юрисдикции территориальных структурных подразделений органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, административно-территориальное устройство нацелено на эффективную организацию системы региональных органов государственной власти<sup>42</sup>.

В настоящее время в рамках созданных административно-территориальных единиц Красноярского края действуют, например, территориальные подразделения Агентства записи актов гражданского состояния и Службы по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края, а также территориальные избирательные комиссии.

Следовательно, при административно-территориальном делении не создается какой-либо субъект правоотношений, который может наделяться комплексом конституционных или иных прав. Таким образом,

---

<sup>42</sup>Курлович В.М. Основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Учебное пособие. Хабаровск: ДВИ-филиал РАНХиГС, 2012. С. 34.

территориальная единица не может приобретать права, обязанности, выступать в суде, быть субъектом служебных, административных и прочих правоотношений. Обсуждению (с оговорками) подлежит лишь вопрос о правоосубъективности населения создаваемой административно-территориальной единицы.

Поскольку административно-территориальная единица не является субъектом права, а, скорее, только объектом правового регулирования, более корректно было бы использовать терминологию «правовое положение административно-территориальной единицы», но не термин «статус». Последний обычно применяется для обозначения правового положения субъектов права<sup>43</sup>.

Сказанное подтверждается анализом законодательства Красноярского края. Сопоставляя положения части 1 статьи 31 и части 1 статьи 32 Устава края, можно прийти к выводу, что административно-территориальные единицы образуются в целях осуществления государственной власти на территории края, муниципально-территориальные единицы – для наиболее эффективной организации местного самоуправления на территории субъекта РФ. В статье 2 Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» установлено, что понятие «административно-территориальное устройство края» означает территориальную организацию края, представляющую собой систему административно-территориальных и территориальных единиц края, сформированную в целях эффективного функционирования государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, экономических связей, сложившейся инфраструктуры.

Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район образован 1.01.2007 г. на территории бывшего одноимённого автономного округа,

---

<sup>43</sup> Курманов Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 54 - 58.

состоящего из трёх административных районов (Диксонского, Усть-Енисейского, Хатангского) и города окружного подчинения Дудинка (административный центр округа), на основе результатов референдума о присоединении к Красноярскому краю. Город Дудинка стал административным центром муниципального района.

Эвенкийский муниципальный район образован 1.01.2007 г. на территории бывшего Эвенкийского автономного округа, состоящего из трёх административных районов (Илимпейского, Байкитского и Тунгусско-Чунского), объединявших 23 сельских поселения и 1 рабочий посёлок Тура (административный центр округа и одновременно Илимпейского района) на основе результатов референдума о присоединении к Красноярскому краю.

Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы являются административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера и Сибири органами государственной власти края в соответствии с федеральным законодательством, Уставом Красноярского края и законами края.

Так, в Уставе края устанавливается обязанность органов государственной власти края оказывать помощь в сохранении национальной самобытности, развитии их национальных языков и культур, в порядке, установленном федеральным законом, настоящим Уставом и законами края. Конкретные формы реализации прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера и Сибири отражаются в отдельной главе Устава по этому вопросу.

Публично-властные организации (Эвенкийский автономный округ и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ) были ликвидированы как субъекты права. Тем не менее, законодатель посчитал возможным оставить им некую часть полномочий бывшей правосубъектности. Законодательно понятие «особого статуса Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов» определено как правовое

положение административно-территориальных единиц, обусловленное особенностями решения вопросов административно-территориального устройства, местного самоуправления, организации органов государственной власти края на территориях Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов в целях обеспечения социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом, а также сохранения и развития национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов<sup>44</sup>.

Учитывая признаки, которые законодатель закрепил за указанными муниципальными районами, можно отметить, что особый статус таких территорий представляет собой промежуточный вариант: «уже не субъект правоотношений», но еще не «простая административно-территориальная единица».

Интересные результаты для нашего исследования может дать и применение теоретических концептуальных подходов по вопросу о соотношении правосубъектности в триаде «публично-территориальный коллектив» – «публично-властная организация» – органы публичной власти».

Для обычных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований всегда встает вопрос о том субъекте, который из них является первичным в системе конституционных и иных правоотношений. Как представляется, в ситуации с «особостатусными» административно-территориальными единицами очевидно, что упразднение публично-властной организации и ее государственных органов предreshает вывод о том, что именно население такой территории осталось единственным субъектом, которому могут быть предоставлены некие конституционные права. Можно презюмировать, что существует публично-территориальный

---

<sup>44</sup> Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // №В: Вопросы права и политики. 2012. 1. С. 69 - 91.

