

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Административно-территориальное устройство в субъектах Российской Феде-
рации

тема

40.04.01. Юриспруденция

код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности

код и наименование магистерской программы

Науч. руководитель _____ Доцент, к. ю. н.

подпись, дата должность, ученая степень

О.В. Роньжина

инициалы, фамилия

Выпускник _____ ЮЮ18-07М, 161835436

подпись, дата номер группы, зачетной книжки

Н.А. Максимов

инициалы, фамилия

Рецензент _____ к.э.н., доцент кафедры соц-эконом.

_____ планирования ИЭУиП СФУ

подпись, дата должность

Е.Н. Почкутова

инициалы, фамилия

Красноярск 2020

Содержание

Введение.....	3
ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы административно-территориального устройства. Место административно-территориального устройства в субъектах РФ в системе территориального устройства публичной власти в Российской Федерации.....	7
1.1. Территориальное устройство публичной власти: понятие и признаки.....	7
1.2. Понятие административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и его место в классификациях территориального устройства публичной власти в Российской Федерации.....	17
ГЛАВА 2. Действующее и перспективное правовое регулирование административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации.....	33
2.1. Правовые основы регулирования административно-территориального устройства в субъектах РФ на федеральном уровне.....	33
2.2. Перспективное правовое регулирование административно-территориального устройства на основе анализа действующего правового регулирования в субъектах РФ.....	50
2.2.1. Общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ.....	50
2.2.2. Административно-территориальные единицы субъектов РФ.....	63
2.2.3. Городская агломерация как перспективная административно-территориальная единица субъекта РФ.....	78
Заключение.....	88
Список использованных источников.....	93
Правовые акты.....	93
Судебная практика.....	96
Специальная литература.....	97

Введение

Настоящая магистерская диссертация посвящена изучению административно-территориального устройства субъектов РФ как соответствующей системы объективно существующих отношений и как конституционно-правового института, обрамляющего данную систему, а также смежных с этим понятий и правовых конструкций.

Актуальность исследования, проведенного в настоящей работе, определяется наличием нерешенных проблем действующего правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, обусловленного отсутствием четко определенных теоретических и правовых постулатов, на основании которого могло бы строиться данное регулирование. Эффективное функционирование органов государственной власти субъектов РФ во взаимосвязи с другими органами публичной власти невозможно без четкого понимания того, как будет распределяться их власть территориально и как такое территориальное устройство обустроить так, чтобы оно не вступало в противоречие с другими публично-правовыми образованиями – как Российской Федерацией, так и отдельными муниципальными образованиями.

Конституционная реформа 2020-го года, конечно, еще не подошла к концу – предложенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» еще не были рассмотрены на общероссийском голосовании на момент завершения написания настоящей работы. Но тем не менее, ею было поставлено множество новых вопросов к территориальному устройству публичной власти в целом и к административно-территориальному устройству субъектов РФ в частности. Идея системы публичной власти, которая охватывает все уровни – от федерального до местного самоуправления, позволяет по-новому взглянуть на соотношение административно-территориального устройства субъекта РФ и территориальной организации местного самоуправления, что создает актуальность для рассмотрения темы настоящей диссертации.

Целью настоящей магистерской диссертации является исследование административно-территориального устройства как системы взаимоотношений субъектов РФ и административно-территориальных единиц, а также соответствующего этой системе правового института для дальнейшего формулирования предложений по усовершенствованию действующего законодательства. Для выполнения указанной цели нами были поставлены следующие **задачи**:

- Определить место административно-территориального устройства субъектов РФ в соотношении с территориальным устройством публичной власти в РФ и территориальной организацией местного самоуправления.

- Сформулировать определения территориального устройства публичной власти, административно-территориального устройства субъектов РФ и административно-территориальной единицы.

- Исследовать действующее федеральное правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ и практику Конституционного Суда РФ, определить, имеется ли возможность федерального регулирования данного явления.

- Исследовать действующее законодательство субъектов РФ на предмет регулирования понятия и принципов административно-территориального устройства субъектов РФ, выявить наиболее успешные идеи в качестве общих принципов административно-территориального устройства РФ.

- Исследовать действующее законодательство субъектов РФ на предмет используемых видов административно-территориальных единиц, выявить наиболее удачные идеи.

- Рассмотреть вопрос регулирования городской агломерации путем создания одноименной административно-территориальной единицы.

- Если имеются предпосылки и возможности, сформулировать предложения для федерального регулирования общих принципов административно-территориального устройства субъектов РФ, если же их не имеется, то сформулировать такие же предложения для законодательства субъектов РФ.

Объектом исследования будут общественные отношения в системе административно-территориального устройства субъектов РФ. **Предметом исследования** являются определение понятия административно-территориального устройства и его места в системе территориального устройства публичной власти в РФ, действующее правовое регулирование данного явления и предложения по его совершенствованию.

Теоретической базой для нашего исследования послужили, во-первых, диссертационные работы ведущих конституционалистов и специалистов в сфере муниципального права по схожей с темой диссертации тематике – А.А. Данько, А.Н. Максимова, А.В. Дирегановой, Е.А. Гейн, Ю.В. Ермолаевой, О.Р. Спрыгиной и А.Н. Черткова. Во-вторых, использовались монографические работы таких специалистов, как Е.А. Гейн, М.С. Матейкович, А.С. Автономов, И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, Е.В. Болотина, И.В. Лексин, Д.Б. Сергеев, Д. Тэпс, А.А. Уваров, Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин. В-третьих, использовались также учебники и учебно-методические материалы таких авторов, как С.А. Авакьян, А.А. Клишас, М.В. Баглай, В.Е. Чиркин, Д.Л. Златопольский, И.Е. Козлова, С.И. Носов, А.А. Мишин, Т.Н. Радько, Б.А. Страшун и М.Ф. Чудаков. В-четвертых, использовалось достаточно большое количество статей в научных журналах за авторством В.Г. Анненковой, И.В. Бабичева, Р. Бабуна, О.Н. Богатыревой, В.И. Васильева, И.В. Волчковой, А.К. Гагиева, Е.В. Гриценко, Б.Д. Дамдинова, А.Н. Диденко, О.Н. Дотдаевой, Д.О. Ежевского, Ю.В. Ермолаевой, Н.Е. Коломеец, А.А. Кондрашева, Ю.С. Дружининой, О.В. Роньжиной, А.В. Коновалова, И.В. Лексина, В.Ю. Мазурова, А.Н. Максимова, Э. Маркварта, Н.Ю. Молчакова, А.Ф. Москаленко, А.Н. Рыкова, Д.А. Смирнова, Л.В. Смирнягина, О.Р. Спрыгиной, Ю.В. Степановой, А.Н. Черткова, О.И. Чистякова, А.Н. Швецова, Е.С. Шугриной, И.Е. Кабановой, К.А. Ивановой, Н.В. Щедрина и Л.А. Шарниной. Также в работе для целей исследования городских агломераций как потенциального вида административно-территориальной единицы использовались учебно-методические материалы за авторством специалистов-географов Г.М. Лаппо и Ю.Л. Пивоварова. Также в

работе использовались материалы выпускной квалификационной работы бакалавра, выполненной автором настоящей диссертации.

Правовой основой для настоящего исследования послужила Конституция РФ, федеральное законодательство, акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы) субъектов РФ и их законодательство. Кроме того, было изучено предшествующее правовое регулирование в виде Конституции РСФСР от 12.04.1978, Конституции СССР от 07.10.1977 и иные уже утратившие силу правовые акты федерального законодательства, законодательства субъектов РФ. Если не указано иное, то в тексте диссертации подразумевается редакция правового акта на 18.05.2020 года. Помимо этого, в работе использовались послания Президента РФ, проект федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ» и сопутствующая ему документация.

В качестве эмпирической базы для исследования послужила практика Конституционного Суда РФ за весь период его существования, выраженная в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, среди которых ключевым являлось постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П (так называемое постановление по Удмуртскому делу).

Методологической основой для нашего исследования послужили общенаучные методы: дедукция (положена в основу построения структуры работы) и индукция, анализ и синтез. Также применялся сравнительно-правовой метод как в историческом аспекте (сравнение с предшествующим законодательством), так и в пространственном (сравнение законодательства субъектов РФ между собой).

Структура настоящей работы определена целями и задачами исследования, а также применяемым в работе методом. Диссертация состоит из введения, двух глав, последовательно развивающих исследование от общетеоретических основ до правового регулирования отдельных аспектов административно-территориального устройства, заключения и списка литературы.

ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы административно-территориального устройства. Место административно-территориального устройства в субъектах РФ в системе территориального устройства публичной власти в Российской Федерации

1.1. Территориальное устройство публичной власти: понятие и признаки

Во всех сложностях и перипетиях, окружающих определение государства, практически всегда упоминается такие важные его признаки, как наличие определенной территории, т.е. внутреннего пространства, очерченного государственными границами, и наличие на таковой территории организации публичной (государственной) власти, предполагающей наличие на всей этой территории частей государства (органов), эту власть осуществляющих¹. На наш взгляд, очевидно, что вышеуказанные признаки имеют достаточно важное значение для характеристики государства и неизбежно становятся предметом рассмотрения в качестве отдельного термина, посвященного исследованию территориальных вопросов распределения публичной власти в государстве. Однако то, как должен именоваться такой термин, его конкретное содержание – уже очень давно является предметом споров со стороны различных исследователей проблемы.

Число терминов и определений, используемых разными авторами в работах, трудно поддается точному исчислению. Как отмечает И.В. Лексин, исследование данного вопроса всегда сопровождается множеством проблем, начиная от отсутствия официальных терминологических ориентиров, порождающих множество различных используемых понятий², продолжая попытками объять не только юридическую сторону вопроса, но и политические, экономические, социальные и иные аспекты территориального устройства³.

¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 238; Теория государства и права : учебник / под ред. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. С. 88-89.

² Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 29-30.

³ Лексин И.В. Территориальное устройство государства: проблемы предмета и методологии // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2012. № 2. С. 53.

Переходя к оценке существующей терминологии, следует отметить, что традиционным является использование понятия «государственное устройство», которого придерживается относительное большинство исследователей. Так, С.А. Авакьян указывает, что под государственным устройством следует понимать «внутреннюю структуру государства, его статус в целом, положение отдельных частей государства, их взаимоотношения»⁴, М.В. Баглай и А.С. Автономов определяют государственное устройство, как «политико-территориальную организацию власти, определяющую правовое положение частей государства и их взаимоотношения с центральной властью»⁵.

В литературе встречаются и другие, используемые солидным кругом исследователей термины. Например, В.Е. Чиркин размышляет о «территориально-политической организации государства» или просто «территориально-политическом устройстве государства»⁶. Д.Л. Златопольский говорит о «национально-территориальном устройстве и определяет его как «форму государственных связей между государством в целом и его частями, их правовое положение, а также характер их взаимоотношений друг с другом»⁷.

А.Н. Чертков использует термин территориальное устройство, рассматривая его, как «часть государственного устройства (государственного строя), представляющую собой систему территориальных единиц в государстве, включающую, во-первых, разделение территории государства на составляющие, определение их правового статуса и границ (территориальное деление), во-вторых, динамику создания, преобразования, изменения границ и упразднения территориальных единиц (территориальные процессы)»⁸.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. М. : Норма, 2014. С. 21.

⁵ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2007. С. 336; Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. С. 210.

⁶ В.Е. Чиркин Сравнительное конституционное право: учебное пособие для магистрантов и аспирантов М.: Юриспруденция, 2011. С. 182.; Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: Артикул, 1997. С. 132.

⁷ Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2000. С. 180.

⁸ Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дисс. на соиск. ст. докт. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 15.

В свою очередь, И.В. Лексин предлагает рассматривать концепцию «территориального устройства» в четырех аспектах: а) в качестве предмета правового регулирования, т.е. общественных отношений по поводу разделения территории государства на составные части, установления их правового положения и взаимоотношения с центральными органами власти; б) в аспекте анализа территориального устройства как правовой деятельности в рамках указанных правоотношений; в) как нормативного выражения правового регулирования; г) как фактического деления территории государства на единицы и фактические правоотношения между ними⁹. Помимо этого, вышеуказанный автор подвергает критике многие другие используемые в литературе термины – «государственное устройство» он обвиняет в излишней широте и больших пределах интерпретации (может охватывать не только территориальные вопросы, но и вопросы основ организации государства в целом), «национально-территориальное устройство» - в прочной связи с выделением автономных территориальных образований по национальному признаку¹⁰.

В литературе также встречаются попытки разграничения «территориальных» терминов. Так, И.А. Алебастрова отмечает, что «территориальное деление государства» следует отличать от «территориального устройства (организации) публичной власти» где первое есть система его территориальных единиц (составных частей территории), а второе есть система взаимоотношений между различными уровнями публичной власти¹¹. В свою очередь, в исследовании Ю.В. Ермолаевой предлагается разграничивать термины «территориальное устройство» и «территориальная организация РФ», по схожему с вышеуказанным автором мотиву, поскольку второй термин раскрывается также, как систему конституционно-правовых отношений по организации территориальных еди-

⁹ Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 34.

¹⁰ Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 29-30.

¹¹ Алебастрова И.А. Глава 6. Территория как категория публичного права зарубежных стран // Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 263.

ниц различного уровня (от федерального до муниципального)¹². В качестве другого разграничения терминов применяется выделение статике и динамики государственного (территориального) устройства, так, С.А. Авакьян предлагает выделять отдельно статику государственного устройства в аспекте конституционно-правового закрепления и динамику в аспекте практики государственного строительства¹³.

Применяются и достаточно, на наш взгляд, специфические термины, вроде используемой О.И. Чистяковым¹⁴ и В.Г. Анненковой¹⁵ «организации государственного единства». Настоящий термин подвергался активной критике, в частности, как звучащий в определенной степени как «отрицание» федерального устройства РФ¹⁶. На наш взгляд, не умаляя всех указанных доводов авторов о том, что в основе государства лежит его единство, использование этого термина там, где исследуется, по большей части, не государство в целом, а взаимоотношение его центра с отдельными частями, представляется весьма спорным.

На основе критики более традиционных терминов, так или иначе связанных с государством (государственное устройство, территориальное устройство (организация) государства), в литературе встречаются попытки применения терминов с указанием не на государство, а на «публичную власть». Подобный термин, (территориальная организация (устройство) публичной власти), используется например, И.А. Алебастровой, с прямым указанием на то, что использование термина «государство» не учитывает, что на его территории существует власть не только самого государства, «но и власть относительно обособленных частей его территории, прежде всего субъектов Федерации, автоном-

¹² Ермолаева Ю.В. Конституционные основы территориального развития России: теория и практика. // Вестник Саратовской юридической академии. 2017. № 5. С. 86.

¹³ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. М. : Норма, 2014. С. 21.

¹⁴ Чистяков О.И. Об «организации государственного единства» вообще, России в частности и в особенности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 3. С. 3.

¹⁵ Анненкова В.Г. Сущность категории «единство Российского государства» // История государства и права, 2006. № 7. С. 6-8.

¹⁶ Тэлс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 83-84.

ных и муниципальных единиц»¹⁷. Помимо неё, данный термин употребляется в работах Н.Ю. Молчакова¹⁸ и А.Н. Рыкова¹⁹.

Во взаимосвязи с указанной выше идеей о наличии в государстве нескольких властей следует отметить, что некоторые авторы, оценивая территориальное устройство (организацию), указывают на такой её признак, как многоуровневый характер, при этом число таких уровней может отличаться в зависимости от подхода автора. Так, А.А. Данько указывает, что «территориальное устройство РФ представляет собой систему организации публичной власти в пространстве, уровнями осуществления которой выступают Российское государство и территориальные единицы – субъекты Федерации и муниципальные образования – в своей системе»²⁰. С другой стороны, В.Ю. Мазуров указывает на семь уровней территориального устройства РФ: 1) уровень РФ в целом, 2) надрегиональный (уровень федеральных округов), 3) региональный (уровень субъектов Российской Федерации), 4) субрегиональный (уровень административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации), 5) муниципальный (уровень муниципальных образований), 6) субмуниципальный (уровень внутримunicipальных административно-территориальных единиц), 7) уровень территориального общественного самоуправления; А также отмечает, что на каждой уровне есть свой центр и свои базовые элементы, а также отмечал, что в рамках этих уровней могут иметься подуровни²¹.

Помимо всего вышеуказанного, важным моментом является отражение в трудах автора цели такого явления, как территориальное устройство. Так, А.Н. Чертков указывает, что территориальные единицы создаются «в целях всестороннего развития и охраны территории, наилучшего использования territori-

¹⁷ Алебастрова И.А. Глава 6. Территория как категория публичного права зарубежных стран // Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 263.

¹⁸ Молчаков Н.Ю. Федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: теоретико-методологические аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 3-7.

¹⁹ Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7. С. 50-61.

²⁰ Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. С. 28.

²¹ Мазуров В.Ю. Система территориального устройства России: понятие, структура, принципы построения // Новый юридический журнал. 2011. № 4. С. 125.

ального потенциала государства во благо общества и личности»²², а Ю.В. Ермолаева отмечает, что целью территориальной организации является создание и функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, обеспечение единого правового пространства, реализация принципов федерализма²³.

Вышеуказанный анализ в полной мере дает нам представление о многообразии сложившихся подходов как к самому наименованию явления, так и к его содержанию. Тем не менее, в этом многообразии вполне можно выделить общие признаки территориального устройства. В основе определения авторы обычно укладывают систему взаимоотношений между центром государства и его составными частями, а также указывают на правовое регулирование, обрамляющее данную систему взаимоотношений, определяющую как правовое положение центра и отдельных его частей, так и то, как именно они должны взаимодействовать. В вышеуказанном анализе мнений авторов мы встречаем, тем не менее, два мнения, которые призывают к отделению в отдельное понятие самого деления государства на территории от системы взаимоотношений государства и его территорий (И.А. Алебастрова и Ю.В. Ермолаева), а также мнение И.В. Лексина о четырех аспектах территориального устройства.