коллектив, проживающий на территории бывшего автономного округа, и понятие «население административно-территориальной единицы» не сводится к простой численности его жителей<sup>45</sup>.

Таким образом, право, например, избирать двух депутатов от двухмандатного округа, принадлежит населению административно-территориальной единицы с особым статусом как публично-территориальному коллективу (ст. 3 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110).

Этому же населению принадлежит право на со-Право и социальные отношения 187 хранение неизменной принадлежащей ему территории в границах, установленных на момент вступления в силу нового Устава края (ч. 2 ст. 2 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110).

К числу таких конституционных прав и гарантий можно причислить, на мой взгляд, право на сохранение достигнутого уровня социально-экономического развития территории и ее инфраструктуры, а также не нашедшее отражение в законодательстве право на сохранение достигнутого уровня доступности государственных и муниципальных услуг.

Любая децентрализация и деконцентрация публичной власти нацелена на то, чтобы приблизить объект и субъект управления. Создание субъектов федеративного государства или муниципальных образований дает возможность для субъекта государственного (муниципального) управления эффективно охватить своим воздействием локализуемую территорию. Для населения, проживающего на создаваемой территориально-единице, децентрализация и деконцентрация управления облегчает доступ к непосредственному взаимодействию с органами государственной (муниципальной) власти и их территориальными подразделениями. Также повышается возможность воздействия населения на публичные органы и

---

<sup>45</sup> Афанасьев А.А. Муниципально-правовой режим сельской жизни: понятие и сущность местного самоуправления сельских поселений // №В: Экономика, тренды и управление. 2013. 3. С. 17 - 50.



должностных лиц и реализации форм демократического контроля за осуществлением управленческих действий<sup>46</sup>.

При осуществлении государственных полномочий и решении вопросов местного значения в таких случаях учитываются исторические, экономические, социальные, этнокультурные особенности населения. Обратный процесс – централизация (концентрация) властных полномочий (в нашем случае – в виде упразднения субъекта Российской Федерации) влечет засобой отдаление власти от населения, снижение доступности для населения органов государственной власти для непосредственного взаимодействия.

По выражению французского политолога П. Бурдьё, географическое расстояние от места расселения населения напрямую влияет на возможность этого населения по участию в публичном управлении. Упразднение региональных органов, их территориальных подразделений, упразднение территориальных подразделений органов федеральной государственной власти на территории бывшего субъекта Российской Федерации (в том числе судебных органов) снижает доступность государственных услуг для населения, проживающего на территории, которая становится периферийной, так как административный центр переносится в другой субъект Российской Федерации.

Одним из дискуссионных вопросов, который может быть обсужден в рамках предлагаемой нами концепции установления правосубъектности «населения административно-территориальной единицы с особым статусом как публично-территориального коллектива», является вопрос о правомочности Федерации принять закон о статусе таких АТЕ<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Коломеец Н.Е. Конституционно-правовые основы реализации населением прав граждан в сфере территориального устройства субъекта Российской Федерации // Право и политика. 2013. 8. С. 994 – 1002.

<sup>47</sup> Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // №В: Вопросы права и политики. 2013. 2. С. 1 - 22.

Установление правового положения территории, утратившей статус субъекта РФ, статус населения, ранее являвшегося населением самостоятельного субъекта Российской Федерации, представляет собой процедурные моменты завершения процесса изменения федеративного устройства Российской Федерации. Последний относится к компетенции самой Федерации, в отличие от правового регулирования административно-территориального устройства, входящего в компетенцию субъекта РФ.

Следовательно, вполне правомерно федеральное регулирование статуса населения и правового положения территорий, утративших статус субъекта Российской Федерации. Еще один момент, нуждающийся в обсуждении, это вопрос о возможности реализации статуса административно-территориальных единиц с особым статусом таким субъектом, как муниципальный район, созданный в границах АТЕ с особым статусом. Ведь границы АТЕ с особым статусом полностью совпадают с границами образованных Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов. Совпадает и их население.

Тем не менее, следует иметь в виду, что указанные муниципальные районы не являются правопреемниками правового положения АТЕ с особым статусом по причинам, названным ниже.

Во-первых, население указанных муниципальных образований есть местное сообщество, от имени которого публично-властная организация и ее органы осуществляют местное самоуправление, в то время как население административно-территориальной единицы с особым статусом публично-территориального коллектива наделяется некоторым объемом конституционных правомочий как бывший субъект Российской Федерации. Во-вторых образование АТЕ с особым статусом и указанные муниципальные районы было осуществлено разными актами и в рамках разной процедуры. В конституционной и муниципальной практике были

случаи, когда границы муниципального образования совпадали с границами субъекта федеративного государства<sup>48</sup>.

Например, до принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» города федерального значения были не только субъектами Российской Федерации, но и муниципальными образованиями. Можно сказать, что и в настоящее время ничто не препятствует с формально-юридической точки зрения создать муниципальный район, который будет охватывать всю территорию субъекта Российской Федерации. Подобное совмещение статусов характерно для некоторых крупных городов Германии, которые являются одновременно и землей в составе ФРГ, и муниципальным образованием.

Таким образом, следует подчеркнуть, что АТЕ с особым статусом как район края и муниципальный район Красноярского края не являются идентичными субъектами. Вместе с тем, законодатель Красноярского края в ранее упомянутом законе по социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком и Эвенкийском муниципальных районах Красноярского края, указывает на то, что этот закон направлен на сохранение уровня социальной поддержки граждан, проживающих в данных муниципальных районах. Однако более корректно было бы предложить, что закон направлен на социальную поддержку граждан, проживающих в границах Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов Красноярского края, которые являются административно-территориальными единицами с особым статусом<sup>49</sup>.

Поскольку административно-территориальное устройство находится в исключительном ведении субъекта РФ, краевой законодатель вправе создать на территории АТЕ с особым статусом несколько муниципальных районов.

---

<sup>48</sup> Безвизонная Е.В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ // Право и политика. 2013. 8. С. 971 - 979.

<sup>49</sup> Винник Н.В. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1206 - 1210.

Формально-юридическим препятствием для этого является принцип административно-территориального устройства Красноярского края, согласно которому границы таких административно-территориальных единиц, как район края, совпадают с границами муниципальных районов края.

С учетом правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации в рамках Постановления по так называемому «Удмуртскому делу» и Определению по республике Хакасия субъекты Федерации вправе создавать не только высшие органы государственной власти, но и местные органы государственного управления.

Следовательно, на территории АТЕ с особым статусом вполне на конституционных основаниях могли быть созданы так называемые местные органы государственной власти района как административно-территориальной единицы с особым статусом. В настоящее время в крае обсуждается вопрос о создании органа исполнительной власти Красноярского края (входящего в систему органов исполнительной власти) по Таймырскому Долгано-Ненецкому и Эвенкийскому районам, в функции которого будет входить координация деятельности органов государственной власти края и взаимодействие их с органами местного самоуправления этих районов<sup>50</sup>.

Возможность его образования регламентирована ч. 2 ст. 5 Закона Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» с целью создания условий для сохранения, развития и популяризации национальных культурных ценностей, обеспечения взаимодействия между органами государственной власти края, осуществляющими деятельность на территории административно-территориальных единиц.

---

<sup>50</sup> Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 - 118.

Таким образом, правовому положению АТЕ с особым статусом не противоречит создание местного «районного» государственного органа исполнительной власти, а также создание в структуре высших органов исполнительной власти органа специальной компетенции, в функции которого входит координация деятельности органов государственной власти по осуществлению ими исполнительно-распорядительной деятельности на территории АТЕ с особым статусом. Муниципально-территориальное устройство, которое в настоящее время установлено на территории АТЕ с особым статусом, не отличается особой оригинальностью.

Образование сельских поселений практически в границах сложившихся территорий населенных пунктов, как это представлено на территории Эвенкийского района в настоящее время, отвечает историческим особенностям территорий Крайнего Севера.

Остальная территория является межселенной и непосредственно входит в состав муниципального района. Подобное устройство характерно и для других районов края, например Туруханского и Богучанского. В Таймырском (Долгано-Ненецком) районе вся территория поделена между четырьмя поселениями, и там не образуется межселенная территория. Следует отметить, что это в меньшей степени отвечает специфике осуществления местного самоуправления в условиях Крайнего Севера, но подробное муниципально-территориальное устройство характерно для большинства территорий края, находящихся в центральных и южных частях Красноярского края.<sup>51</sup>

Те исключения из правил, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые дозволено сделать региональному законодателю Федеральным конституционным законом от 14.10.2005 № 6-ФКЗ

---

<sup>51</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

«Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского Долгано-Ненецкого автономного округа и Эвенкийского автономного округа» применительно к АТЕ с особым статусом, не были использованы. Отметим, что значительно более оригинальные исключения из принципов муниципально-территориального устройства установлены Федеральным конституционным законом от 14.10.2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского Долгано-Ненецкого автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (ч.4 и 5 ст.17) для Северо-Енисейского муниципального района и городского округа Норильск. И эти полномочия по отступлению от общих принципов муниципально-территориального устройства были реализованы краевым законодателем.