На наш взгляд, мнение И.В. Лексина о четырех аспектах может быть сведено к двум основным – к территориальному устройству, как предмету правового регулирования, то есть к самой системе общественных отношений, и к территориальному устройству, как правовому институту конституционного права, то есть, к соответствующей вышеуказанным взаимоотношениям и являющейся их надстройкой системе правовых норм. При этом, на наш взгляд, нет никаких проблем в рассмотрении этих двух аспектов в одном понятии. Любое государство характеризуется, помимо уже упомянутых нами признаков территории и организации власти на ней, также и наличием системы законода-

²² Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дисс. на соиск. ст. докт. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 23.

²³ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 9.

тельства (права), обрамляющем государственную власть²⁴. Правовое государство, к которым относится, исходя из конституционного определения ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, и Российская Федерация, и вовсе характеризуется, в наиболее традиционных формулировках, «связанностью всей государственной жизни правом...»²⁵. Поэтому, на наш взгляд, не имеет смысла оценивать систему общественных отношений без одновременной оценки правового регулирования, которое должно эту систему организовывать. Но все это не отменяет возможных расхождений между реально складывающимися отношениями и правовым регулированием, поскольку правовая норма есть инструмент воздействия на отношения, но не средство их описания. Несоответствие общественных отношений норме, тем не менее, это проблема, которая решается либо через преобразование нормы, либо через применение заложенных в ней санкций.

В рамках приведенных мнений отдельно встречаются и некоторые другие признаки, которые авторы укладывают в определение - касающиеся, например, многоуровневого характера территориального устройства или указания на его целевое назначение. На наш взгляд, отражение данных признаков в определении не является чем-то негативным, поскольку, учитывая обозначенные проблемы с многообразием терминологии и активным пересечением в ней правовых, политических, социально-экономических и других аспектах, новые признаки позволят конкретизировать понятие и уменьшить число возможностей для подобных пересечений. Тем не менее, им необходимы следующие уточнения:

Во-первых, говоря о многоуровневом характере территориального устройства, отмечается обычно повторение явления отношений центра и периферии на каждом отдельном уровне, а также имеется в виду, что такая система строится по принципу «матрешки», где каждый новый уровень охватывает все больше территории, в конечном итоге охватывая территорию всего государст-

²⁴ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 238; Теория государства и права : учебник / под ред. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. С. 88-89.

²⁵ Кондрашев А.А. Идея правового государства в России: конституционная мифология и правовая реальность // Lex Russica. 2017. № 3. С. 76-77.

ва. Здесь, на наш взгляд, наличествуют две проблемы: первая – может ли вообще рассматриваться в качестве уровня территориального устройства местное самоуправление и вторая - сколько должно быть таких уровней в государстве, в частности, в Российской Федерации. Для ответа на первый вопрос, на наш взгляд, можно указать на то, что местное самоуправление хотя и действительно, не считается входящей в систему органов государственной власти в РФ исходя из ст. 12 Конституции РФ, но в то же время Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что местное самоуправление, будучи публично-территориальной самоорганизацией населения, одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства²⁶, органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации²⁷. Дополнительно подчеркивается включение муниципальных образований в систему публичной власти возможностью вступления в силу поправок в Конституцию РФ, принятых Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, где ч. 3 ст. 132 сформулирована следующим образом: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»²⁸. В дополнение к этому новой редакцией п. «г» ст. 71 Конституции РФ предполагается введение такой сферы ведения федерального законодателя, как «организация публичной власти»²⁹. Поэтому вопрос о территориальном устройстве местного самоуправления не должен быть выходящим за пределы территориального устройства в государстве в целом, ведь муниципальные образования хоть

²⁶ По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 13-П // СЗ РФ. 2016. № 19. ст. 2774.

²⁷ По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 29-П // СЗ РФ. 2019. № 30. ст. 4411.

²⁸ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. ст. 1416.

²⁹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. ст. 1416.

и имеют гарантии самостоятельности, но все же располагаются на территории Российской Федерации и суверенитетом не обладают.

По поводу же второго вопроса сложно дать однозначный ответ, но точно можно отметить, что к уровню территориального устройства не должны относиться все возможные властеотношения формата центр-периферия, в противном случае уровни территориального устройства можно было бы опустить вплоть до взаимоотношений государственных служащих со своими прямыми руководителями. На наш взгляд, данный вопрос должен разрешаться через наличие определенного статуса у территориальной единицы, связанного с осуществлением ей общего управления территорией. У федеральных округов такого статуса нет, поскольку они лишь определяют пространство деятельности уполномоченных представителей президента РФ, основным смыслом которых является представительство Президента РФ, реализация его конституционных полномочий в пределах соответствующего федерального округа³⁰. Также нет оснований относить к уровню территориального устройства территориальное общественное самоуправление, поскольку таковое не обладает властными полномочиями.

Во-вторых, оценивая цель территориального устройства, важно учитывать уже указанный выше многоуровневый характер как признак территориального устройства. Если для оценки федерального уровня вполне уместно указывать целью реализацию принципов федерализма, то уже для уровня местного самоуправления такая цель соответствовать не будет. Поэтому цели для территориального устройства публичной власти должны быть общего характера – направленными на образование органов государственной власти, органов местного самоуправления и на организацию взаимодействия между ними.

И наконец, что касается самого термина, который необходимо применять в данной ситуации то, оценивая все богатство терминологии, на наш взгляд, стоит применять термин «территориальное устройство публичной власти» по

³⁰ Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // СЗ РФ. 2000. № 20. ст. 2112.

следующим причинам. Во-первых, мы согласны с мнением авторов о проблемах широты понятия «государственное устройство», которое, действительно, когда-то могло и ныне может иногда, ошибочно, пониматься шире, относясь не только к территориальному устройству, но и, по существу, к конституционным основам государства в целом. Во-вторых, что касается использования в нашем термине слова «государство», то здесь можно указать, что, действительно, такое положение подвергалось критике, где указывалось, что термин «государство» не дает представления о том, что в рамках территории государств, в основном, существует не только власть самого государства, но и власть относительно обособленных частей его территории (субъектов Федерации, автономных и муниципальных единиц), и в связи с этим предлагается использовать термин «публичная власть»³¹. На наш взгляд, с этим стоит согласиться. И в-третьих, мы считаем не имеющей теоретического и практического значения проблему выбора между словами «устройство» и «организация», поскольку их значение весьма схожее и пересекающееся друг с другом, но в целях удобства согласимся с использованием более популярного слова «устройство» в используемом нами в работе термине.

В качестве основных признаков территориального устройства в государстве мы можем выделить следующие: 1) это система взаимоотношений; 2) указанная система взаимоотношений имеет сложную иерархическую структуру и подразделяется на несколько уровней, в рамках каждого из которых можно выявить центр и периферию; 3) субъектами взаимоотношений являются центр определенного уровня территориального устройства и отдельные его части; 4) статус и порядок таких взаимоотношений урегулированы нормами права; 5) целью существования такой системы взаимоотношений является образование и функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления и на организацию взаимодействия между ними.

³¹ Страшун, Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов М.: НОРМА, 2005. С. 794; Алебастрова И.А. Глава 6. Территория как категория публичного права зарубежных стран // Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 263.

На основании вышеуказанных признаков можно дать следующее определение территориального устройства публичной власти – это урегулированная нормами права иерархическая и многоуровневая система взаимоотношений между центрами уровней территориального устройства и их периферией в целях образования и функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и организация взаимодействия между ними. Также территориальное устройство можно оценивать и как правовой институт конституционного права, предметом которого является урегулирование вышеуказанных общественных отношений. Также, на наш взгляд, при наличии необходимых уточнений можно использовать термин территориальное устройство для оценки конкретного уровня территориального устройства, будь то территориальное устройство на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или на уровне муниципального образования.

1.2. Понятие административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и его место в классификациях территориального устройства публичной власти в Российской Федерации

В настоящее время в источниках права на территории РФ используется несколько терминов: 1) «федеративное устройство» (ч. 3 ст. 5 и гл. 3 Конституции РФ), «территориальная организация местного самоуправления» (Гл. 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ от 06.10.2003 № 131)³²); 2) «административно-территориальное деление» (Основы законодательства о нотариате³³ "ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления"³⁴ (далее - ОКАТО) и др.) и 3) «административно-территориальное устройство» (встречается в ФЗ от 06.10.2003

³² Гл. 2 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

³³ ст. 13 Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. ст. 357.

³⁴ Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

№ 131³⁵, ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"³⁶ (далее - ФЗ от 06.10.1999 № 184), "Градостроительный кодекс РФ" от 29.12.2004 № 190-ФЗ³⁷ (далее - ГрК РФ), ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" (далее - ФЗ от 12.06.2002 № 67)³⁸ и др.). При этом два последних термина иногда используются федеральным законодателем в качестве синонимов, что можно видеть из формулировки ФЗ от 12.06.2002 № 67: «административно-территориальное устройство (деление)». Исходя из всего этого, можно увидеть достаточное разнообразие терминов, применяемых к вопросам распределения по территории Российской Федерации публичной власти. Возникает даже вопрос о соотношении некоторых этих терминов с уже исследованным нами в качестве наиболее общей категории: «территориального устройства публичной власти».

Административно-территориальное устройство не избежало проблемы с множеством различных определений, более того, ситуация стала еще сложнее. Так, в работах некоторых ученых проявляется подход, который, по существу, приравнивает административно-территориальное устройство к территориальному устройству публичной власти, так, например, О.Е. Кутафин и Е.И. Козлова определяют его как «разделение... территории (государства) на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления»³⁹, а Е.И. Гейн и М.С. Матейкович считают, что субъект Федерации является первым звеном админи-

³⁵ п. 4 ст. 13.1: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

³⁶ Пп. «л» п. 2 ст. 5: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

³⁷ См. например п. 1 ч. 3 ст. 29.2: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. ст. 16.

³⁸ п. 5 ст. 18: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. ст. 2253.

³⁹ Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М: Проспект, 2006. С. 319. (608 с.)

стративно-территориального устройства РФ⁴⁰. Однако вместе с этим следует отметить, что на данный момент использование термина «административно-территориальное устройство» на федеральном уровне, применительно ко всему государству, сошло на нет в связи с принятием действующей Конституции РФ от 12.12.1993 г., где такая конструкция не употребляется вообще, в отличие от Конституции РСФСР от 12.04.1978 г., где описание территориального устройства РСФСР открывалось разделом III, озаглавленным как «Национально – государственное и административно-территориальное устройство РСФСР». Однако важно отметить, что Конституция РСФСР от 12.04.1978 определяла далеко не всю территориальную организацию государства, а только ту её часть, что касалась «краевого, областного, окружного, районного деления» (ст. 73)⁴¹, в то же время в Конституции СССР от 07.10.1977 определялось только национально-государственное устройство, а административно-территориальное устройство отдавалось на регулирование союзных республик⁴².

В целом, учитывая новое правовое регулирование, где действующей Конституции РФ упоминается лишь термин «федеративное устройство», можно увидеть определенную дихотомию понятий «федеративное устройство и «административно-территориальное устройство государства» - ведь раз в Конституции РФ понятие «административно-территориального устройства РФ» не упоминается, предполагается, что его не существует. Вышеуказанного мнения придерживается, например, С.А. Авакьян, указывая на то, что раз Российская Федерация делится на субъекты Федерации, а не на административно-территориальные единицы, то на уровне РФ не стоит говорить об административно-территориальном устройстве⁴³. На основании этого мнения, и с учетом наличия устоявшейся категории в законодательстве РФ, исследователи чаще

⁴⁰ Гейн Е.А., Матейкович М.С. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2009. С. 9, 20. 55-64.

⁴¹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принята ВС РСФСР 12.04.1978 // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. ст. 407.

⁴² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята ВС СССР 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617.

⁴³ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 49

всего, исследуя вопросы административно-территориального устройства, сразу уточняют, что речь идет об устройстве в субъектах РФ. Так, например, А.А. Кондрашев и Ю.С. Дружинина указывают, что «в РФ... используется три вида территориального устройства: федеративное, административно-территориальное устройство субъектов РФ и муниципально-территориальное устройство субъектов РФ»⁴⁴. Ю.В. Ермолаева также отмечает, что «административно-территориальное устройство субъектов РФ является одним из видов территориальной организации государства наряду с государственно-территориальным, функциональным (отраслевым, ведомственным), муниципальными видами территориальной организации» и «представляет собой законодательно закреплённую систему взаимосвязанных территориальных элементов (составных частей территории) субъекта (субъектов) Федерации, в пределах которой осуществляются полномочия органов государственной власти РФ и ее субъектов», а также указывает, что это понятие может рассматриваться не только как вид территориальной организации государства, но и как комплексный межотраслевой правовой институт российской системы права⁴⁵.

Все же, как можно видеть из вышеуказанных мнений, если понятию административно-территориального устройства РФ чаще всего отказывают в праве на существование, то относительно административно-территориального устройства субъектов РФ все относительно единодушно считают его элементом территориального устройства публичной власти в РФ, обычно приводя его с наряду с устройством на уровне Российской Федерации (федеративным, государственным и т.д.) и муниципально-территориальным устройством. Рассмотрим несколько примеров определений административно-территориального устройства в субъектах РФ предлагаемых в литературе.

Так, Е.А. Гейн указывала, что «административно-территориальное устройство субъекта федерации – это разделение территории субъекта федерации

⁴⁴ Кондрашев А.А. Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом (на примере Красноярского края) / А.А. Кондрашев, Ю.С. Дружинина // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017. № 1. С. 184.

⁴⁵ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 9.

на части, осуществляемое органами публичной власти субъекта с целью организации и наиболее эффективного осуществления функций государственного управления в пределах принадлежащих им полномочий», и дополнительно отмечала, что такое устройство представляет собой составляющую часть государственного устройства (соотношение часть и целое)⁴⁶. С другой стороны, А.В. Диреганова указывает на то, что административно-территориальное устройство - это «совокупность административно-территориальных образований в соответствии с которым строится структура и осуществляется деятельность органов государственной и муниципальной власти для выполнения ими установленных задач и функций»⁴⁷. Схожее с вышеуказанным мнением определение дается А.Н. Максимовым, который говорит об устройстве, как о системе территориальных единиц, на которые разделена территория субъекта РФ, служащей для нужд формирования территориальной структуры органов власти данного субъекта РФ⁴⁸. Т.Н. Радько в предлагаемом им определении также отмечает, что административно-территориальное устройство сопровождается выделением административно-территориальных единиц (отдельных частей государства)⁴⁹.

Исходя из рассмотренных определений административно-территориального устройства в субъектах РФ, можно сделать вывод, что авторы, зачастую, указывают на родовидовую связь с территориальным устройством публичной власти, в качестве из одного центральных элементов изучаемого явления подчеркивается выделение в рамках административно-территориального устройства административно-территориальных единиц – как некоего особенного территориального деления. Отдельными авторами также подчеркивается цель устройства - организация наиболее эффективного государственного управления и то, что такая организация касается только органов

⁴⁶ Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и её субъектов: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Тюмень: Институт государства и права ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет, 2006. С. 7.

⁴⁷ Диреганова А.В. Административно-территориальное устройство субъектов РФ находящихся в пределах Южного федерального округа: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Ставрополь: Ставропольский государственный университет, 2005. С. 15.

⁴⁸ Максимов А.Н. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: понятие и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4. С. 71.

⁴⁹ Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие – Москва: Проспект, 2014. С. 57.

государственной власти субъекта РФ и, по общему правилу, не затрагивает органы местного самоуправления.

На наш взгляд, для четкого определения терминов «административно-территориальное устройство» и, в особенности, «административно-территориального устройства субъектов РФ» необходимо еще одно обращение к понятию территориального устройства публичной власти. Если территориальное устройство публичной власти, как мы уже отметили, является наиболее общей категорией, то, скорее всего, нам необходимо обратиться к вопросу о классификациях территориального устройства и к вопросу о его содержании. Первым, что приходит на ум, является применение категории «форма территориального устройства», которая определяется С.А. Авакьяном как: «совокупность обобщенных критериев, характеризующих внутреннее строение государства, его деление на составные части, отражающие также характер соотношения государства в целом и отдельных его частей»⁵⁰. С.И. Носов пишет, что «это внешняя организационно-правовая орнаментация, облик государственного устройства, его конкретное обличие»⁵¹.

На наш взгляд, эти определения более справедливы, чем некоторые иные, которые, по сути, ничем не отличаются от обычного определения территориального устройства (без добавления слова «форма»), например, определение А.А. Мишина - «национально-территориальную организацию государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов»⁵². Форма (в её соотношении с содержанием) должна отвечать не на вопросы существования явления, а использоваться для выделения наиболее ярких признаков (его проявлений вовне), которые бы позволили отличать территориальное устройство публичной власти в различных государствах – так и появляется классическая классификация государств на федеративные и унитарные.

⁵⁰ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 634.

⁵¹ Конституционное право зарубежных стран Российской Федерации: Учебник / отв. ред. Носов С.И. М.: Статут, 2014. С. 87.

⁵² Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М.: Статут, 2013. С. 49.

Вышеуказанная классификация дает нам представление о том, что государства могут по-разному определять отношения между центром и периферией, а ключевой вопрос в этой классификации состоит в различии административно-территориальных единиц и субъектов Федерации (государствоподобных образований) и отсюда берет корни, соответственно, дихотомия – либо в государстве федеративное устройство, либо административно-территориальное. С другой стороны, мы знаем немало примеров государств, описываемых в литературе, где регионы обладают полномочиями по решению вопросов, возложенных на них государством, компетенция регионов закрепляется в Конституции (Италия), а верхние палаты парламентов формируются при участии регионов (Италия, Испания)⁵³. Между тем, встречаются и примеры достаточно жестких в контроле над своими субъектами федераций, а также федераций, в которых присутствуют территории, которые управляются напрямую федерацией, выступая в качестве административно-территориальной единицы (обычно именуются как федеративные (федеральные) округа, или федеральные территории). История знает и пример РСФСР – федеративной республики, в которой вполне существовали административно-территориальные единицы и административно-территориальное устройство. Проблему соотношения федерализма и унитаризма ставит перед нами и перспектива принятия поправок в Конституцию РФ, в числе изменений которой фигурирует такой институт, как «федеральные территории»⁵⁴. О правовом регулировании указанного института говорить, однако, пока рано, поскольку кроме самой идеи создания таких территорий никакого дополнительного правового регулирования к ним пока не анонсировалось.