Как представляется, правовое положение АТЕ с особым статусом, установленное федеральным законодательством, в частности особенности муниципально-территориального устройства, которые не вытекают из природы такой АТЕ, как бывшей территории субъекта Российской Федерации, практически не определено федеральным законодателем в специальных правовых нормах, и не позволяет универсализовать статус всех образованных АТЕ. Законодатель не изменял муниципально-территориальное устройство, организованное органами власти автономных округов. Тот факт, что такое устройство имеет кардинальные отличия в этих районах, также подтверждает, что оно несколько не отражает специфики правового положения АТЕ с особым статусом.

Аналогичное можно утверждать и в отношении административно-территориального устройства этих территорий. Вместо объединения сельских населенных пунктов и включения их в состав сельсоветов (административно-территориальная единица, совпадающая с территорией сельсоветов как сельских поселений), что установлено для всей иной

территории края, в Таймырском (Долгано-Ненецком) районе сельские населенные пункты, входящие в состав одного поселения, находятся в «административном» подчинении административного центра – поселка (границы поселка совпадают с границами поселения как муниципального образования)<sup>52</sup>.

Это позволяет сделать вывод о том, что имеются лишь различия в терминологии, но никак не в сущностной организации административно-территориального устройства на территории Таймырского Долгано-Ненецкого района. Как представляется, краевой законодатель не стал менять терминологию, ранее установленную законодательной властью автономных округов. Институт «административного подчинения сельских населенных пунктов» и статус сельских поселений соответствует сельсоветам как административно-территориальным единицам и муниципально-территориальным единицам края.

### 2.3. особенности в северных территориях Красноярского края и других субъектах РФ

Правовое положение субъекта РФ определяется Конституцией Российской Федерации. В п.п. 1,2 и 5 статьи 66 Конституции РФ даны общие положения о статусе субъекта РФ. Статус республики устанавливается Конституцией РФ и конституцией республики, статус других субъектов – Конституцией РФ и уставом субъекта. Иных отличительных критериев, кроме вида субъекта РФ, в Конституции не приводится<sup>53</sup>.

К признакам, характерным только для сложносоставных субъектов РФ, относятся:

---

<sup>52</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

<sup>53</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

а) неизменность правового положения и внутренних границ административно-территориальных округов муниципальных районов с особым статусом;

б) наличие органов власти специальной компетенции для реализации политики в интересах коренного населения административно-территориальных округов и муниципальных районов с особым статусом;

в) обязательное представительство коренных малочисленных народов от административно-территориальных округов или муниципального района с особым статусом в органе законодательной власти субъекта РФ;

г) действие некоторых законов сложносоставного субъекта только на территории с особым статусом;

д) в избирательной системе в пределах округов и районов с особым статусом могут предусматриваться отдельные изъятия из действующих положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

е) передача от органов государственной власти субъекта РФ отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов с особым статусом с целью обеспечения прав коренных народов на приоритетное природопользование;

ж) дополнительные гарантии законности отзыва глав муниципальных образований территорий с особым статусом;

з) обязанность передать в пожизненное наследуемое владение и безвозмездное пользование коренным малочисленным народам (общинам КМНС) выделенных субъектом РФ территорий традиционного природопользования.

Законотворчеством сложноустроенных субъектах РФ осуществляется путем «проб и ошибок», поскольку в федеральном законодательстве не сложилось определенного образца, в соответствии с которым можно было бы «наполнить» содержанием особый статус муниципальных



округов. Региональное правотворчество, призванное определить элементы особого статуса национально-территориальных образований, таит в себе опасность либо неоправданно широкого варьирования содержания особого статуса территорий, либо сужения характеристик особого статуса до некоторых аспектов культурной жизни коренных этносов, с игнорированием управленческих и социально-хозяйственных особенностей<sup>54</sup>.

«Объединительные» федеральные конституционные законы ничем не выделяют сложноустроенные субъекты РФ, а лишь констатируют факт присвоения особого статуса тем автономным округам, которые утратили и статус субъекта РФ. Подобные положения закреплены в уставах сложносоставных субъектов РФ.

Наделение автономных округов особым статусом предполагает, что власти сложноустроенного субъекта РФ должны учитывать интересы коренного населения «особостатусных» территорий, существующего за счет традиционных промыслов. Но, судя, например, по докладу Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Красноярского края, объединение краев и областей с автономными округами привело к игнорированию прав и интересов коренных малочисленных народов как на региональном, так и на федеральном уровне<sup>55</sup>. Причем обусловленность такого безразличия властей была предопределена: ни в «объединительных» федеральных конституционных законах, ни на уровне объединенного субъекта Российской Федерации законодательно не определены конституционно-правовые параметры особого статуса бывшего автономного округа. Так, например, вступивший в силу 3 января 2016 года Закон Красноярского края «Об административно-

---

<sup>54</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

<sup>55</sup>Пальчин С.Я. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году». Красноярск, 2015. <http://www.ombudsmankk.ru/about/palchin/>.

территориальных единицах с особым статусом»<sup>56</sup> более детально раскрывает элементы особого статуса двух «особостатусных» муниципальных районов: Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского.

1. Границы территории административно-территориальной единицы с особым статусом не подлежат изменению.

2. Административно-территориальная единица с особым статусом не может быть преобразована.

3. Предусмотрен достаточно сложный порядок перенесения административных центров в административно-территориальных единицах с особым статусом.

4. Законом субъекта РФ определяется число избирательных округов на территориях административно-территориальных единиц с особым статусом, а также количество представителей от них в законодательном органе сложноустроенного субъекта РФ.

5. На уровне субъекта Федерации принимаются нормативные правовые акты, действующие исключительно на территории административно-территориальных единиц с особым статусом (или на территории только одной административно-территориальной единицы с особым статусом).

6. Предусмотрен расширенный перечень должностных обязанностей одного из заместителей губернатора Красноярского края для реализации государственной политики по вопросам, связанным с особым статусом Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

7. Предусмотрено создание специальных органов исполнительной власти края, в том числе общей компетенции, для создания условий для сохранения, развития и популяризации национальных культурных ценностей, обеспечения взаимодействия между органами государственной власти края, о

---

<sup>56</sup> Пальчин С.Я. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году». Красноярск, 2015. <http://www.ombudsmankk.ru/about/palchin/>.

существляющими деятельность на территории административно-территориальных единиц с особым статусом.

8. Предусмотрено создание постоянно действующего совещательного органа при губернаторе Красноярского края – Совета представителей Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

9. Предусмотрено наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории административно-территориальной единицы с особым статусом.

10. Введена особая процедура отзыва глав муниципальных образований территорий с особым статусом.

11. Предусмотрено создание мобильных служб содействия в предоставлении государственных и муниципальных услуг на территориях Таймыра и Эвенкии.

Закон Красноярского края определяет особый статус Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов как правовое положение административно-территориальных единиц, обусловленное:

а) особенностями решения вопросов административно-территориального устройства;

б) особенностями местного самоуправления, сохранившего черты родовых традиций;

в) особенностями организации органов государственной власти края на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов;

г) особенностями национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

Существенным недостатком указанных законов субъектов РФ является отсутствие механизма ответственности органов исполнительной и законодательной власти сложноустроенного субъекта РФ за несоблюдение (нарушение) норм закона об особом статусе. Также не закреплены положения

об ответственности субъекта и в уставах сложноустроенных субъектов РФ. Не содержат подобного элемента правового статуса, наряду с правами и обязанностями, и «объединительные» федеральные конституционные законы.

Характеристики особого статуса округа или района в каждом сложносоставном субъекте РФ могут отличаться. Дело в том, что уклад жизни коренных малочисленных народов Севера Красноярского края (как и коренных народов Корякского округа) отличается, например, от образа жизни и хозяйствования в Усть-Ордынском Бурятском округе и в Агинском Бурятском округе. Отличия заключаются в том, что условия жизни, быта и традиционного хозяйствования усеверных народностей определяются только природно-климатическими условиями проживания. Жители Бурятии развивают сельское хозяйство, работают на градообразующих предприятиях, ведут малый и средний бизнес. Их экономический потенциал в минимальной степени зависит от природно-климатических условий. Для занятий сельским хозяйством и скотоводством природно-климатические условия в Агинском, Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском округах более благоприятны, нежели на севере Красноярского края и Корякском округе.

Северные народы на протяжении столетий занимались оленеводством, вели рыбный или охотничий промысел. Это определило не только особенности быта, хозяйствования, но и даже особенности обменных процессов в организме коряков, нганасан, энцев, ненцев, эвенов, эвенков, долган и других северных народов. Сохранение традиционного природопользования-залог их жизнеспособности, выживаемости в суровых условиях Севера.