Н.Ю. Молчаков указывает на достаточно интересную мысль о том, что любая территориальная организация публичной власти кружится вокруг принципов федерализма или унитаризма, но в то же время, они не являются застывшими, а находятся в рамках любого государства в постоянной конкуренции и борьбе, так, например, в рамках федеративной формы территориального уст-

⁵³ Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 100-102.

⁵⁴ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. ст. 1416.

ройства может происходить их конкуренция с разнообразными результатами, в том числе, с тем, что федерализм может «засыпать» из-за отсутствия у субъектов РФ определенных полномочий⁵⁵.

На наш взгляд, вышеуказанная идея может помочь в разрешении проблемы разнообразия всех территориальных терминов в различных значениях. Административно-территориальное устройство появляется тогда, когда речь идет о господстве принципа унитаризма в формировании территориальных единиц, где ставится в основу идея целесообразности образования органов управления на определенной территории и централизма управления. Федеративное устройство, в свою очередь, действует тогда, когда территориальные единицы формируются на основе политико-правовых мотивов и господствует идея децентрализации управления. С другой стороны, могут существовать ситуации и одновременного присутствия обоих видов устройства и других форм их сочетания (регионализм). Такая же идея о соотношении форм может применяться и на уровне субъектов РФ, но уже в контексте соотношения их административно-территориального устройства с муниципально-территориальным устройством.

Схожую, но более общего характера, концепцию предлагает И.А. Алебастрова, указывая на два типа территориального устройства публичной власти – политико-территориальное устройство – такой тип... который предполагает носительную автономию (самостоятельность, независимость) отдельных частей территории государства от центральной власти; и административно-территориальное устройство... в рамках которого управление всей территорией осуществляется только из центра, какая бы то ни было самостоятельность мест отсутствует⁵⁶. На наш взгляд, понятием политико-территориальное устройство могут быть объединены федеративное устройство и муниципально-территориальное устройство, поскольку в обоих случаях речь идет о формировании системы автономных территориальных единиц (субъектов федерации и муниципальных образований).

⁵⁵ Молчаков Н.Ю. Федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: теоретико-методологические аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 3-7.

⁵⁶ Алебастрова И.А. Глава 6. Территория как категория публичного права зарубежных стран // Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 265.

Таким образом, помимо классификации на формы территориального устройства публичной власти, можно выделить и типы такового, которые будут определяться соотношением принципов унитаризма и федерализма.. Собственно, настоящих типов, в солидарности с мнением И.А. Алебастровой, на наш взгляд, следует выделить два - политико-территориальное устройство – тип, характеризующийся господством принципа федерализма (к нему будет относиться и федеративное устройство и муниципально-территориальное устройство), и административно-территориальное устройство – тип, характеризующийся, соответственно, господством принципа унитаризма. Однако, типы, на наш взгляд, могут сочетаться в одном государстве на уровнях его территориального устройства. Именно их соотношение друг с другом является ключевым для определения того, к какой форме территориального устройства мы отнесем то или иное государство – федеративной, унитарной или же «регионалисткой».

Для окончательного разрешения вопроса о места административно-территориального устройства субъектов РФ во всей этой системе стоит также вспомнить, что территориальное устройство публичной власти - отличается многоуровневым характером. Соответственно, можно выделить три основных уровня такового: 1) территориальное устройство на уровне РФ; 2) территориальное устройство на уровне субъекта РФ; 3) территориальное устройство на уровне муниципального образования.

К первому уровню будут относиться вопросы административно-территориального устройства РФ и федеративного устройства. Ко второму уровню, соответственно, будут относиться административно-территориальное устройство субъекта РФ и муниципально-территориальное устройство (территориальная организация местного самоуправления) и к третьему уровню, скорее всего, будет относиться административно-территориальное устройство муниципального образования.

Безусловно, речь идет об административно-территориальном устройстве в смысле ситуаций, когда органами публичной власти создаются определенные территориальные органы, обеспечивающие осуществление их полномочий на

местах. Однако исходя из анализа нами предлагаемых исследователями определений административно-территориального устройства субъектов РФ встает вопрос о таком явлении, как административно-территориальная единица – и о том, каждая ли ситуация, когда орган создает территориальное подразделение, является фактом создания административно-территориальной единицы? И если таким фактом она не является, то чем вообще с точки зрения территориального устройства является такая деятельность властных органов?

Административно-территориальная единица, безусловно, наследует проблемы многозначности терминов, в контексте которых она используется. Во-первых, в рамках понимания административно-территориального устройства, как синонима территориальному устройству публичной власти, административно-территориальная единица тоже может пониматься в широком смысле, как часть территории государства по отношению к целому, то есть, всему государству. С такой точки зрения административно-территориальной единицей вполне можно рассматривать и субъект федерации и муниципальное образование. Так, Е.А. Гейн указывает на то, что существуют властные административно-территориальные единицы, к которым относятся федеральные округа, субъекты федерации и муниципальные образования, функциональные административно-территориальные единицы, к которым относятся экономические районы, военные округа, образовательные округа, закрытые административно-территориальные образования, а также базовые административно-территориальные единицы, к которым относятся природные объекты и населенные пункты⁵⁷. Между тем, на наш взгляд, такой подход явно не является подходящим для использования – излишняя широта понятия размывает его смысл и не дает нам возможности для его адекватного использования – создаются значительные проблемы на основании того, что субъекты РФ и муниципальные образования по статусу значительно отличаются от других предложенных автором примеров единиц.

⁵⁷ Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и её субъектов: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Тюмень: Институт государства и права ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет», 2006. С. 13-15.

Ю.В. Степанова предлагает рассматривать понятие административно-территориальной единицы в трех подходах: 1) системном, как структурную часть территории области в четких границах; 2) формально-правовом, как один из видов административно-территориальных единиц, обладающим установленным нормативным правовым актом статус, наименование, четко определенные границы и административный центр; 3) функциональном, как основу для создания и деятельности органов государственной власти, определения территориальных пределов компетенции органов государственной власти и мест постоянного и преимущественного проживания людей⁵⁸.

Административно-территориальные единицы рассматриваются также как территории, присущие только унитарным государствам, не обладающим политической самостоятельностью и статус которых определяется центральными органами власти⁵⁹. Б.Д. Дамдинов, характеризуя особые признаки административно-территориальных единиц, отмечает следующие черты: 1) это территориальная единица унитарного государства или субъекта федерации, сформированная для осуществления публичной власти органами не менее двух её ветвей; 2) территория и статус единицы устанавливаются нормативными правовыми актами вышестоящего по отношению к ней уровня территориального устройства, определяющими сферу компетенции органов публичной власти; 3) система органов власти, функционирующая на территории единицы, выступает «агентом» центральных органов власти по вопросам осуществления таковой, одновременно действуя в интересах сообщества (сообществ), проживающих на данной территории; 4) такая единица даже при наличии минимума прав самоуправления является частью политико-территориального устройства государства (либо как территориальная основа регионального самоуправления, либо как основа территориальной организации местного самоуправления)⁶⁰, и применительно к субъектам РФ определяет единицу, как элемент административно-

⁵⁸ Степанова Ю.В. Категория «Административно-территориальная единица в законодательстве субъектов РФ» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 63-64.

⁵⁹ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск: Новое знание, 2001. С. 242.

⁶⁰ Дамдинов Б.Д. Административно-территориальные единицы в системе публично-территориальных образований России: теория, правовое регулирование и практика // Сибирский юридический вестник. 2014. № 3. С. 29.

территориального устройства субъекта РФ с установленным правовым режимом, являющегося территориальной основой организации и функционирования государственной власти субъекта РФ, осуществляемой соответствующими органами РФ и/или органами местного самоуправления в порядке делегированных полномочий⁶¹.

А.А. Кондрашев и О.В. Роньжина отмечают наличие двух основных подходов к административно-территориальной единице: 1) с акцентом на описании административно-территориальной единицы через призму пространственных пределов реализации публичных функций государства; 2) как совокупность признаков, характеризующих её как населенный пункт (пункты) с границами и центром для обеспечения деятельности проживающего в нем населения⁶². И.В. Лексин, в свою очередь, отождествляет административно-территориальное образование и административно-территориальную единицу, а также указывает на то, что это официально установленные пространственные сферы осуществления публично-властной деятельности исполнительного характера⁶³.

В литературе также рассматривается вопрос о том, обязательно ли обладать административно-территориальной единице правовым статусом (наличием правосубъектности, то есть, определенных прав и обязанностей, наименования и др.), и А.А. Кондрашев и Ю.С. Дружинина отмечает применительно к региональному административно-территориальному делению, что административно-территориальные единицы в них, в отличие от субъекта РФ и муниципального образования, не являются «универсальными», на их основе не создаются публично-властные организации, а сами они существуют лишь для очерчивания территориальных пределов юрисдикции территориальных структурных подраз-

⁶¹ Дамдинов Б.Д. Административно-территориальные единицы в системе публично-территориальных образований России: теория, правовое регулирование и практика // Сибирский юридический вестник. 2014. № 3. С. 33.

⁶² Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 51.

⁶³ Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: URSS, 2014. С. 118.

делений органов государственной власти субъекта РФ⁶⁴, схожую позицию применительно к федеральным округам и единицам административно-территориального устройства субъектов РФ высказывал И.В. Лексин⁶⁵.

Из всего вышеуказанного мы можем выявить наличие спора в подходе к тому, насколько ли широким должно быть понимание административно-территориальной единицы. Этот спор в контексте нашей работы имеет достаточно ключевое значение, поскольку этот термин лежит в основе понятия административно-территориального устройства. Мы видим два подхода к административно-территориальной единицы (третий, включающий в состав административно-территориальных единиц и субъекты РФ и муниципальные образования, мы исключаем) – широкий подход, который не требует от единицы наличия у неё особого статуса (правосубъектности) и узкий подход, который напротив, указывает на то, что только такой статус позволит нам говорить об административно-территориальной единице. На наш взгляд, в системе действующего законодательства Российской Федерации необходимо опираться на узкий подход, в противном случае у нас получится, что административно-территориальное устройство станет таким же ненужным термином не только для федерального уровня территориального устройства публичной власти, но и для уровня субъекта РФ – ведь субъекты РФ тоже не стремятся, да и не имеют возможности создать обладающие полным статусом территориальные единицы.

Исходя из всего этого, мы считаем, что следует согласиться с мнением А.А. Кондрашева и О.В. Роньжиной, которые дали административно-территориальной единице субъекта РФ исчерпывающее определение, указав, что это часть территории субъекта РФ, которая включает в себя состав населенные пункты (пункт), имеет установленные границы и правовой режим и определяет пределы пространственной юрисдикции органов государственной власти субъекта РФ – в форме территориальных подразделений или местных

⁶⁴ Кондрашев А.А. Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом (на примере Красноярского края) / А.А. Кондрашев, Ю.С. Дружинина // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017. № 1. С. 184.

⁶⁵ Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и ее субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 317-318.

органов государственной власти⁶⁶. При этом важно отметить, что административно-территориальная единица может как обладать правовым статусом и правосубъектностью, представляя из себя систему органов, объединившихся вокруг определенной территории и осуществляющих на ней универсальное управление, но, в контексте субъектов Российской Федерации, административно-территориальная единица чаще всего правосубъектностью не обладает и универсального управленческого характера не имеет.

Исходя из этого, можно прийти к выводу о том, что как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ вполне могут одновременно существовать и административно-территориальное устройство и политико-территориальное устройство (будь то федеративное устройство на уровне РФ или муниципально-территориальное на уровне субъекта РФ).

Все это, безусловно, ставит вопрос о соотношении административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства. В основе позиции об их разведении лежит позиция Конституционного суда РФ, выраженная в постановлении по Удмуртскому делу, где КС РФ указал, что хотя и субъект РФ вправе урегулировать свое территориальное устройство, но при этом органы, создаваемые на основании такого регулирования, «могут действовать только в сфере компетенции указанных органов государственной власти, в том числе районов, городов республиканского подчинения, и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции»⁶⁷. Исследователи чаще всего указывают на то, что смешение данных понятий является ошибкой, когда видят примеры такого в законодательстве субъектов РФ⁶⁸. С другой стороны, есть ученые, которые считают это разведение понятий неоправданным, например, Н.В. Щедрин и Л.А. Шарнина, отмечают, что «идея несводимости административно-территориального

⁶⁶ Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 53

⁶⁷ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.

⁶⁸ Нарутто С.В. Глава 2. Территория субъекта российской федерации / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина // Территория в публичном праве / И.А. Алабастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 119.

устройства и территориальной организации местного самоуправления в настоящее время... не имеет практического значения и достаточных юридических оснований для нормативно-правового закрепления... необходимо отказаться от этой идеи и закрепить положения о тождественности территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта РФ»⁶⁹.

На наш взгляд, эти понятия все-таки нуждаются в разграничении. Как мы уже указывали, принципы формирования политико-территориального устройства и административно-территориального устройства кардинально отличаются и то, что один из типов имеет, в силу причин, определенных Конституцией РФ (высокое значение местного самоуправления, его самостоятельность), более высокий вес для управления определенной территорией. Если пользоваться этой логикой, то можно и любые формы административно-территориальных единиц, создаваемых Российской Федерацией, приравнивать по категории к субъектам Российской Федерации. Да, административно-территориальное устройство, исходя из своего соотношения с муниципально-территориальным устройством, находится в состоянии меньшего контроля над своими территориальными единицами, имеет меньше регулирующих механизмов, но это не означает, что оно отсутствует. Но в то же время следует учитывать важную позицию Конституционного Суда РФ относительно связанности муниципальных образований второго уровня (городского округа, муниципальных районов, на данный момент её вполне справедливо, на наш взгляд, распространить и на муниципальные округа), в соответствии с которой такие образования, помимо своей роли в осуществлении муниципальной власти как власти местного сообщества, также сочетают в себе качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которых призваны решать не только вопросы местного значения, но и участво-

⁶⁹ Щедрин Н.В. Пределы законодательного усмотрения при нормативно-правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов Федерации / Н.В. Щедрин, Л.А. Шарнина // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2. С. 45-46

вать в осуществлении на своей территории отдельных государственных полномочий, возложенных на них Российской Федерацией или субъектами РФ⁷⁰.

Таким образом, административное устройство в субъектах РФ является одним из типов территориального устройства на уровне субъекта РФ, который, в свою очередь, является уровнем территориального устройства публичной власти на всей территории Российской Федерации. Оно представляет из себя основанную на принципе унитаризма систему взаимоотношений между органами государственной власти субъекта РФ и административно-территориальными единицами субъекта РФ (территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов РФ) для целей создания функционирующей системы государственного управления на территории субъекта РФ. При этом в своем существовании административное устройство в субъектах РФ находится в определенного рода дихотомии с муниципально-территориальным устройством (территориальной организацией местного самоуправления), которое, как и в случае с федеративным устройством на федеральном уровне, все же преобладает над административно-территориальным устройством, следствием чего является отсутствие административных единиц, наделенных правовым статусом (правосубъектностью) – вместо них уже существуют муниципальные образования. Помимо этого, административно-территориальное устройство можно рассматривать и как комплексный конституционно-правовой институт, предметом которого является вышеуказанная система взаимоотношений.

⁷⁰ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // СЗ РФ. 2015. № 50. ст. 7226.

ГЛАВА 2. Действующее и перспективное правовое регулирование административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации

2.1. Правовые основы регулирования административно-территориального устройства в субъектах РФ на федеральном уровне

Переходя к рассмотрению административно-территориального устройства субъектов РФ в аспекте его правового регулирования (то есть, изучая это явление, как правовой институт), следует особое внимание уделить его правовым основам – то есть конституционному, федеральному правовому регулированию. Между тем, в аспекте правовых основ данный правовой институт также не лишен проблем.

Начиная с Конституции РФ – Основного Закона государства, можно увидеть ключевую проблему – полное отсутствие указаний на институт административно-территориального устройства субъектов РФ. Конституция оперирует лишь понятием федеративного устройства, применимого к отношениям между Федерацией и её субъектами. Понятия административно-территориального устройства не упоминается в ст. 71 и 72 Конституции РФ, посвященным установлению вопросов ведения Российской Федерации и вопросам совместного ведения, тогда как ст. 73, определяющая исключительную компетенцию субъектов РФ, сформулирована так, что однозначного ответа на вопрос нам не дает.

Перед Конституционным Судом РФ вопрос об административно-территориальном устройстве субъектов РФ впервые был поставлен в 1997-м году, когда им было рассмотрено дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», который предусматривал создание административно-территориальных единиц на уровне районов и городов, которые бы обладали своими собственными представительными и исполнительными органами власти. Конституционный Суд РФ, на тот момент, достаточно двойственно рассмотрел этот вопрос – с одной стороны, он, сославшись на положения ст. 66, 71, 72, 73, 76, 77 Конституции РФ, прямо указал на то, что в ве-

дении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, - их территориальное устройство⁷¹. С другой стороны, Суд указал, что территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно - правового статуса республики (государства) в качестве субъекта РФ, но при этом ранее использовал ссылку на п. «н» ст. 72 Конституции РФ, отметив, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, и, так как на тот момент соответствующего законодательства не существует, республика могла урегулировать данный вопрос самостоятельно⁷².

Двойственность позиции Конституционного Суда РФ в этой ситуации можно проявить также и через рассмотренное Судом через месяц после удмуртского дела дело, связанное с запросом Законодательного Собрания Владимирской области по поводу толкования п. «н» ст. 72 Конституции РФ, где Собрание просило Суд разъяснить, что входит в соответствующие общие принципы: в частности, входит ли туда административно-территориальное устройство субъекта РФ. Однако в данном случае Суд уклонился от дачи прямого ответа, указав, что Конституционный Суд РФ не должен создавать новых правовых норм и сославшись также не то, что в Государственной Думе ФС РФ происходит законодательный процесс по принятию ФЗ от 06.10.1999 № 184⁷³.

С другой стороны, КС РФ высказывал и в дальнейшем свою позицию о том, что административно-территориальное устройство субъектов РФ есть сфера их компетенции, со ссылкой на ст. 73 Конституции РФ, примером чего мо-

⁷¹ Абз 5 п. 4, По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.

⁷² П. 3: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.

⁷³ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области о толковании пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1997 N 14-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

жет послужить исследование Судом Конституции Республики Татарстан, где он пришел точно к такому же выводу⁷⁴. В дальнейшем Конституционный Суд РФ вернулся к этому вопросу, рассматривая запрос администрации Брянской области и там окончательно определил, оценивая территориальные основы местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъекта РФ, что они самостоятельны, хотя и связаны, и относятся к различным сферам ведения – первый – к совместному ведению РФ и субъектов РФ – второй – к исключительному ведению субъекта РФ⁷⁵.

В свете подобного толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ выглядит достаточно странным наличие в ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ нормы, которая определяет полномочие субъекта РФ законами субъекта РФ устанавливать административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения⁷⁶. С одной стороны, это не кажется чем-то выходящим из ряда вон – субъект РФ, в полном соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, имеет право регулировать свое административно-территориальное устройство. Но, с другой стороны, это ведь не просто признание Федерацией наличия такого права – это правовая норма, которая находится в ряду аналогичных ей норм, определяющих общую компетенцию законодательного органа субъекта РФ, которая находится в законе, который был, в свою очередь, принят на основании п. «н» ст. 72 Конституции РФ. И её правовой характер определяется не только её расположением в этом законе, но и тем, например, что федеральный законодатель четко определил статус акта, которым субъект РФ должен регулировать свое административно-территориальное устройство – именно законом субъекта РФ, что вызывает определенную иронию,

⁷⁴ По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 N 2-П // СЗ РФ. 2002. № 6. ст. 627.

⁷⁵ Абз. 4 п. 3 Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области "Об административно-территориальном устройстве Брянской области: Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁶ Пп. «л» п. 2 ст. 5: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

поскольку в двух вышеуказанных постановлениях Конституционного Суда РФ практически прямо указывалось на то, что такое устройство должно находиться в Конституциях соответствующих республик.

И это не единственное противоречие позиции Конституционного Суда РФ в федерального законодательства. Регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ встречается и в других законодательных актах. Например, в ФЗ от 06.10.2003 № 131 присутствует положение о том, что при отсутствии в поселении жителей, обладающих избирательным правом, органы государственной власти субъекта РФ вправе принять решение об изменении административно-территориального устройства субъекта РФ, в результате которого происходит упразднение всех населенных пунктов в составе поселения, с последующим упразднением поселения⁷⁷. Другим проникновением федерального законодательства в административно-территориальное устройство субъектов РФ является ФЗ от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» (далее - ФЗ от 18.12.1997 № 152), который, несмотря на, казалось бы, достаточно узкий предмет, затрагивает не только вопросы формирования, но и фактически формирует перечень географических объектов, к которым относятся не только природные объекты, но и республики, края, области, автономная область, автономные округа; города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты; районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа и другие административно-территориальные образования (административно-территориальные единицы); железнодорожные станции, морские порты и речные порты, аэропорты⁷⁸. При этом этот перечень имеет закрытый характер и встает большой вопрос о том, может ли субъект РФ создать такую административно-территориальную единицу, которая бы выходила за рамки этого перечня и какие последствия это бы тогда повлекло? Также

⁷⁷ ч. 4 ст. 13.1: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ.2003. № 40. ст. 3822.

⁷⁸ Ст. 1: О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ // СЗ РФ 1997. № 51. ст. 5718.

и сам процесс наименования не является чем-то простым, а сопровождается контролем федеральных органов исполнительной власти (в сфере нормализации наименования), да и в целом все, что касается переименования любого географического объекта, находится в области федеральных органов – либо Государственной Думы ФС РФ, либо Правительства РФ⁷⁹. Оценивая вышеуказанное, можно отметить, что хотя Конституция РФ и предусмотрела исключительную компетенцию Российской Федерации в вопросе наименования географических объектов, но имелось ли в виду настолько широкое толкование понятия «географический объект» - это достаточно большой вопрос, и на наш взгляд, такое вмешательство федерации вполне может оцениваться как еще одно вмешательство в административно-территориальное устройство субъектов РФ.

Другим примером является в ОКАТО, который также, по сути, устанавливает на федеральном уровне объекты административно-территориального деления - субъекты РФ; автономные округа, районы субъектов РФ, города республиканского, краевого, областного значения, поселки городского типа краевого, областного подчинения, внутригородские районы, округа города, города районного значения, поселки городского типа районного подчинения, сельсоветы⁸⁰. Хотя целями ОКАТО указываются обеспечение достоверности, сопоставимости и автоматизированной обработки информации в разрезах административно-территориального деления в таких сферах, как статистика, экономика, возникает вопрос, что будет с субъектами РФ, которые будут использовать такие административно-территориальные единицы, которые бы противоречили ОКАТО. Влияние ОКАТО на законодательство субъектов РФ можно ярко проиллюстрировать законом Курганской области от 27.12.2007 № 316 «Об административно-территориальном устройстве Курганской области», в котором классификация административно-территориальных единиц прямо сопровождается

⁷⁹ О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ // СЗ РФ 1997. № 51. ст. 5718.

⁸⁰ Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

ссылкой на ОКАТО⁸¹. Н.Е. Коломеец указывает, что ОКАТО не устанавливает административно-территориальные единицы, а лишь учитывает уже сложившееся устройство субъектов, опираясь на абзац Введения к ОКАТО, указывающим, что «обоснованием для формирования первого и второго разделов ОКАТО и вносимых в них изменений являются законодательные акты субъектов РФ об их административно-территориальном устройстве»⁸². Однако, на наш взгляд, указанное положение Введения скорее указывает лишь на то, что классификатор непосредственно формируется на основе законодательства субъектов РФ, но про учет каких-либо нестандартных административно-территориальных единиц субъектов там ничего не указано.

С другой стороны, в основном административно-территориальное устройство, или, что еще чаще, административно-территориальное деление субъектов РФ используются в федеральном законодательстве не для вмешательства федеральных властей в это явление, а в аспекте его использования в зависимости от предмета регулирования. Так, например, Гр.К РФ предполагает учет административно-территориального устройства субъекта РФ при подготовке региональных нормативов градостроительного проектирования⁸³, ФЗ от 12.06.2002 № 67 указывает на необходимость учета административно-территориального устройства (деления) субъектов РФ, наряду с территориями муниципальных образований, для образования избирательных округов⁸⁴. Административно-территориальное деление используется также и в других актах,

⁸¹ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Курганской области: Закон Курганской области от 27.12.2007 N 316 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸² Коломеец Н.Е. О понятии административно-территориальной единицы // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 11. С. 4.

⁸³ П. 1 ч. 3 ст. 29.2: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. ст. 16.

⁸⁴ П. 5 ст. 18: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. ст. 2253.

призванных организовывать работу органов государственной власти⁸⁵, а также в программных актах⁸⁶.

Таким образом, вопрос о том, к чьей сфере ведения отнесен вопрос административно-территориального устройства субъекта РФ, является неоднозначным. Несмотря на прямое указание Конституционного Суда РФ на статью 73 Конституции РФ, правовая реальность показывает, что этот вопрос в целом может и даже в определенной степени уже подвергается правовому регулированию со стороны федерации через два основных направления – законодательство, принятое на основании п. «н» ст. 72 Конституции, посвященное общим принципам организации органов государственной власти субъектов РФ, и через законодательство, принятое на основании п. «р» ст. 71 Конституции, посвященное регулированию наименований географических объектов.

Добавляет проблем в ситуацию вопрос места административно-территориального устройства в правовом регулировании его взаимосвязь с муниципально-территориальным устройством. Как мы уже указывали, Конституционный Суд РФ высказывался по поводу их взаимосвязи и твердо указал, что муниципальное устройство относится к совместному ведению, а административно-территориальное устройство – к исключительному ведению субъектов РФ⁸⁷. Это утверждение Конституционный Суд РФ и в дальнейшем. Говоря об их взаимоотношении, Суд также отмечает, что административно-территориальное устройство субъекта РФ может быть выражено в определении территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, для целей приближения органов местного самоуправления к населению⁸⁸, при

⁸⁵ Порядок ведения регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения (физических лиц и работодателей), включая порядок, сроки и форму представления в них сведений, утв. приказом Минздравсоцразвития России от 08.11.2010 № 972н // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸⁶ Раздел I: Концепция ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы», утв. распоряжением Правительства РФ от 17.12.2014 № 2572-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸⁷ Абз. 4 п. 3: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области»: Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸⁸ Абз. 4 п. 3 По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской

этом допускается возможность создания республикой органов государственной власти в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, чтобы муниципальными образования оставались части города, его районы⁸⁹.

Между тем, многие исследователи считают такое решение проблемы взаимоотношения ненадлежащим. Так, А.Н. Чертков указывает, что «вхождение в состав РФ предполагает ограниченность самостоятельности субъекта в отношении его территории... поэтому часть вопросов административно-территориального устройства должна решать Российская Федерация»⁹⁰. Также, А.Н. Максимов отмечает, что, учитывая, что даже в Конституции РФ п. «н» ст. 72 определен, как общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, то выглядит целесообразным именно комплексное правовое регулирование вопросов территориального устройства публичной власти (независимо от её уровня или ветви)⁹¹.

Ранее действовавший Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», действительно, предполагал гораздо более широкий спектр возможностей субъектов по регулированию их взаимоотношений с органами местного самоуправления. Именно субъект РФ определял порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований (ч. 3 ст. 13), законом также указывалось на осуществление местного самоуправления в первую очередь в городских и сельских поселениях, и отмечалось, что территории муниципальных образований – горо-

Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸⁹ Абз. 5 п. 5: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.

⁹⁰ Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства РФ: проблемы и решения. // Журнал российского права. 2009. N 12. С. 25.

⁹¹ Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С. 34-40. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

дов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других... определяются федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций (абз. 1 п. 1 ст. 12), а ограничить в осуществлении местного самоуправления жителей городских и сельских поселений невозможно (абз. 3 п. 1 ст. 12)⁹². Между тем, исходя из толкования Конституционного Суда РФ в рамках рассмотрения Удмуртского дела видно, что вполне допустимым на тот момент считалось создание административно-территориальной единицы на уровне города, и такая единица по сути заменила бы собой муниципальное образование на этом же уровне. Как отмечает И.В. Бабичев, в тот момент территориальное соотношение государственной власти и местного самоуправления было «подвижно» и являлось усмотрением субъекта РФ: 1) государственная власть на уровне крупных и средних городов и административных районов - местное самоуправление на уровне малых городов, поселков и сельских округов – либо 2) государственная власть на уровне субъекта РФ, а на нижеследующих территориальных уровнях – местное самоуправление в его разных территориальных и институциональных моделях⁹³.

Однако, с принятием нового закона, посвященного регулированию местного самоуправления в 2003-м году, ситуация кардинально поменялась, поскольку законодатель определил четкую двухуровневую систему создания органов местного самоуправления (городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения, с 2014 – дополнилось внутригородскими территориями городского округа, с 2019 – муниципальными округами). Создать административно-территориальную единицу, которая бы заменила собой муниципальное образование, стало затруднительно. Такое подробное регулирование еще перед принятием ФЗ от 06.10.2003 № 131 подвергалось критике С.М. Шахрая, который указывал, что оно фактически повлечет собой замену административно-

⁹² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. ст. 3506.

⁹³ Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 68.

территориального устройства субъектов РФ, что не будет соответствовать Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ⁹⁴.

Между тем, это привело к достаточно интересному результату – верхние уровни местного самоуправления в глазах Конституционного Суда РФ приобрели особую публичную природу, обуславливающую их взаимосвязь как с Российской Федерацией, так и субъектами РФ в аспекте их призвания к осуществлению полномочий не только по решению местного значения, но и по государственному управлению через институт переданных государственных полномочий. Конституционный Суд РФ, опираясь на свою позицию по удмуртскому делу, высказывал подобную позицию применительно к городским округам⁹⁵ и муниципальным районам⁹⁶, называя их публично-территориальными единицами, призванными не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом РФ. Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь в своем особом мнении указывал на то, что Конституция РФ (ст. 131) в первую очередь говорит о поселенческом уровне местного самоуправления, а муниципальные районы и городские округа – могут сегодня быть устроены как муниципальные образования, а завтра по иному, получить иное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этих территориальных уровнях местных органов государственной власти⁹⁷.

⁹⁴ Не надо ломать Конституцию. Интервью с С.М. Шахраем // Сайт Независимой газеты [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/politics/2002-12-27/2_shahray.html

⁹⁵ Абз. 4 П. 4.1: По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

⁹⁶ Абз. 4 П. 3.1: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

⁹⁷ Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. БОНДАРЯ к постановлению Конституционного Суда РФ от 1.12.2015 № 30-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

Таким образом, складывается достаточно туманная ситуация, когда, с одной стороны, федеральный законодатель устранил возможности законодателя субъекта РФ по установлению своей системы управления на уровне городских округов и муниципальных районов, но при этом, исходя из толкования Конституционного Суда РФ видно, что такие территориальные образования уже не считаются в чистом виде элементами системы местного самоуправления, и подчеркивается их двойственный характер. Пожалуй, ситуацию с действующим регулированием местного самоуправления федеральным законодателем исходя из всего вышеизложенного можно считать еще одним вмешательством в регулирование административно-территориального устройства – ведь фактически он лишил субъекты РФ возможностей, которые они имели исходя из толкования КС РФ, т.е осуществил регулирующее воздействие.

На основании всего изложенного можно подвергнуть критике такое странное разграничение Конституционным Судом РФ сфер ведения, ведь фактическая ситуация как раз говорит об обратном – о том, что и муниципально-территориальное устройство и устройство административно-территориальное в субъекте РФ, в целом, регулируются федеральным законодателем и именно он определяет баланс и соотношение между ними в субъектах РФ. Этот вывод встречается у многих ученых, так, А.Н. Диденко указывал на то, что Удмуртское дело касалось конкретных решений по территориальной организации своего региона, которые должен принимать субъект РФ, но не установления общих подходов к определению административно-территориальных единиц⁹⁸. А.А. Данько указывает на то, что отнесение административно-территориального устройства субъектов РФ к их ведению осложняет правовое регулирование вопросов территориального устройства на уровне субъектов РФ⁹⁹. В свою очередь, Ю.В. Ермолаева полагает, что такая ситуация требует либо изменения Конституции РФ путем внесения дополнения – подпункта «н.1» в ч. 1 ст. 72 об установлении общих принципов организации административно-

⁹⁸ Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 58.

⁹⁹ Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. С. 73.

территориального устройства субъектов РФ, либо закрепить основы территориального устройства РФ в специальном федеральном законе «Об общих принципах территориальной организации в РФ»...»¹⁰⁰

На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что ситуация с действующим правовым регулированием, в котором одни правовые источники (постановления и определения Конституционного Суда РФ) толкуют Конституцию РФ так, а другие (федеральное законодательство) совсем в другом русле, встает неизбежный вопрос о том, что необходимо остановиться на каком-то одном толковании, одной концепции.

Проблемы вокруг административно-территориального устройства уже давно привели к внесению Законодательным Собранием Омской области в 2002-м году законопроекта «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ». Настоящим законом предлагалось урегулировать основные понятия, осуществить разграничение полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями, дать классификацию видов административно-территориальных единиц с указанием на их особенности, определить порядок их преобразования, изменения, упразднения и т.п.

Между тем, оценивая предложенный проект, становится вполне понятно, почему он не нашел отклика и не был принят в качестве закона. Исходя из пояснительной записки видно, что он формировался на основе п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, предполагал из себя своеобразную альтернативу действовавшему тогда регулированию территорий муниципальных образований ФЗ от 06.10.2003 № 131 и рассматривал административно-территориальное устройство в широком значении – как деление территории субъекта РФ на части, в соответствии с которым строится и функционирует система органов государствен-

¹⁰⁰ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 12.

ной власти и органов местного самоуправления в субъекте РФ¹⁰¹. Исходя из концепции этого закона местное самоуправление, по существу, представляло из себя свойство отдельных административно-территориальных единиц, которые могли им наделяться, а могли не наделяться что видно из положения, определяющего уровень территориальной организации местного самоуправления как вид административно-территориальных единиц, в которых законом субъекта РФ предусмотрена организация местного самоуправления¹⁰².

Правовым управлением Аппарата Государственной Думы РФ было предоставлено заключение на законопроект, который, по существу, и привел его к провалу. Среди основных недостатков проекта были выделены следующие: 1) отсутствие источников материальных и финансовых средств для устанавливаемых законом полномочий органов местного самоуправления; 2) указание в качестве предмета закона такого предмета, который не находится ни в федеральном, ни в совместном ведении; 3) пересечение регулирования проектом закона с регулированием других законодательных актов, таких, как ГрК РФ, ФЗ от 18.12.1997 № 152¹⁰³.

С тех пор предложения по решению проблем законодательства не покидали пределов теоретических измышлений. Так, как мы уже отметили выше, Ю.В. Ермолаева предлагала либо внести изменения в Конституцию РФ, либо принять федеральный закон «Об общих принципах территориальной организации в РФ». А.Н. Максимов предлагает принять федеральный закон «Об общих принципах территориального деления Российской Федерации», где определить виды территориального деления, понятие, виды и возможные наименования населенных пунктов, их классификацию и критерии отнесения к тем или иным видам, установить единообразие применимой терминологии относительно на-

¹⁰¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁰² Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации : проект Федерального закона N 227899-3 (текст по состоянию на 24.07.2002) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁰³ Правовое заключение на проект Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/227899-3>

именования единиц деления, определить статус не только универсальных, но и специальных округов (школьных, пожарных, милицейских и пр.), определить статус федеральных округов, закрепить понятие городской и сельской местности, категории территорий по численности населения, разграничить этот закон с ФЗ от 18.12.1997 № 152¹⁰⁴. С другой стороны, А.Н. Рыков полагает, что целесообразно включить в качестве отдельной главы ФЗ от 06.10.1999 № 184 об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ, которая бы определила виды административных единиц, которые создаются в субъектах РФ, и включить в их состав городские округа и районы, и соответственно, исключить эти образования из ФЗ от 06.10.2003 № 131¹⁰⁵.