Следовательно, назревшей необходимостью является принятие Федерального конституционного закона «О государственно-территориальном устройстве Российской Федерации», в котором наряду с характеристиками видового статуса субъекта РФ (республики,

края, области, города федерального значения, автономной области и автономных округов) необходимо закрепить признаки сложноустроенного (сложносоставного) субъекта РФ, выведенные из общих характеристик особого статуса муниципальных районов или административно-территориальных округов.

Особенно важна регламентация сферы взаимоотношений «особостатусной» административно-территориальной единицы с федеральной властью, которая, в свою очередь, должна выступать гарантом соблюдения прав коренных малочисленных народов при конфликте правовых норм. А значит, необходим особый правозащитный механизм в форме федерального вмешательства в дела субъекта<sup>57</sup>.

При определении конституционно-правового статуса сложносоставного (сложноустроенного) субъекта РФ представляется не менее важным закрепить положения об ответственности сложносоставных (сложноустроенных) субъектов Российской Федерации, образованных в результате объединения других субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовая ответственность при обеспечении особого статуса муниципальных районов и административно-территориальных округов будет в этом случае выступать элементом правозащитного механизма в форме федерального вмешательства в дела субъекта.

Соответственно, следует сформулировать в предлагаемом федеральном конституционном законе:

- а) конституционно-правовой статус субъектов РФ всех видов;
- б) конституционно-правовой статус субъектов РФ, включающих в свой состав автономные округа как самостоятельные субъекты РФ;
- в) конституционно-правовой статус сложноустроенных субъектов РФ, включающих в свой состав административно-территориальные округа и муниципальные районы с особым статусом;

---

<sup>57</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

г) общие параметры особого статуса бывших автономных округов, а ныне административно-территориальных округов и муниципальных районов с особым статусом.

Также следует включить в один из разделов проекта предлагаемого федерального конституционного закона перечень иных «особостатусных» территорий, о которых приняты и действуют в Российской Федерации специальные законы. Это – особо охраняемые территории, территории опережающего экономического развития, исключительные экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды (например, инновационный центр «Сколково»)<sup>58</sup>.

В заключение необходимо отметить, что определение федеральным законодателем «рамочным» порядком особого статуса муниципальных районов (округов) в структуре сложносоставного субъекта РФ позволит на уровне законодательства субъекта РФ индивидуализировать признаки особого статуса применительно к каждому из «особостатусных» районов (округов). Принятием федерального конституционного закона «О государственном-территориальном устройстве Российской Федерации» будет запущен процесс унификации конституционно-правового законодательства о государственном устройстве, так как конституции республик, уставы и законы других субъектов РФ, являясь частью правовой системы Российской Федерации, не могут противоречить Конституции РФ.

---

<sup>58</sup>Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110 – 118.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования представляется возможным сделать ряд важных выводов.

Следует указать, что предусмотренная в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» система территориальной организации местного самоуправления основана на использовании понятий «населенный пункт», «город», «поселок», «сельские населенные пункты». Однако ни в данном, ни в каком-либо другом федеральном законе не дается определение этих терминов. Тем самым подрывает единство правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления в России, размываются основы федерального правопорядка.

Многоплановость территориального деления государства при отсутствии юридической взаимосвязи различных его видов является источником терминологической путаницы. На практике (а иногда и в нормативных правовых актах) часто смешиваются понятия муниципального района и административногорайона; населенного пункта как населенного места, застроенной территории и как единицы административно-территориальной; города как населенного пункта в градостроительном его понимании, города как административной единицы и городского округа, т.е. муниципального образования.

Перечисленные обстоятельства убедительно свидетельствуют о необходимости четкой взаимосвязи административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, а также соотнесения их и с другими видами территориального деления государства (прежде всего с градостроительной его составляющей).

Во-первых, на законодательном уровне необходимо четко определить виды территориального деления Российской Федерации, а также понятие, виды и возможные наименования населенных пунктов.

Во-вторых, Закон Красноярского края определяет особый статус Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов как правовое положение административно-территориальных единиц, обусловленное:

а) особенностями решения вопросов административно-территориального устройства;

б) особенностями местного самоуправления, сохранившего черты родовых традиций;

в) особенностями организации органов государственной власти края на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов;

г) особенностями национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов.

Существенным недостатком указанных законов субъектов РФ является отсутствие механизма ответственности органов исполнительной и законодательной власти сложноустроенного субъекта РФ за несоблюдение (нарушение) норм закона об особом статусе. Также не закреплены положения об ответственности субъекта и в уставах сложноустроенных субъектов РФ. Не содержат подобного элемента правового статуса, наряду с правами и обязанностями, и «объединительные» федеральные конституционные законы.