В аспекте рассмотрения вопроса о возможных изменениях законодательства в этой сфере необходимо обратить внимание на перспективное правовое регулирование на основе поправок в Конституцию РФ, вопрос о которых так или иначе, будет рассмотрен летом или во второй половине 2020-го года. Следует отметить, что вносимые изменения во многом связаны именно с рассмотренными ранее постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ, поскольку вводят в Конституцию РФ понятие «публичной власти». Так, п. «г» ст. 71 в новой редакции добавляет к исключительному ведению Российской Федерации вопрос «организации публичной власти». Конечно, не совсем ясно, что именно хочет сказать законодатель, поскольку, с одной стороны им вводятся специальные субъекты управления на уровне федерации – федеральные территории, и применительно к ним он указывает, что организация публичной власти на таких территориях устанавливается указанным федеральным законом. С другой стороны, законодатель внес ряд важных изменений в гл. 8 Конституции РФ, указав, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ (ч. 3 ст. 132), а также изменив формулировку ч. 2 ст. 131. Ранее использовалась формулировка

¹⁰⁴ Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С. 34-40. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁰⁵ Рыков А.Н. К вопросу о территориальной модели эффективной организации местной власти // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 49.

«изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается...», в новом тексте Конституции РФ же предлагается следующее: «Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается...», то есть, появилось указание на пределы местного самоуправления. Также ч. 3 ст. 131 устанавливается, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом¹⁰⁶.

Из всего вышеуказанного, на наш взгляд, вытекает большое количество предпосылок для увеличения роли федерального регулирования в аспекте взаимоотношений субъектов РФ и органов местного самоуправления – ведь на уровне Конституции РФ будет признано, что они входят в систему публичной власти, что власть местного самоуправления имеет определенные пределы и наиболее высокий уровень муниципальной власти, как минимум, может получить гораздо больший государственный компонент, чем ранее, т.е. стать частью административно-территориального устройства субъекта РФ. Но, с другой стороны, изменения в Конституцию РФ на момент написания настоящей работы еще не вступили в силу исходя из формулировки ч. 1 ст. 3 соответствующего закона, поэтому мы не можем однозначно класть их в основу выводов настоящей работы. Однако мы должны отметить, что и действующая Конституция РФ, в целом, допускает такое толкование, которое бы позволило, на наш взгляд, урегулировать вопрос административно-территориального устройства субъектов РФ. Так, п. «н» ст. 72 Конституции РФ говорит о совместном ведении в области «установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». В первой главе настоящей работы мы уже встречались с использованием термина «территориальная организация», который, в целом, считаем равнозначным термину «территориальное устройство». Термин организация толкуется обычно как «внутренняя упорядочен-

¹⁰⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. ст. 1416.

ность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением»¹⁰⁷. Следует также дополнительно отметить, что регулируя вопросы организации местного самоуправления, законодатель не забыл урегулировать и вопросы их территориальной организации, хотя в аспекте предметов ведения они также относятся к п. «н» ст. 72 Конституции РФ. На наш взгляд, из всего этого следует, что нет никаких препятствий в толковании Конституции РФ в аспекте того, что общие принципы организации органов государственной власти субъектов включают в себя и административно-территориальное устройство как элемент системы взаимоотношений таких органов. На данный момент толкование Конституционного Суда РФ, конечно, препятствует этому, но КС РФ не связан своими решениями и может, в целом, поменять свое мнение, особенно учитывая, что правовая реальность все равно сложилась в противоречащем практике Конституционного Суда РФ русле.

Другой вопрос – а каким должно быть такое регулирование, учитывая большое число предлагаемых вариантов, и нужно ли оно вообще? Хотя мы и указываем на возможность его наличия, есть ведь и радикальный вариант для федерального законодателя – просто устранить все существующие в законодательстве препятствия для нормального осуществления субъектов РФ своих полномочий в сфере регулирования административно-территориального устройства, чтобы ситуация вернулась в то русло, на которое указывал Конституционный Суд РФ еще при рассмотрении Удмуртского дела. С другой стороны, звучит такое предложение достаточно немыслимо, ведь оно потребует радикальную перестройку всего массива уже сложившегося законодательного регулирования местного самоуправления. Поэтому регулирование все же должно быть, и не должно быть таким, какое оно сейчас – фактически убивающего возможность создания субъектами РФ административно-территориальных единиц универсального характера. Уровнем такого регулирования, на наш взгляд,

¹⁰⁷ Большой энциклопедический словарь. 2000 // Сайт словарей «Академик» [Электронный ресурс] URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/221386>

не должен быть отдельный федеральный закон, ведь уже наличествует закон, регулирующий общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ. На наш взгляд, должна появиться именно новая глава в соответствующем федеральном законе, которая должна находиться сразу же после того, как настоящий закон переходит от регулирования взаимоотношений в рамках системы органов власти субъекта РФ к взаимоотношениям с федеральными органами – то есть, это должна быть глава IV.1 (с соответствующим изменением нумерации для действующих главы IV.1 и IV.2), впрочем, вопрос этот критичным не является. Наименование такой главы мы считаем необходимым предложить следующее: «Общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ». Конкретное содержание предлагаемой нами главы мы раскроем, исследовав дополнительно к этому законодательство субъектов РФ применительно к принципам административно-территориального устройства, административно-территориальным единицам и порядку их изменения – в соответствующих подпараграфах параграфа 2.2. Однако, уже на данный момент можно отметить, что ФЗ от 06.10.1999 № 184 должен отказаться от действующей формулировки пп. «л» п. 2 ст. 5, фактически обязывающей субъект РФ устанавливать и регулировать административно-территориальное устройство именно законом субъекта РФ, поскольку вполне возможно, что субъект РФ может использовать для этих целей и свою конституцию (устав). Возможно, что вместо такой формулировки стоит в соответствующей статье предлагаемой нами главы ввести норму, которая установит, что административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ или законами субъекта РФ.

Помимо этого, при принятии вышеуказанных изменений, одновременно должны быть внесены уточняющие изменения во все другие федеральные правовые акты, так или иначе затрагивающие вопросы административно-территориального вопроса – так, на наш взгляд, порядок присвоения наименований и переименования административно-территориальных единиц субъектов

РФ должен быть урегулирован отдельно, на уровне указанной нами главы ФЗ от 06.10.1999 № 184, в пользу большей свободы субъектов РФ в этом отношении – в аспекте именования этих единиц именно они должны принимать окончательное решение, а федеральным органам должно лишь осуществлять контроль за соблюдением прав и законных интересов населения и вести учет этих наименований.

2.2. Перспективное правовое регулирование административно-территориального устройства на основе анализа действующего правового регулирования в субъектах РФ

2.2.1. Общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ

Переходя к исследованию путей развития перспективного правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, в первую очередь, следует обратить внимание на применимый в законодательстве субъектов РФ понятийный аппарат и принципы административно-территориального устройства. Именно этими категориями возможно решение главного вопроса, создающего проблемы с данным явлением – его соотношения с муниципально-территориальным устройством (территориальной организацией местного самоуправления).

Понятие правовых принципов, в целом, достаточно многозначно понимается в литературе. Используются такие определения, как универсальные, объективные, глобальные о наиболее эффективной организации правового аспекта общественного устройства¹⁰⁸, основополагающие, исходные положения, определяющие содержание воздействия права на общественные отношения и выступающие критериями его ценности для субъектов права¹⁰⁹, правовое выражение основ, начал, которыми следует руководствоваться¹¹⁰. Между тем, зачастую определение принципов связывается с использованием авторами достаточно

¹⁰⁸ Коновалов А.В. К вопросу о понимании принципов права // Lex Rusica. 2018. № 8. С. 86.

¹⁰⁹ Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. М.: Проспект, 2014. С. 137.

¹¹⁰ Теория современной Конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2007 С. 55.

абстрактных и размытых понятий, которые будут нуждаться в дополнительном толковании, что значительно затрудняет применение данного термина в аспекте практической деятельности. Исходя из этого, нам гораздо ближе определение, данное Д.А. Смирновым, который определяет правовые принципы как закрепленные в нормах права основополагающие требования, соответствующие моральным, политическим и экономическим ценностям общества, направляющие процесс создания и применения норм права¹¹¹. Принцип права это не просто некая идея, безусловно правильная и хорошая, его немислимо, на наш взгляд, рассматривать не через призму средства правового регулирования, то есть, некой нормы права более высокого порядка, направленной, по большей части, не к лицам, чьи общественные отношения подлежат правовому регулированию, а к лицам, которые будут эти отношения регулировать или осуществлять в них правоприменение.

Таким образом, принципы административно-территориального устройства будут представлять из себя основные требования к формулированию правовых норм и осуществлению их применения в сфере системы взаимоотношений между органами государственной власти субъекта РФ и административно-территориальными единицами субъекта РФ. На наш взгляд, такое определение будет лучше выражать роль и значение принципов административно-территориального устройства, чем определения, которые строятся на абстрактных конструкциях. В качестве таких определений можно привести, например, определение Ю.В. Степановой, которая определяет их, как «руководящие начала, определяющие общую направленность правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ»¹¹². С другой стороны, не следует сводить принципы административно-территориального устройства только к критериям, на основе которых организуются административно-территориальные единицы, как, например, делает О.Р. Спрыгина, определяя принципы через «обстоятельства, факторы или закрепленные в законодательст-

¹¹¹ Смирнов Д.А. О понятии принципов права // Общество и право. 2012. № 4. С. 36.

¹¹² Степанова Ю.В. Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2012 Т. 12. Вып. 4. С. 117.

ве требования, в соответствии с которыми территория субъекта Федерации подразделяется на соответствующие административно-территориальные единицы»¹¹³. Можно согласиться с мнением И.В. Лексина о том, что параметры, используемые для определения допустимости или недопустимости создания или ликвидации территориальных единиц, следует называть критериями, а не именовать принципами¹¹⁴. Кроме того, институт административно-территориального устройства, как мы уже отмечали в первой главе, касается всей системы взаимоотношений между центром и периферией и вряд ли его общие принципы будут замыкаться только на вопросе того, как образуются территориальные единицы.

Оценивая законодательство субъектов РФ по поводу административно-территориального устройства, можно отметить определенного рода единодушие в пределах формирования правовых основ регулирования в данной сфере. В законодательстве большинстве субъектов используется именно термин административно-территориальное устройство и принципы такового воплощаются в виде отдельной статьи соответствующего закона субъекта РФ, посвященного регулированию административно-территориального устройства. Между тем, в ряде субъектов РФ принципы отдельно не выделяются (Астраханская область, Калининградская область, Костромская область, Новгородская область, Челябинская область, Ненецкий автономный округ, Амурская область, Пермский край), присутствуют также субъекты, устанавливающие принципы устройства на уровне уставов (Ханты-Мансийский автономный округ¹¹⁵, Чукотский автономный округ¹¹⁶, Ямало-ненецкий автономный округ¹¹⁷, Тюменская область¹¹⁸).

¹¹³ Спрыгина О.Р. Современный взгляд на систему принципов административно-территориального устройства: теоретические аспекты и варианты законодательного закрепления в объединенных субъектах РФ. // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 7. С. 64.

¹¹⁴ Лексин И.В. О правовых принципах и критериях в территориальном устройстве России и его реформировании // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 40. С. 105.

¹¹⁵ Ст. 54: Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26.04.1995 № 4-оз, принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹¹⁶ Ст. 68: Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ, принят Думой Чукотского автономного округа 29.10.1997 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹¹⁷ П. 2 ст. 50: Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО, принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27.12.1998 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

Присутствуют примеры законодательства, где применяются несколько иная терминология, так, в г. Москве используется термин территориальное деление¹¹⁹, в Санкт-Петербурге принят закон «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», который регулирует как административно-территориальное устройство города, так и территориальную организацию местного самоуправления¹²⁰. В Республике Коми вместо термина «принципы» законодатель использует термин «основы административно-территориального и муниципально-территориального устройства Республики Коми»¹²¹.

На наш взгляд, именно термин «принципы» отражает в себе сущность явления, в связи с чем, именно его следует использовать в законодательстве. Отмечая отсутствие выделения субъектами РФ принципов в отдельной статье, следует отметить, что это само по себе не означает их отсутствия в законодательстве того или иного субъекта РФ, а лишь усложняет процесс их выявления из действующего правового регулирования. Поэтому, их внедрение в законодательство является необходимостью, которая упростит их применение на практике. Так, например, хотя в законе Калининградской области отсутствует указание на такой часто встречающийся принцип, как «учет мнения населения территории при изменении границ соответствующих населенных пунктов», сами по себе правила об учете такого мнения присутствуют¹²².

Оценивая конкретный используемый терминологический аппарат и принципы, следует отметить мнение А.Н. Максимова о наличии четырех групп законодательства субъектов РФ, выделяемых в зависимости от подхода к соотношению понятия административно-территориального устройства с муниципально-территориальным устройством: 1) первая группа субъектов использует

¹¹⁸ П. 2 ст. 49: Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6, принят Тюменской областной Думой 15.06.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹¹⁹ О территориальном делении города Москвы: закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁰ П. 1 ст. 1: О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²¹ Ст. 4: О порядке решения вопросов административно-территориального и муниципального устройства, о наименованиях географических и иных объектов в Республике Коми: закон Республики Коми от 20.11.2006 № 115-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²² П. 3 ст. 9.2: Об административно-территориальном устройстве Калининградской области: Закон Калининградской области от 10.06.2010 № 463 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

административно-территориальное устройство для упорядочения как государственной власти, так и местного самоуправления; либо для упорядочения работы органов публичной власти без указания на уровень; 2) вторая группа не связывает существование с деятельностью каких-либо уровней публичной власти, рассматривая административно-территориальное устройство как систему административно-территориальных единиц, без указания на цель выделения таких единиц; 3) третья группа – отождествляет административно-территориальное устройство с территориальной организацией местного самоуправления, рассматривая его как деление территории субъекта РФ на муниципальные образования; 4) четвертая группа указывает, что административно-территориальное устройство представляет собой организацию территории для обеспечения функционирования государственной власти (государственного управления) субъектов РФ¹²³.

Для того чтобы изучить целесообразность вышеуказанной классификации, необходимо самостоятельно ознакомиться с примерами законодательства соответствующих субъектов РФ. Так, например, в Красноярском крае административно-территориальное устройство определяется как территориальная организация края, представляющая 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. Основными принципами административно-территориального устройства края закон называет принципы: а) исключительного ведения края по вопросам административно-территориального устройства; б) целостности территории края; в) соответствия исторически сложившейся системы расселения края основным направлениям его развития; г) оптимизации системы государственного управления; д) содействия рациональному использованию природных ресурсов и социально-экономического потенциала территорий, развитию соци-

¹²³ Максимов А.Н. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: понятие и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4. С. 71-72.

альной инфраструктуры и системы коммуникаций; е) взаимосвязи административно-территориального устройства с муниципально-территориальным делением края¹²⁴. Из всего этого видно, что Красноярский край, по классификации А.Н. Максимова можно отнести к четвертой группе субъектов РФ, поскольку определение устройства связывается с целями организации государственного управления, а говоря о муниципально-территориальном устройстве, подчеркивается его взаимосвязь (но не единство) с административно-территориальным устройством края.

С другой стороны, в Новосибирской области дается такое определение административно-территориального устройства, как законодательно установленной системы территориальной организации области, в соответствии с которой функционирует система органов государственной власти и органов местного самоуправления. Говоря о системе административно-территориального устройства, закон Новосибирской области указывает в числе её элементов населенные пункты определенной категории и вида, районы Новосибирской области и муниципальные образования, а в качестве принципов устройства указывает на такие принципы: 1) обеспечения территориального единства области; 2) взаимосвязи территориального и административного устройства области с учетом исторически сложившегося расселения жителей области; 3) обеспечения экономических и организационных условий для формирования и эффективной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; 4) сохранения и развития национальной культуры, обычаев и традиций, исконных видов хозяйственной деятельности всех национальных и этнических групп, проживающих в области; 5) учета мнения населения при решении вопросов административно-территориального устройства Новосибирской области¹²⁵. В классификации А.Н. Максимова вышеуказанное позволяет отнести законодательство Новосибирской области к первой группе. Другим примером может послужить законодательство Ленинградской области, где определения

¹²⁴ Ст. 2 и ст. 3 Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁵ Ст. 2 и 4 Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

административно-территориального устройства не дается, но указывается, что к административно-территориальным единицам относятся, в частности муниципальные образования со статусом муниципального района, со статусом городского округа и со статусом поселения¹²⁶.

Вторая группа по классификации А.Н. Максимова может быть проявлена через законодательство Республики Северная Осетия-Алания и Республики Адыгея. Так, в Северной Осетии-Алании административно-территориальное устройство определяется как территориальная организация Республики, устанавливаемая посредством деления территории Республики на ее составные части¹²⁷, а в Республике Адыгея, как территориальная организация Республики, представляющая собой систему входящих в ее состав административно-территориальных единиц¹²⁸. Между тем, в Удмуртской Республике хоть и используется, в целом, аналогичное определение, но отдельным положением закона специально указывается, что положения об административно-территориальном устройстве никоим образом не применяются для муниципально-территориального устройства¹²⁹. Между тем, отсутствие указания цели для осуществления такого устройства в определении, на наш взгляд, создает значительную проблему для понимания правоприменителями и правотворцами необходимости такого правового института, учитывая, что его положение, исходя из исследованного нами федерального законодательства, и так не в лучшем виде.

Полное отождествление административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления представляет из себя достаточно редкое явление. Примером его может быть законодательство Ростовской области, которое определяет административно-территориальное уст-

¹²⁶ Ст. 3 Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения: областной закон Ленинградской области от 15.06.2010 № 32-оз // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁷ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Республики Северная Осетия-Алания: закон Республики Северная Осетия-Алания от 09.07.2007 № 34-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁸ Ст. 1: Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁹ Ч. 2 ст. 1: Об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики: закон УР от 19.10.2006 № 46-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

ройство, как территориальную организацию области, устанавливаемую посредством деления территории на ее составные части (административно-территориальные образования, административно-территориальные единицы, населенные пункты и районы в городе). При этом все указанные составные части определяются так или иначе через муниципальное образование, кроме населенных пунктов¹³⁰. Схожим примером служит и законодательство Амурской области, где устройство определяется как территориальная организация, в соответствии с которой строится система государственного и муниципального управления на территории области, а также система местного самоуправления области, а административно-территориальными единицами являются муниципальные образования области¹³¹.

Действительно, можно видеть наличие различных подходов к определению административно-территориального устройства и его взаимоотношения с муниципально-территориальным устройством. Поэтому, на наш взгляд, классификация А.Н. Максимова до сих пор является актуальной. Хотя Конституционный Суд РФ и высказал позицию об отсутствии жесткой связи между этими двумя типами территориального устройства публичной власти¹³², но у регионов до сих пор имеются разногласия и трудности в том, как их правильно определить друг по отношению к другу. Именно поэтому мы полагаем, что первым общим принципом, который может найти место в главе об общих принципах административно-территориального устройства, должен быть именно принцип разграничения административно-территориального устройства в субъекте РФ и территориальной организации местного самоуправления.

¹³⁰ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Ростовской области: областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³¹ П. 1 и 2 ч. 1 ст. 3: О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области: закон Амурской области от 23.12.2005 № 127-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³² Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

Продолжая исследование принципов во взаимосвязи с вышеуказанным вопросом, следует указать, что многие субъекты РФ выделяют в качестве принципа взаимосвязь административно-территориального устройства с муниципально-территориальным делением (территориальной организацией местного самоуправления), например, в Красноярском крае¹³³ и Московской области¹³⁴. Иногда в качестве альтернативы используется принцип совпадения границ и наименований административно-территориальных образований и границ и наименований соответствующих муниципальных образований, например, в Республике Адыгея¹³⁵, Ростовской области¹³⁶, Республике Коми¹³⁷. Между тем, на наш взгляд, оба этих принципа порождают скорее проблемы, чем помогают в разрешении противоречий двух типов территориального устройства. Конечно, мы не считаем критичным использование муниципальных образований в качестве основы для административно-территориального устройства, в особенности, отраслевого характера (т.е. для целей размещения территориальных подразделений отдельных органов государственной власти субъекта РФ). Но первоначально исходя из позиции КС РФ планировалась идея возможности наличия и административно-территориальных единиц для универсального управления территорией, и подобные принципы в итоге рубят эту идею на корню. Также они препятствуют, по необходимости, создавать единицы отраслевого назначения, охватывающие несколько муниципальных образований – ведь раз это принципы, значит их надо соблюдать всегда - значит и границы административно-территориальной единицы и муниципального образования должны совпадать всегда.

¹³³ Ст. 3 Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³⁴ Ст. 5: Об административно-территориальном устройстве Московской области: закон Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³⁵ Ст. 5.1: Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³⁶ П. 3 ст. 3: Об административно-территориальном устройстве Ростовской области: областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³⁷ П. 9 ч. 1 ст. 4: О порядке решения вопросов административно-территориального и муниципального устройства, о наименованиях географических и иных объектов в Республике Коми: Закон Республики Коми от 20.11.2006 N 115-ПЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

На замену вышеуказанным принципам в отдельных регионах используются такой принцип, как соблюдение гарантий местного самоуправления, который, на наш взгляд, можно трансформировать и расположить в главе ФЗ от 06.10.1999 № 184, учитывая предполагаемые перспективные изменения в Конституцию РФ во второй половине 2020-го года – в соблюдение гарантий местного самоуправления и сотрудничества с муниципальными образованиями в осуществлении публичной власти над территорией. Такой принцип более конкретно будет отражать, какими именно должны быть взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ, образующихся в административно-территориальных единицах, и отчасти, защищать муниципальные образования от создания единиц, покушающихся на их статус.

В законодательстве субъектов РФ, в целом, число выделяемых принципов значительно отличается от региона к региону - от девяти в законодательстве Республики Коми и Иркутской области, до трех в законодательстве, например, Ростовской области, а в Свердловской области перечень принципов сформулирован в качестве открытого, поскольку имеется указание на некие иные принципы¹³⁸. Тем не менее, мы не имеем целью механически пересчитать и перенести все понравившиеся нам принципы в предлагаемое нами правовое регулирование – нужно учитывать, что даже если и мы считаем, что административно-территориальное устройство относится к сфере совместного ведения и может быть урегулировано Федерацией, но все имеем в виду, что речь идет об общих принципах, которые должны быть характерны для всех регионов и выявляться за счет природы административно-территориального устройства в целом.

Так, в литературе предлагают деление принципов административно-территориального устройства субъектов РФ на две группы – принципов формирования и принципов функционирования¹³⁹. К принципам формирования Ю.В.

¹³⁸ П. 6 ст. 3: Об административно-территориальном устройстве Свердловской области: Закон Свердловской области от 13.04.2017 № 34-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹³⁹ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 10; Степанова Ю.В. Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2012 Т. 12. Вып. 4. С. 118.

Ермолаева относит принципы законности, взаимодействия административно-территориального устройства субъектов и территориальной организации местного самоуправления, экономической целесообразности, эффективности формирования и функционирования, стабильности, последовательности (синхронности), факультативности критериев построения административно-территориальных единиц субъектов РФ. К принципам функционирования ею предлагается относить соблюдение прав и свобод человека, федерализма, демократизма...¹⁴⁰. В свою очередь, О.Р. Спрыгина предлагает выделять семь принципов: 1) Принцип самостоятельного, в пределах ведения субъекта установления административно-территориального устройства; 2) Принцип многоуровневой территориальной организации устройства субъекта РФ; 3) Принцип соответствия административно-территориального устройства системе расселения населения; 4) Принцип максимального приближения государственного аппарата и системы местного самоуправления к проблемам населения субъекта РФ; 5) Принцип учета мнения населения при установлении административно-территориального устройства РФ; 6) Экономический принцип; 7) Национальный принцип¹⁴¹. С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной выделяются пять основных принципов административно-территориального устройства субъектов РФ – 1) экономический; 2) национальный; 3) максимального приближения органов публичной власти к населению; 4) стабильности; 5) учета мнения населения¹⁴².

На наш взгляд, как и законодатели на уровне субъектов РФ, так и авторы в литературе зачастую не учитывают вопросов разграничения принципов федеративного устройства и административно-территориального устройства субъектов РФ. Так, отнесение к принципам административно-территориального устройства таких принципов, как самостоятельного установления устройства субъектом РФ или целостности территории субъекта РФ относится, по большей

¹⁴⁰ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 10

¹⁴¹ Спрыгина О.Р. Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства: дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. М.: ФГКОУ ВП «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2016. С. 62-63.

¹⁴² Нарутто С.В. Глава 2. Территория субъекта российской федерации / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина // Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Инфра-М, 2013. С. 119.

части, к взаимоотношениям между РФ и субъектами РФ, а не к взаимоотношениям органов государственной власти внутри субъекта РФ. Также, на наш взгляд, вызывает критику и предлагаемый Ю.В. Ермолаевой принцип многоуровневого характера, поскольку он наталкивает на вопрос о том, а сколько же должно быть таких уровней? На наш взгляд, в зависимости от размеров субъекта РФ, его взаимоотношений с входящими в него муниципальными образованиями административно-территориальное устройство может организовываться совершенно по-разному и в аспекте уровней, и в достаточно небольших субъектах РФ могут существовать и простые отношения – центр-периферия без каких-либо дополнительных уровней. Иными словами, вопрос уровней устройства субъекта РФ – это его дело и в эту сферу федеральному законодателю как раз лучше, для наиболее эффективной организации управления, не вмешиваться.

В число подлежащих общим принципам организации административно-территориального устройства, которые могут найти место в соответствующей главе ФЗ от 06.10.1999 № 184, мы считаем, могут войти следующие принципы 1) формирования наиболее эффективной системы государственного управления; 2) экономической целесообразности административно-территориального устройства; 3) соответствия сложившейся системе расселения и максимальной приближенности к населению, по отношению к которому будет осуществляться управляющее воздействие; 4) учета национальных, этнических, языковых, религиозных и иных исторически сложившихся местных особенностей. При этом, по поводу четвертого предлагаемого нами принципа, следует отметить, что отдельные субъекты РФ, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, могут и должны получить право на его уточнение в сфере предоставления дополнительных гарантий соответствующим народам в аспекте формирования и осуществления административно-территориального устройства. Что касается выделяемого авторами принципа учета мнения населения можно указать, что принцип этот, по большей части, используется по аналогии с соответствующим принципом из сферы территориальной организации местного самоуправления, но в данной сфере, на наш взгляд, он хоть и может со-

храниться, но должен играть меньшую роль, поскольку с учетом лежащего в основе административно-территориального устройства принципа унитаризма именно на центре управления в данном случае лежит основная ответственность за принимаемые решения, и он принимает их, основываясь, в большей степени, на идее построения эффективного управления, а не на политико-социальных факторах.

Таким образом, применительно к предлагаемой нами главе IV.1 ФЗ от 06.10.1999 № 184 «Общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ» мы предлагаем к закреплению в ней следующих принципов формирования и функционирования административно-территориального устройства в субъектах РФ:

- 1) разграничения административно-территориального устройства в субъекте РФ и территориальной организации местного самоуправления;
- 2) соблюдения гарантий местного самоуправления и сотрудничества с муниципальными образованиями в осуществлении публичной власти над территорией;
- 3) формирования наиболее эффективной системы государственного управления;
- 4) экономической целесообразности административно-территориального устройства;
- 5) соответствия сложившейся системе расселения и максимальной приближенности к населению, по отношению к которому будет осуществляться управляющее воздействие;
- 6) учета национальных, этнических, языковых, религиозных и иных исторически сложившихся местных особенностей;
- 7) учета мнения населения при формировании административно-территориальных единиц.

Вместе с этим, перечень принципов не предлагается установить исчерпывающим – каждый субъект РФ должен получить возможность, с учетом своих исторических, культурных и других местных особенностей установить допол-

нительно к этим свои принципы. На основе этих принципов каждый субъект РФ должен будет сформировать свое понятие административно-территориального устройства, которое, на наш взгляд, должно определяться так, чтобы определение не приводило к смешению административно-территориального устройства с территориальной организацией местного самоуправления.

2.2.2. Административно-территориальные единицы субъектов РФ

Как нами уже было отмечено в первой главе, под административно-территориальной единицей следует понимать часть территории субъекта РФ, которая включает в себя состав населенные пункты (пункт), имеет установленные границы и правовой режим и определяет пределы пространственной юрисдикции органов государственной власти субъекта РФ – в форме территориальных подразделений или местных органов государственной власти.

Вопрос об административно-территориальных единицах и о том, что они представляют из себя в контексте действующего правового регулирования – является, пожалуй, наиболее ключевым. Именно ответ этот вопрос дает смысл самому существованию административно-территориального устройства субъекта РФ. И, как можно увидеть уже из текущего состояния федерального законодательства, на данный момент ответ сопровождается проблемами. Федеральный законодатель в нескольких аспектах уже проник в регулирование этого вопроса – через законодательство о наименованиях географических объектов, законодательство о местном самоуправлении, правовые акты для статистических нужд. Так, например, ФЗ от 18.12.1997 № 152 разводит понятия населенных пунктов (город и другие населенные пункты), и административно-территориальных единиц (районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа), приравнивая при этом административно-территориальные едини-

цы и административно-территориальные образования¹⁴³. Другим примером может послужить ОКАТО, который выделяет три уровня объектов классификации:

1) Первый уровень – уровень субъектов РФ

2) Второй уровень - районы республики, края, области, автономной области, автономного округа, входящего в состав Российской Федерации, внутригородские районы, округа города федерального значения; города республиканского, краевого, областного значения (подчинения); поселки городского типа краевого, областного подчинения.

3) Третий уровень - - внутригородские районы, округа города республиканского, краевого, областного значения (подчинения); города районного значения (подчинения); поселки городского типа районного подчинения; сельсоветы¹⁴⁴.

Немаловажным также стоит учитывать при исследовании вопроса о местном самоуправлении действующую систему территориальной организации местного самоуправления, состоящую из двух уровней – 1) городских округов, муниципальных районов, муниципальных округов; 2) городских поселений, сельских поселений, внутригородских районов городских округов, внутригородских районов городов федерального значения.

Все вышеуказанное мы отметили для того, чтобы постараться понять, отходят ли субъекты РФ от предоставленных выше схем, или в полной мере, учитывая указанную Конституционным Судом РФ возможность, реализуют свою исключительную компетенцию.

Определение административно-территориальной единицы в законодательстве субъектов РФ формулируются неодинаково. Так, отдельные регионы определяют административную единицу как часть территории, указывая на её особенности, например, в Красноярском крае административно-

¹⁴³ О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. ст. 5718.

¹⁴⁴ Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

территориальная единица определяется как часть территории края, имеющая установленное наименование, статус и административные границы¹⁴⁵. Другие субъекты РФ могут использовать указание на цель создания таких единиц, например, в Забайкальском крае указывается, что «единица... служит территориальной основой для создания и (или) деятельности органов государственной власти...»¹⁴⁶. В Республике Алтай определение дается через перечисление основных административно-территориальных единиц: «город, район (аймак), сельское поселение, границы, статус и название которых устанавливаются законом Республики Алтай»¹⁴⁷. Схожее определение дается в Ставропольском крае – «часть территории Ставропольского края, обособленная для осуществления функций государственного и (или) муниципального управления (городское поселение, сельское поселение, муниципальный округ, городской округ, муниципальный район)...»¹⁴⁸. Немаловажной является ссылка в определениях некоторых субъектов РФ на населенный пункт или их совокупность, как основу административно-территориальной единицы, примером чего может послужить законодательство Иркутской области, где дается определение административно-территориального образования (но подчеркивается его равенство с термином административно-территориальной единицы) – часть территории области в определенных границах, представляющая собой населенный пункт области, либо их объединение с прилегающей территорией, либо часть населенного пункта, имеющая собственное наименование¹⁴⁹.

Присутствуют субъекты РФ, которые используют, помимо административно-территориальных единиц, и другие территориальные термины. Так, в Красноярском крае помимо административно-территориальных единиц (которые формируются в связке с муниципальными образованиями), присутствуют

¹⁴⁵ П. «б» ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴⁶ Ч. 2 ст. 1: Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края: закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 320-ЗЗК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴⁷ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴⁸ Ст. 1: Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 01.03.2005 № 9-кз // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴⁹ П. 3 ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

территориальные единицы, к которым относятся входящие в сельсоветы сельские населенные пункты (села, поселки, деревни и т.п.), входящие в состав краевого города в административно-территориальном отношении отдельные городские и сельские населенные пункты (городские поселки, села, поселки, деревни)...¹⁵⁰. Подобная ситуация складывается и в Омской области, где выделяются территориальные образования, которые состоят из административно-территориальных образований и населенных пунктов¹⁵¹. В г. Москве вообще не используется термин «административно-территориальной единицы», вместо которого употребляется термин «территориальная единица», определяемая следующим образом: районы, поселения и административные округа, имеющие наименования и границы, закрепленные правовыми актами города Москвы¹⁵². В Ростовской области разведены понятия административно-территориального образования (к которому относятся городские округа или муниципальные районы) и административно-территориальной единицы (к которой относятся сельские или городские поселения)¹⁵³.

На наш взгляд, выделение каких-либо новых терминов в законодательстве субъектов РФ является, по большей части, созданием лишних сущностей сверх необходимости. Можно принять возможное использование термина с другим наименованием, имеющего тоже значение, примером чего может послужить г. Москва, но совершенно непонятны ситуации, когда вводятся дополнительные термины, которые только увеличивают трудности в организации административно-территориального устройства в субъекте РФ.

Другой проблемой является соотношение административно-территориальной единицы с муниципальным образованием и с понятием населенного пункта. Данную проблему стоит рассматривать в целом виде, поскольку

¹⁵⁰ Ст. 2 и 7: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁵¹ Ст. 1 и ч. 1 ст. 9: Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15.10.2003 N 467-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁵² Ст. 1: О территориальном делении города Москвы: закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁵³ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Ростовской области: областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

ку получается странная ситуация. Практически все субъекты РФ считают своим долгом подробно урегулировать понятие «населенный пункт» в контексте административно-территориального устройства. Между тем, термин этот все же присутствует в федеральном законодательстве и имеет достаточно ключевое значение для законодательства о местном самоуправлении, поскольку он фигурирует практически во всех определениях разновидностей муниципальных образований. Как указывали А.А. Кондрашев и О.В. Роньжина, эта ситуация, привела к получению регионами избыточной самостоятельности в определении общих принципов организации местного самоуправления и подорвало единство федерального регулирования статуса муниципальных образований и поставлена под сомнение универсальность федерального правопорядка¹⁵⁴. При этом, ранее регулирование в этой области все же существовало – Градостроительный Кодекс РФ от 07.05.1998 предусматривал несколько различных категорий городских и сельских поселений в зависимости от численности населения (например, ... крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек); средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек); средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек и др.)¹⁵⁵. С другой стороны, некоторые авторы указывают, что ситуация с регулированием населенных пунктов является не проблемой, а достоинством региональных актов, которые заполняют пробел со стороны федерального регулирования¹⁵⁶.

Населенный пункт является основой для придания муниципальному образованию того или иного статуса. Так, например, определяя городской округ, ФЗ от 06.10.2003 № 131 указывает, что это «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями... при этом не менее двух третей населения такого муниципально-

¹⁵⁴ Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 55.

¹⁵⁵ Ч. 3 ст. 5: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ (в первоначальной редакции) // СЗ РФ. 1998. № 19. ст. 2069.

¹⁵⁶ Рыков А.Н. Эволюция института административно-территориального устройства в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 8. С. 36-41. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

го образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах», а определяя сельское поселение, отмечает, что это «один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов)»¹⁵⁷.