Предлагаемые нововведения, как представляется, будут способствовать обеспечению системного решения проблем правового регулирования территориального деления Российской Федерации.



## Список использованных источников.

### Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 г.: (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ; от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6- ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» [Электронный ресурс]// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Электронный также ресурс]: федер. закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ ред. от 15.02.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. Устав Красноярского края [Электронный ресурс]: закон края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. Об административно-территориальных единицах с особым статусом: Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. О внесении изменений в Закон края «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» [Электронный ресурс]: закон края от 10 декабря 2004 г. № 12-2694 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. Устав города Норильска [Электронный ресурс]: утвержден решением Норильского городского Совета № 386 от 24 февраля 2000 года (зарегистрирован управлением юстиции Красноярского края № 178 от 28 февраля 2000 года) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

#### Специальная литература:

10. Авакьян, С. А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. - 544 с.

11. Автономов, А.С., Иванов, В.В. Новое в конституционном праве России: договоры как источники регулирования объединения субъектов Российской Федерации / А.С. Автономов, В.В. Иванов // Государство и право. – 2015. – №4. – с. 25-31.

12. Астафичев, П.А. Городской округ с внутригородским делением как регионы нового вида муниципального образования в современной России / П.А. Астафьевич // Конституционное и муниципальное право- 2015.- № 6. - С. 60 - 62.

13. Афанасьев, А.А. муниципально-правовой режим сельской жизни: понятие и сущность местного самоуправления сельских поселений / А.А. Афанасьев // Экономика, тренды и управление. - 2013. - № 3.-С. 17 - 50.

14. Бабичев, И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. - М. Норма, Инфра-М, 2010, - 36 с.
15. Бабурин, С.Н. территория государства (правовый проблемы) / С.Н. Бабурин. М., 1998. - 214 с.
16. Барышникова, А.Н. Перспектива реинтеграции сложноподчиненных субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области) / А.Н. Барышникова. Сургут, 2005. - 229 с.
17. Безвиконная, Е.В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ / Е.В. Безвиконная // Право и политика. - 2013. - С. 971 - 979.
18. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: пермский опыт и перспективы Красноярского края / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 5. - С. 12-17.
19. Бондарь, Н.С., Джагарян, А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 24. - С. 25. 16.
20. Булах, Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы / Е.В. Булах // Вопросы права и политики. - 2013. - № 2. - С. 1 - 22.
21. Бухвальд, Е.М. Удалось ли России реализовать Европейскую хартию судей самоуправления? / Е.М. Бухвальд // ЭТАП. - 2013. - № 6 - С. 46-63.
22. Бухвальд, Е. М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в РФ / Е. М. Бухвальд // Мир перемен. - 2013. - № 4. - С. 13-27.
23. Васильев, В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. - 2018. - № 1. - С. 110 - 118.

24. Васильев, В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное / В.И. Васильев. М. Юстицинформ, 2012. - 680 с.
25. Винник, Н.В. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России / Н.В. Винник // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 11. - С. 1206 - 1210.
26. Выдрин, И.В. новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления / И.В. Выдрин // Российская юстиция. - 2012. - № 5. - С. 11 - 14.
27. Глигич-Золотарева, М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования / М.В. Глигич - Золотарева // Журнал российского права. - 2014. - № 7. - с. 3-7.
28. Дзантиев, Г.Т. Конституционно-правовые основы развития федерализма в условиях объединения субъектов РФ / Г.Т. Дзантиев. М., 2010. - 229 с.
29. Желтиков, В. П. Экономическая география и регионалистика: учебное пособие / В. П. Желтиков. - 4-е изд., доп. и перераб. - М.: ИТК «Дашков и Ко»; Ростов н/Д; Академцентр, 2010. - 382 с.
30. Захаров, А.К. Правовая регламентация статуса городского округа / А.К. Захаров // Общество и право. - 2013. - № 3 (45) - С. 75- 79.
31. Иванов, В.В. Автономные округа в составе края, областей - феномен сложносоставных субъектов Российской Федерации»: Конституционно-правовое исследование / В.В. Иванов. М., 2002. - 298 с.
32. Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. - 2012. - № 3. - С. 7-18.
33. Ирхин, И.В. К вопросу о двухуровневой модели случаев организации местного самоуправления в городских округах / И.В. Ирхин // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 7. - С. 684 - 690.

34. Козлова Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М: Проспект, 2015. – 578 с.
35. Коломеец Н.Е., Конституционно-правовые основы реализации населением прав граждан в сфере территориального устройства субъекта Российской Федерации / Н.Е. Коломеец // Право и политика. -2013. - № 8. - С. 994 – 1002.
36. Кондрашев, А.А., Зенкина, А.Б., Роньжина, О.В. Северные (арктические) территории Российской Федерации: реализация экономических прав коренными малочисленными народами / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенькина, О.В. Роньжина // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. - № 5 (101). С. 39-42.
37. Кондрашев, А.А., Роньжина, О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. – 2017. - № 4. С. 33-39.
38. Курлович, В.М. Основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Учебное пособие / В.М. Курлович. Хабаровск: ДВИ-филиал РАНХиГС, 2012. - 56 с.
39. Курманов, Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации / Э.Р. Курманов // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 12. - С. 54 - 58.
40. Михеева, Т.Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления / Т.Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. - 2014.- № 9.- С. 67.
41. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. – М.: Просвещение, 2013. – 234 с.

42. Никифорова, А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления / А.В. Никифорова // Вопросы права и политики. - 2012. - № 1. - С. 69 - 91.

43. Нифанов, А. Н. Процесс объединения субъектов Российской Федерации как фактор образования статусно-новых территорий / А.Н. Нифанов // Научные ведомости БелГУ. Серия: субъекта Философия. Социология. Право. - 2011. - №20 (115) - С.159-163.

44. Одинцова, А.В. Местное самоуправление как общественный институт // Муниципальная март реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М., 2009. - 133 с.

45. Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс] – режим доступа [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

46. Официальный сайт Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края [Электронный ресурс] – режим доступа: [www.taimyr24.ru](http://www.taimyr24.ru)

47. Пальчин, С.Я. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году». / С. Я Пальчин. Красноярск [Электронный ресурс] – режим доступа. <http://www.ombudsmankk.ru/about/palchin/>

48. Пешин, Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 8. - С. 52.

49. Полякова, А.И. Судебная практика по вопросам территориальной организации местного самоуправления / А.И. Полякова // Законность и правопорядок в современном обществе. - 2014. - №17. - С.151-155.

50. Саломаткин, А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики) / А.С. Саломаткин. М., 2015. – 214 с.
51. Скуфьина Т.П. Нормативно-правовое регулирование развития Российского Севера и Арктики / Т.П. Скуфьина // *Фундаментальные исследования*. – 2016. – № 9-2. – С. 424-428.
52. Смоленский, М.Б. Конституционное государственное право России: учебник / М.Б. Смоленский. – Ростовна Дону: Феникс, 2013. – 415 с.
53. Степанов, А.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (на примере Камчатского края) / А.Г. Степанов // *Молодой ученый*. - 2010.- № 1 - 2.- С. 33-37.
54. Сусликов, Д.М. Особенности правового статуса «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации / Д.М. Сусликов // *Вестник Челябинского государственного университета*. - 2006. - № 2.- С. 33-37.
55. Тимченко, Д.В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект / Д.В. Тимченко // *Вопросы политической науки: Материалы междунауч. науч. конф.* (г. Москва, июнь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015.- 133 с.
56. Тихонов, Д.А. Проблемы административно-территориального устройства Российской Федерации / Д.А. Тихонов // М.: *Вестник Московского университета*. – 2015. – №2. – С. 15-27.
57. Трубников В.В. Совершенствование территориальной организации и местного самоуправления как способ повышения его эффективности (муниципально-правовое исследование). Тюмень. – 2013. С. 27.
58. Ускова, Т. В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ / Т.В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // *Проблемы развития территории*. - 2016. - № 5. - С. 159-175.

59. Худолей, Д.М., Худолей, К.М. Муниципальный район или городской округ? / Д.М. Худолей, К.М. Худолей // Российский юридический журнал. 2015. - № 5. - С. 37 - 47.

60. Шарнина, Л. А. Территориальная организация местного самоуправления / Л.А. Шарнина. Красноярск, 2004. -144 с.

61. Шугрина Е.С. Изменение территории субъекта РФ в связи с образованием в составе России нового субъекта / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. -2012.-№ 4. - С. 4 - 18.

Судебная практика:

62. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

63. Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.



Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой


  
\_\_\_\_\_ А.А.Кондрашев

«20» 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

Особенности муниципально – территориального устройства в северных  
территориях Красноярского края

тема

Научный руководитель 20.06.2018  К.Ю.Н., доцент  
подпись, дата должность, ученая степень

О.В. Роньжина  
инициалы, фамилия

Выпускник

18.06.2018   
подпись, дата

К.С. Шаоцкая  
инициалы, фамилия

Красноярск 2018