Исходя из всего этого, населенный пункт, на наш взгляд, является элементом не административно-территориального устройства, а территориального устройства конкретного муниципального образования, выступая при этом важным критерием для определения статуса такого образования. Его определение не должно даваться через призму административно-территориального устройства субъекта РФ, а сам он не должен приравниваться к административно-территориальной единице. Так, А.А. Кондрашев и О.В. Роньжина отмечают, что вопросы определения населенных пунктов являются элементом исключительной компетенции федерального законодателя исходя из п. «б» ст. 71 Конституции РФ, как вопрос территории – установления основ первичной организации внутреннего пространства, а уже на основании организованных в соответствии с федеральным законодательством населенных пунктов должно организовываться эффективное административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство¹⁵⁸. Более того, на наш взгляд, складывающееся правовое регулирование является также и вторжением в область административно-территориального устройства муниципальных образований. Таким образом, на наш взгляд, населенный пункт подлежит отдельному регулированию федеральным законодателем, а регулирование субъектов РФ может учитывать сложившиеся населенные пункты, но не должно полностью самостоятельно решать вопросы их образования, изменения, приравнивать их к понятию административно-территориальных единиц.

¹⁵⁷ Ч. 1 ст. 2: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

¹⁵⁸ Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 55.

Что касается видов административно-территориальных единиц, выделяемых субъектами РФ, то, несмотря на видимое разнообразие, в литературе отмечается их соответствие муниципальным образованиям (район – муниципальный район, город – городской округ или городское поселение, село – сельское поселение), а их границы в основном совпадают¹⁵⁹. Так, например, в законодательстве Красноярского края в отношении любой административно-территориальной единицы используется формулировка «совпадает с границами» (административная граница краевого города совпадает с границами городского округа, административная граница районного города совпадает с границей соответствующего городского поселения и т.п.)¹⁶⁰. Такая же ситуация складывается и в Ставропольском крае¹⁶¹.

Однако, в вышеуказанном законе присутствует административно-территориальная единица, которая ни с каким муниципальным образованием не совпадает – это район в краевом городе¹⁶², а в Уставе Красноярского края упоминаются создаваемые с целью организации административного управления в отдельных областях и сферах на территории края могут быть образованы специальные административные округа и зоны¹⁶³. В регионах, имеющих в своем составе автономные округа, подобные округа указываются как административно-территориальные единицы с особым статусом, например, в Пермском крае¹⁶⁴, Красноярском крае¹⁶⁵, Камчатском крае¹⁶⁶ и др. Присутствует также выделение закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), как

¹⁵⁹ Гагиев А.К. Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 45.

¹⁶⁰ П. 1-6 ст. 6: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶¹ Дотдаева О.Н. К вопросу о новом этапе развития административно-территориального устройства Ставропольского края // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 122.

¹⁶² Ст. 6: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶³ П. 7 ст. 32: Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶⁴ Гл. 8: Устав Пермского края от 27.04.2007 N 32-ПК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶⁵ Ст. 5: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶⁶ Ст. 5: Об административно-территориальном устройстве Камчатского края: Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

элементов административно-территориального устройства и разновидностей административно-территориальных единиц – в Красноярском крае¹⁶⁷, в Московской¹⁶⁸ и Мурманской¹⁶⁹ областях. Встречается и регулирование, устанавливающее два уровня административно-территориальных единиц (обычные и низовые в Республике Якутия¹⁷⁰, административные образования и единицы в Ростовской области)¹⁷¹. Достаточно часто встречается явление приравнивания любых населенных пунктов к административно-территориальным единицам, примером чему может послужить Республика Дагестан (административно-территориальными единицами являются даже села и поселки)¹⁷², Камчатский край (населенный пункт определяется как административно-территориальная единица)¹⁷³.

По поводу населенных пунктов как административно-территориальных единиц субъектов РФ мы уже высказались, указав на то, что это не является положительной практикой. Схожую позицию можно высказать и по отношению к ЗАТО. Такие образования создаются на основании Закона РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14.07.1992 № 3297-1 что уже создает вопрос о том, насколько они вообще могут относиться к административно-территориальному устройству субъекта РФ. Более того, закон определяет, что границы таких образований могут не совпадать с границами субъектов РФ, указывается также на то, что ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам, в том числе и установления адми-

¹⁶⁷ Ч. 7 ст. 6: Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶⁸ Пп. 6 п. 1 ст. 3: Об административно-территориальном устройстве Московской области: Закон Московской области от 31.01.2013 N 11/2013-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁶⁹ Абз. 2 ч. 3 ст. 9: Об административно-территориальном устройстве Мурманской области: Закон Мурманской области от 06.01.1998 № 96-01-ЗМО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁷⁰ Ч. 1 ст. 7: Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 06.07.1995 3 № 77-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁷¹ Ст. 2: Об административно-территориальном устройстве Ростовской области: областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁷² Ст. 1: Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 10.04.2002 № 16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁷³ Ст. 3: Об административно-территориальном устройстве Камчатского края: Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

нистративной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования, а законодательство субъектов РФ действуют в отношении ЗАТО с учетом особенностей, устанавливаемых этим законом¹⁷⁴. Все это наводит на мысль, что ЗАТО если и административно-территориальная единица, то точно не субъекта РФ, а именно самой Российской Федерации. Исходя из этого, выглядит странным то, что субъекты РФ зачем-то указывают эти образования в качестве видов собственных административно-территориальных единиц, тем более, что такое указание обычно сопровождается сразу же отсылкой к соответствующему федеральному закону.

Что же касается административно-территориальных единиц с особым статусом, то в качестве таких выделяются автономные округа, которые ранее были субъектами РФ, но перестали таковыми быть. Наличие некоего особого статуса у таких территорий обусловлено требованиями соответствующих федеральных конституционных законов об объединении субъектов РФ, которые прямо указывают на создание соответствующих административно-территориальных единиц с особым статусом¹⁷⁵. Но при этом законодатель ничего не сказал о содержании этого статуса, хотя и определил возможность регулирования его федеральным законом и, как отмечают А.А. Кондрашев и Ю.С. Дружинина, трудно говорить о наличии статуса у таких образований, поскольку правосубъектности они, с одной стороны, лишились, а с другой стороны, все же имеют определенные особенности, которые поднимают их над другими административно-территориальными единицами субъекта РФ¹⁷⁶. Так, в Краснояр-

¹⁷⁴ О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. ст. 1915.

¹⁷⁵ Например: Ч. 1 и 2 ст. 5: Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2005. № 42. ст. 4212; См. также Ч. 1 и 2 ст. 5: Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2006. № 29. ст. 3119.

¹⁷⁶ Кондрашев А.А. Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом (на примере Красноярского края) / А.А. Кондрашев, Ю.С. Дружинина // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017. № 1. С. 186.

ском крае на основании Закона от 24.12.2015 N 9-4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» такие территории имеют такие особенности, как запрет на изменение территории и преобразование их статуса; особенности представительства в Законодательном Собрании Красноярского края (единственные территории, где создаются многомандатные избирательные округа); возможность принятия специальных законов, действующих только на их территории; наличие при Губернаторе Красноярского края постоянно действующего совещательного органа - Совета представителей Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов; предусматривается создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и мобильные службы содействия в предоставлении государственных и муниципальных услуг; возможность создания специальных органов исполнительной власти края, в том числе общей компетенции, на их территории¹⁷⁷.

На наш взгляд, вышеуказанное регулирование не вызывает особой критики, кроме очередной проблемы, связанной с тем, что законодатель хотя и обязал субъекты РФ создать подобные единицы, но полностью устранился от решения вопроса об их статусе, сложив решение этого вопроса на субъекты РФ. Исходя из этого, федеральному законодателю следовало бы все же более подробно указывать, в чем этот особый статус должен выражаться. В преддверие объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа¹⁷⁸ хотелось бы указать на необходимость надлежащего регулирования соответствующим федеральным конституционным законом, где будут указаны все основные особенности особого статуса, которые ждет федеральный законодатель от субъекта РФ.

Оценивая все иные существующие административно-территориальные единицы в субъектах РФ, следует отметить, что, на наш взгляд, законодателям субъекта нужно создавать такие единицы только тогда, когда они действитель-

¹⁷⁷ Об административно-территориальных единицах с особым статусом: Закон Красноярского края от 24.12.2015 N 9-4110 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁷⁸ Врио глав Архангельской области и Ненецкого автономного округа (НАО) Александр Цыбульский и Юрий Бездудный подписали 13.05.2020 в Нарьян-Маре меморандум «О намерении образования нового субъекта РФ путем объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа» // Сайт информационного агентства ТАСС [Электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/politika/8463193>

но планируют использовать их в целях государственного управления – создания и функционирования на их территории органов государственной власти или их территориальных подразделений. Механический перенос границ муниципальных образований или населенных пунктов на административно-территориальные единицы не всегда этому способствует – в определенных случаях могут использоваться и более гибкие границы, включающие в себя территорию нескольких муниципальных образований. Вышеуказанное, в частности, должно выражаться в том, что, по общему правилу, наиболее маленькие населенные пункты (села, деревни и пр.), не должны быть административно-территориальными единицами субъекта РФ, поскольку возникают большие сомнения, что присутствует необходимость создавать какие-либо органы или их подразделения в каждой деревне на территории субъекта РФ. В этом аспекте вариант, предлагаемый, например, Красноярским краем, т.е., связанный с созданием единиц на основе территорий муниципальных образований, выглядит наиболее предпочтительным. Но окончательное решение этого вопроса всегда должно быть за конкретным субъектом РФ, с учетом его специфики.

Действующее федеральное законодательство о местном самоуправлении дало субъектам РФ крайне мало возможностей по созданию таких административно-территориальных единиц, на базе которых осуществлялось бы универсальное управление (общей компетенции) той или иной территорией, хотя первоначально, исходя из практики Конституционного Суда РФ, в особенности, по удмуртскому делу, создание таких единиц на уровне городских округов и муниципальных районов (вместо них) предполагалось. Однако в итоге сложилась ситуация обязательности наличия муниципальных образований на этом уровне, которые однако получили, в глазах Конституционного Суда РФ двойственную природу и приблизились в этом к положению административно-территориальной единицы. В данной ситуации трудно прийти к однозначному решению этой проблемы. Многими авторами отмечается, что решение законодателя о двухуровневой системе местного самоуправления было ошибкой. Так, Д. В. Сергеев указывает, что «авторы (Конституции РФ) не предвидели воз-

возможности появления более чем одноуровневой системы организации местного самоуправления в нашей стране»¹⁷⁹. А. А. Уваров отмечал, что органы власти в городах (районах) фактически представляют собой низовое звено государства, подчиненное его региональным и федеральным властным структурам¹⁸⁰, а В. И. Васильев, ссылаясь на практику Конституционного Суда РФ, указывает, что Суд приспособляет Конституцию РФ к действующему федеральному законодательству, хотя должно быть наоборот. Это, по мнению В. И. Васильева означает также, что Конституционный Суд РФ отразил в постановлении спорность муниципальности городских округов и муниципальных районов и тем самым показал, что необходимы законодательные реформы, связанные с возвращением государственного управления в городские округа и муниципальные районы¹⁸¹.

С другой стороны, к настоящему вопросу нельзя подходить односторонне и равнять между собой городские округа и муниципальные районы. Сложившееся правовое регулирование стало значительной вехой в развитии отечественного законодательства, позволило жителям крупных городов приблизить к себе местное самоуправление, при этом органы местного самоуправления таких городов располагают значительными средствами и в наилучшей степени решают вопросы местного значения. Важно отметить, что городской округ так или иначе обычно формируется вокруг крупного города – населенного пункта, который сложился как система устойчивых экономических, социальных, культурных и иных взаимосвязей на достаточно небольшом участке территории между значительным количеством людей. На наш взгляд, устранение муниципальных образований типа «городского округа» не является возможным на сегодняшний день, поскольку повлечет лишь нарушение уже сложившейся системы взаимоотношений граждан и органов местного самоуправления, посягнет на их конституционное право на участие в осуществлении местного самоуправления. С другой стороны, муниципальные районы состоят из городских и сельских поселе-

¹⁷⁹ Сергеев Д. Б. Структура муниципального образования: Монография / Д.Б. Сергеев; под науч. ред. С.Д. Князева. Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. С. 53.

¹⁸⁰ Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2008. С. 140.

¹⁸¹ Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 87-91.

ний и в большей степени представляют из себя объединение этих поселений, чем механизм реализации населением права на местное самоуправление, что, в частности, выражается и в возможности применения особого способа формирования органов местного самоуправления такого образования – когда представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений¹⁸². На подобный парадокс Конституционный Суд РФ обращал свое внимание еще во времена рассмотрения удмуртского дела, указав, что «обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право... утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него»¹⁸³.

Исходя из этого, на наш взгляд, муниципальные районы вполне могут быть заменены административными районами субъектов РФ, которые возьмут на себя их основные функции и полномочия. Что же касается городских округов, то мы не считаем нужным отказывать им в статусе муниципального образования и замены их соответствующей административно-территориальной единицей. Между тем, нельзя отрицать, что такие образования будут всегда находиться в тесной связи с органами государственной власти субъекта РФ.

Оценивая все изложенное выше, можно отметить, что в литературе справедливо предлагается урегулирование на федеральном уровне некоторых вопросов, связанных с административно-территориальным устройством и административно-территориальными единицами. Авторами предлагается сформулировать поднятые в настоящем параграфе термины «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», наделив их единым содержанием, установив критерии отнесения территории к

¹⁸² Пп. 1 п. 4 ст. 35: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

¹⁸³ Абз. 4 П. 5: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. ст. 708.

конкретному виду населенного пункта или административно-территориальной единицы, а также минимальный перечень последних, указать на взаимосвязь между видами муниципальных образований и административно-территориальными единицами¹⁸⁴.

Подводя итоги изучению действующего правового регулирования административно-территориальных единиц субъектов РФ, можно прийти к следующим выводам:

Во-первых, действующее правовое регулирование отличается значительной дифференциацией подходов к используемым определениям административно-территориальных единиц и их соотношения с терминами «населенный пункт», «территориальная единица», «муниципальное образование» и «административно-территориальное образование». На наш взгляд, все это разнообразие все же необходимо свести к минимуму, используя в качестве основы именно термин «административно-территориальная единица», который не должен напрямую совпадать или определяться через муниципальные образования.

Во-вторых, населенный пункт, на наш взгляд, является элементом не административно-территориального устройства, а территориального устройства конкретного муниципального образования, выступая при этом важным критерием для определения статуса такого образования. Однако мы видим, что из-за пробелов ФЗ от 06.10.2003 № 131 субъекты РФ заходят за пределы своей компетенции, активно и самостоятельно регулируя вопросы определения того, что такое населенный пункт и его разновидности. Его определение не должно даваться через призму административно-территориального устройства субъекта РФ, а сам он не должен приравниваться к административно-территориальной единице. Таким образом, на наш взгляд, населенный пункт подлежит отдельному регулированию федеральным законодателем, а регулирование субъектов РФ может учитывать сложившиеся населенные пункты, но не должно полно-

¹⁸⁴ Шугрина Е.С. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова // Местное право. 2018. N 3. С. 18.

стью самостоятельно решать вопросы их образования, изменения, приравнивать их к понятию административно-территориальных единиц.

В-третьих, оценивая используемые в законодательстве разновидности административно-территориальных единиц, мы можем прийти к выводу, что законодатели субъектов зря указывают в качестве таковых закрытые административно-территориальные образования, поскольку таковые являются административно-территориальными единицами РФ, пусть даже прямо соответствующий закон их таковыми не называет. Кроме того, мы пришли к выводу, что нет необходимости в том, чтобы населенные пункты (по отдельности) выступали в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц и наиболее популярное решение по приравниванию границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований, в целом, является приемлемым, исходя, опять же, из удобства государственного управления. Исходя из всего изложенного, справедливым будет предложить федеральному законодателю установить минимальный перечень административно-территориальных единиц, которые могут использоваться субъектами РФ, который, однако, не должен быть закрытым, а также не должен ограничивать субъекты РФ в вопросе их наименования и определения их точных границ.

В-четвертых, оценивая возможность появления универсальных административно-территориальных единиц, которые могли бы заменить собой определенные муниципальные образования, мы пришли к выводу, что таковые могут образоваться на основе и в замену муниципального района, который в наименьшей степени представляет собой форму реализации права населения на участие в осуществлении местного самоуправления и в наибольшей – представляет собой объединение муниципальных образований для решения совместных задач.

В-пятых, исследуя вопросы административно-территориальных единиц с особым статусом, мы можем отметить, что они навязаны субъектам РФ федеральным законодателем при объединении субъектов РФ, но федеральный законодатель не указал в соответствующих законодательных актах, в чем же их

особый статус. На наш взгляд, это необходимо исправить, по крайней мере, чтобы на будущее время принимаемые соответствующие федеральные конституционные законы уже более подробно прорабатывали этот вопрос.

2.2.3. Городская агломерация как перспективная административно-территориальная единица субъекта РФ

Городские агломерации, как явление современной действительности, стали неизбежным следствием урбанизационного «советского» периода с 1930-х по 1980-е гг, когда, как отмечал географ Пивоваров Ю. Л., городское население увеличилось в три раза¹⁸⁵. К 1958 г. доля городского населения превысила 50%, а к концу 90-х годов эта цифра увеличилась до 73% от общего числа населения государства¹⁸⁶, и в целом, учитывая данные Федеральной службы государственной статистики на январь 2019 г., ситуация сильно не изменилась (74,59%)¹⁸⁷. При этом ключевой особенностью этой урбанизации, как отмечает Ю.Л. Пивоваров, являлся крупногородской характер, сопровождавшийся интенсивной миграцией населения в крупные города, что было связано с развитием промышленности. Как указывает Г.М. Лаппо, 1/3 новых городов, создаваемых в послевоенное время, образовывалась вокруг крупных городов, становясь их спутниками¹⁸⁸.

Выявить точное число агломераций в РФ достаточно трудно, поскольку различные авторы применяют различные критерии, в особенности, оценивая количество населения, необходимое для появления такой формы территориального расселения. Основных подходов, как указывает А.Н. Швецов, можно выделить три: 1) Считая только города-миллионеры, которых на данный момент в стране пятнадцать; 2) Считая крупные города с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн. человек – тогда агломераций получается двадцать одна; 3) Счи-

¹⁸⁵ Пивоваров Ю. Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: ВЛАДОС, 1999. С. 175.

¹⁸⁶ Данные официального сайта федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

¹⁸⁷ Данные официального сайта федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL <https://showdata.gks.ru/report/278932/>

¹⁸⁸ Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 358.

тая города численностью населения вплоть от 100 тыс. человек, исходя из чего численность агломераций достигнет ста семидесяти¹⁸⁹.

Что касается конкретных примеров, то можно отметить, что основная часть городских агломераций сконцентрирована в европейской части России, где, как указывает А.Н. Швецов, находится 83% от их общего числа. Там находятся крупнейшие городские агломерации – Московская агломерация (17 млн. человек) и Санкт-Петербургская агломерация (6.2 млн. человек), также находится и ряд других, являющихся региональными центрами соответствующих субъектов РФ - Самаро-Тольятинская, Ростовская, Нижегородская, Волгоградская, Ярославская агломерации¹⁹⁰. Однако чем дальше обращается взгляд на восток, тем меньше становится самих агломераций, расстояние между ними становится все более далеким, а их население – все меньшим. Среди них есть Екатеринбургская, Челябинская, Омская, Новосибирская, Новокузнецкая, Красноярская, Иркутская и Владивостокская. Исследователи спорят о том, являются ли агломерациями территории вокруг таких городов, как Орел, Сочи, Череповец, Хабаровск, Томск, Оренбург, Чита, Комсомольск и Улан-Удэ¹⁹¹.

Плановыми актами 90-х годов на городские агломерации возлагались большие надежды в экономическом плане, в программе Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997-х годах» указывалось на то, что «городские агломерации, будучи центрами банковского и торгового капитала, первыми выходят из экономического кризиса и, тем самым, тянут за собой страну»¹⁹². В Генеральной схеме расселения на территории РФ развитие городских агломераций ставилось в качестве стратегической задачи для госу-

¹⁸⁹ Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 51.

¹⁹⁰ Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 52.

¹⁹¹ Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 52.

¹⁹² Подразделе 1 раздела 8, посвященного основам региональной политики: Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах», утв. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1966.

дарства¹⁹³. Городские агломерации упоминаются в различных федеральных актах ненормативного характера – в посланиях Президента РФ¹⁹⁴, Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁹⁵, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁹⁶, Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона¹⁹⁷, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года¹⁹⁸. Данные программы и правовые документы содержат ряд признаваемых государством в лице Правительства РФ городских агломераций, так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации упоминается Московская, Санкт-Петербургская, Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации и агломерации Ростовской области, Урала и Красноярского края¹⁹⁹.

С другой стороны, что касается нормативного регулирования городских агломераций, то можно констатировать его полное отсутствие. Федеральным законодательством не выделяются ни критерии для выделения городских агломераций, ни какие-либо вообще вопросы, касающиеся их, даже сам термин «городская агломерация» вне вышеуказанных программных актов не применяется, нет ни одной правовой нормы, которая оперировала бы данным понятием. Ме-

¹⁹³ Общие положения: Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобрена Правительством РФ протоколом от 15.12.1994 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁴ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016 № 45; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. № 282; Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. № 287.

¹⁹⁵ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁶ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁷ См. Разд. 8 Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона, утв. Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁸ Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 N 1120-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁹ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

жду тем, проблески регулирования на уровне субъектов РФ имеются, но в минимальном количестве – в качестве примером можно привести закон Белгородской области от 01 марта 2016 года № 58 «О развитии агломерации в Белгородской области». Между тем, данный закон, по большей части, лишь создает особые возможности для осуществления плановой работы и выделения бюджетных средств муниципальных образованиям, но не создает, в полной мере, основы для надлежащего регулирования агломераций²⁰⁰. Также примером использования городских агломераций для целей права может послужить Закон Красноярского края «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае», который содержит положение, запрещающее выделять территории для целей животноводства в пределах Красноярской агломерации²⁰¹, при этом сама Красноярская агломерация, в соответствии с Перечнем частей территории Красноярского края, состоит из: 1) городских округов: Красноярска, Сосновоборска, Дивногорска; 2) муниципальных районов: Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский²⁰². Между тем, это единственное на настоящий момент регулирование городских агломераций в Красноярском крае.

При отсутствии термина «городская агломерация» в федеральном законодательстве нет правовых институтов, способных заменить её. Среди таких, конечно, можно привести в пример два варианта: создание сверхбольших городских округов, включающих в себя все населенные пункты агломерации, или же предусмотренное ст. 8 ФЗ от 06.10.2003 № 131 межмуниципальное сотрудничество. Но первый способ выглядит весьма трудоемким с точки зрения действующей процедуры объединения муниципальных образований, а также создает угрозу утраты частью населений (в особенности, малых городов – спутников агломерации) агломерации права на осуществление местного самоуправления, поскольку либо они вообще утратят свои муниципальные образования и будут,

²⁰⁰ Максимов Н.А. Модели реализации правового регулирования городских агломераций в Российской Федерации: выпускная квалификационная работа бакалавра : 40.03.01. Красноярск : СФУ, 2018. С. 25-26. // Сайт Сибирского федерального университета [Электронный ресурс] URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/74718>

²⁰¹ Ч. 2 ст. 14: О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 // Наш Красноярский край. 2008. № 50.

²⁰² Перечень частей территории Красноярского края, утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 № 119-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

по сравнению с жителями центра агломерации, находится в невыгодном положении, либо получают в замену ему муниципальное образование – внутригородской район, что опять же, возможно, приведет к тому, что такой район может серьезно ослабеть с точки зрения бюджетной обеспеченности и, опять же, упасть в зависимость от городского округа, в который он входит. Второй же способ – межмуниципальное сотрудничество, скован тем, что межмуниципальным организациям, которые могут в его рамках создаваться, запрещено передавать властные полномочия органов местного самоуправления, что, по мнению исследователей не позволяет им стать дееспособной заменой городским агломерациям²⁰³. Также проблемой является то, что такие объединения создаются добровольно, что, при том, что агломерации существует объективно и независимо от их существования, делает их создание зависимым от воли должностных лиц в органах местного самоуправления.

Отсутствие правового регулирования порождает свои негативные последствия - провоцируются и обостряют транспортные и экологические проблемы, проблемы дефицита воды и иных ресурсов для обслуживания населения²⁰⁴, наблюдаются проблемы дискриминационного характера между центрами агломерации и периферией, где крупный город становится «черной дырой» и поглощает с окружающих его малых городов и поселений ресурсы и население для собственного развития, ничего не предоставляя взамен²⁰⁵. Как отмечает Р.В. Бабун, негативные эффекты от существования агломераций нередко встречают сопротивление к объединению со стороны руководства малых муниципальных образований²⁰⁶. Развитие агломераций, помимо этого, крайне дорогое направление деятельности, и для муниципальных образований без поддержки от госу-

²⁰³ Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 58.

²⁰⁴ Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 49-50

²⁰⁵ Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 57.

²⁰⁶ Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 255-256.

дарства такая задача является непосильной²⁰⁷. Между тем, правильный подход к агломерациям позволит извлекать выгоду из их положительных сторон - расширения сферы потребителей внутригородских услуг²⁰⁸, развитие инфраструктуры между населенными пунктами, рост населения²⁰⁹, улучшение социально-экономических отношения между населенными пунктами путем реализации совместных проектов, формирования общего экономического пространства²¹⁰.

Как отмечает А.Н. Максимов, формирование городской агломерации требует учета её особенностей при осуществлении государственного и муниципального управления, с целью чего в зарубежной практике часто вводятся правовые критерии определения территорий агломераций, например, в США с 1910 г. используется понятие и критерии метрополитенского ареала, в Великобритании – метрополитенского трудового ареала²¹¹. Как указывал автор настоящей диссертации в своей выпускной квалификационной работе, в качестве основных критериев городской агломерации, которые могут использоваться в их правовом регулировании, следует использовать следующие: 1) наличие крупного города – центра городской агломерации – в контексте российского правового регулирования можно говорить о наличии крупного городского округа, который и количественно (через количество населения и уровень своего экономического развития в целом) и качественно (через соотношение количества населения и уровня экономического развития с другими муниципальными образованиями, входящими в городскую агломерацию) превосходит другие муниципальные образования вокруг него; 2) наличие взаимосвязанных с этим городом других населенных пунктов, которые количественно и качественно не превосходят и не равны данному городскому округу и тесно с ним взаимосвя-

²⁰⁷ Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 255-256.

²⁰⁸ Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 167-168.

²⁰⁹ Лапко Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 359-360.

²¹⁰ Волчкова И. В. Особенности управления развитием агломераций в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 1. С. 78.

²¹¹ Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С. 39.

заны наличием общей инфраструктуры, через которую происходит непрерывное движение товаров, работ, услуг, рабочей силы и т.п.; 3) вышеуказанными взаимосвязями охватывается более, чем одно муниципальное образование²¹². Вместе с этими критериями законодателю также необходимо определить обязательность привлечения экспертов-экономистов, градovedов и географов в разрешении вопроса о соответствии вышеуказанным критериям той или иной территории, поскольку для ответа на них чаще всего нужны специальные знания из сферы соответствующих наук²¹³.

Ключевым является вопрос о том, в какой форме будет образовываться городская агломерация, ответом на что обычно служит идея о моделях правового регулирования городских агломераций. Среди различных подходов исследователей нам наиболее близка позиция Е.В. Гриценко, которая указала на три основных модели: 1) осуществления муниципально-территориальных преобразований и расширение городских округов (применение унитарной модели); 2) развитие межмуниципального сотрудничества (применение договорной модели); 3) управление органами субъекта РФ или специально уполномоченным органом субъекта Федерации (применение региональной модели)²¹⁴.

Первая модель, на наш взгляд, является наиболее проблемной с точки зрения реализации и обоснованности её применения. Она требует внесения значительных изменений и дополнений в действующее законодательство, а также существенных организационных мер, посредством которых будут созданы городские агломерации как муниципальные образования. Учитывая упомянутую ранее позицию многих исследователей о том, что даже городские округа и муниципальные районы являются уже слишком высоким уровнем управления для местного самоуправления, то уж городские агломерации, по размерам и экономической мощи, не уступающие некоторым субъектам РФ, уж точно вряд

²¹² Максимов Н.А. Модели реализации правового регулирования городских агломераций в Российской Федерации: выпускная квалификационная работа бакалавра : 40.03.01. Красноярск : СФУ, 2018. С. 32-33. // Сайт Сибирского федерального университета [Электронный ресурс] URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/74718>

²¹³ Максимов Н.А. Модели реализации правового регулирования городских агломераций в Российской Федерации: выпускная квалификационная работа бакалавра : 40.03.01. Красноярск : СФУ, 2018. С. 32-33. // Сайт Сибирского федерального университета [Электронный ресурс] URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/74718>

²¹⁴ Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 25.

ли должны считаться уровнем местного самоуправления. Конечно, в зарубежной практике существуют примеры использования именно этой модели, например, Большой Лондон, состоящий из тридцати двух муниципальных районов и органов управления всей этой агломерацией - Собрания Большого Лондона и мэра Большого Лондона, которые формируются всем населением указанной территории²¹⁵. Но тот же пример французских «сообществ агломераций», на которые, помимо полномочий по решению местных вопросов, возлагается и часть полномочий от департаментов (региональных органов)²¹⁶, показывает, что уровень агломераций действительно уже достаточно сильно выходит за рамки обычного муниципального образования. Как отмечает И.В. Бабичев, городская агломерация в системе российского позитивного права и российских управленческих традиций может эффективно существовать только в виде публично-правового образования региональной государственной власти²¹⁷.

Поэтому, на наш взгляд, наиболее оптимальными, и, в целом, простыми в реализации является именно вторая и третья модели. Однако вторая модель, основывающаяся на межмуниципальном сотрудничестве, требует, чтобы закон позволил создавать такие межмуниципальные организации, которым муниципалитеты могли бы передавать часть полномочий. Очевидно, что такие организации не будут существовать без присмотра, и, в целом, является позитивным пример закона Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области». Так, ч. 2 ст. 2 данного закона указано, что территории, входящие в агломерацию, определяет орган, уполномоченный Правительством Белгородской области, с учетом схемы территориального планирования Белгородской области, в соответствии с предложениями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований, иных организаций. Закон предполагает, что муниципалитеты сами договором в рамках межмуниципального сотрудничества определяют границы агло-

²¹⁵ Ежевский Д. О. Городское самоуправления – опыт Лондона // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 30-33.

²¹⁶ Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография. СПб.: ГОУ ВПО «СПбГУАП», 2006. С. 72-76.

²¹⁷ Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 69.

мерации и подразумевает дальнейшую деятельность органов государственной власти области по разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития агломерации, проектов и программ в рамках агломерации, предполагается также создание координационного органа - Совета по развитию агломераций на территории Белгородской области, а также оказания финансовой поддержки развития агломераций²¹⁸.

С другой стороны, то, что предлагается в Белгородской области, приближает нас к идее сочетания второй и третьей модели. Вокруг городской агломерации субъектом РФ вполне может быть образована соответствующая административно-территориальная единица, в рамках которой будут действовать соответствующие органы государственной власти субъекта РФ, осуществляющие планирование агломерационных процессов, содействующие взаимодействию между муниципальными образованиями, обеспечивающие оказание им финансовой поддержки на реализацию совместных проектов. Получается своеобразная договорная агломерация (то есть, вторая модель), но под бдительным прищмотром субъекта РФ, который вполне может создать на территории соответствующей административно-территориальной единицы специализированные органы. Однако, вполне возможна и другая ситуация – когда третья модель (региональная агломерация) будет реализована ближе к своему чистому виду и административно-территориальная единица субъекта РФ не просто будет осуществлять планирование и содействие во взаимодействии, но напрямую станет осуществлять государственное управление. Как отмечал Э. Маркварт, государственное управление агломерацией может осуществляться двумя путями: 1) путем создания органов специальной компетенции, при этом данные органы должны иметь и некоторые полномочия местного самоуправления и, 2) путем образования государственно-территориального образования с собственной компетенцией²¹⁹. Что же касается возможной компетенции, то такая административно-территориальная единица будет решать в первую очередь вопросы ор-

²¹⁸ О развитии агломераций в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁹ Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21.

ганизации транспортного обслуживания, ведения плановой деятельности по развитию агломерации в целом, которая будет обязательна для входящих в агломерацию муниципалитетов, организовывать вопросы снабжения. Главной целью такой единицы будет обеспечение в агломерации устойчивого развития, которое основывается на балансе интересов города – центра агломерации – и других населенных пунктов, в неё входящих.

Таким образом, на наш взгляд, какую бы модель не избрали для итогового регулирования городских агломераций, место для такой административно-территориальной единицы будет всегда – либо в роли координатора межмуниципального сотрудничества, либо в роли непосредственно средства директивного управления городской агломерацией. Но для реализации любой из моделей потребуются соответствующие изменения в ФЗ от 06.10.2003 № 131 и ФЗ от 06.10.1999 № 184. В первом случае речь идет о том, чтобы дать муниципалитетам право создавать межмуниципальные организации в форме городских агломераций, а субъектам РФ – указать на возможность координирования таких агломераций через соответствующую им административно-территориальную единицу. Во втором случае речь идет о том, чтобы для субъектов РФ прямо указали на возможность создавать городские агломерации как административно-территориальные единицы в ФЗ от 06.10.1999 № 184, а в ФЗ от 06.10.2003 № 131 указали на право передачи таким единицам полномочий по решению определенных вопросов местного значения и на принятие в рамках её деятельности решений, обязательных для исполнения органами местного самоуправления, в особенности, в сфере планирования развития городской агломерации. При этом, во всяком случае, федеральный законодатель должен будет также определить критерии признания территории городской агломерации, чтобы субъектам РФ было на что ориентироваться в создании соответствующих административно-территориальных единиц²²⁰.

²²⁰ Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 56.

Заключение

Государство, будучи публично-правовой организацией, распространяющей свою власть как на определенную территорию, так и на определенный круг лиц, нуждается в надлежащем правовом оформлении своей власти, чему служит институт территориальной организации публичной власти. Будучи сложным системным правовым институтом, он может исследоваться во всем разнообразии составляющих его элементов, одним из которых является административно-территориальное устройство субъектов РФ. Проведя исследование всего многообразия подходов, предлагаемых в правовой науке, изучив соответствующее федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, следуя поставленным целям и задачам исследования, мы пришли к следующим выводам:

Во-первых, нами было определено место административно-территориального устройства субъектов РФ в системе окружающих его понятий. Мы пришли к выводу, что территориальное устройство публичной власти является наиболее общим термином, определяемым как урегулированная нормами права иерархическая и многоуровневая система взаимоотношений между центрами уровней территориального устройства и их периферией в целях образования и функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и организация взаимодействия между ними. Территориальное устройство можно подвергать аналитическому исследованию, на основании чего можно выделить на основании охватываемого пространства (территории) уровни территориального устройства публичной власти – федеральный, субъекта РФ и муниципального образования, а на основании соотношения применения в системе принципов унитаризма или федерализма – типы территориального устройства публичной власти – административно-территориальное и политико-территориальное устройство. Соответственно, административно-территориальное устройство субъекта РФ является типом территориального устройства в субъекте РФ, основанным на принципе унитаризма, определяющим распределение директивной власти органов государственной власти субъек-

ектов РФ, и этим отличается от муниципально-территориального устройства, которое имеет скорее политико-правовой характер, поскольку связано с созданием самостоятельных по отношению к субъекту РФ политико-территориальных образований.

Во-вторых, нами было определено надлежащее теоретическое определение для административно-территориального устройства и административно-территориальной единицы – основы такого устройства. Административно-территориальное устройство субъекта РФ следует понимать, как основанную на принципе унитаризма систему взаимоотношений между органами государственной власти субъекта РФ и административно-территориальными единицами субъекта РФ (территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов РФ) для целей создания функционирующей системы государственного управления на территории субъекта РФ. При этом административно-территориальные единицы определяются, как часть территории субъекта РФ, которая включает в себя состав населенные пункты (пункт), имеет установленные границы и правовой режим и определяет пределы пространственной юрисдикции органов государственной власти субъекта РФ. Для таких единиц необязательно иметь полную правосубъектность, они могут иметь как универсальный управленческий, так и отраслевой характер. При этом оба явления могут рассматриваться и как соответствующие конституционно-правовые институты.

В-третьих, оценивая действующее федеральное правовое регулирование и практику Конституционного Суда РФ, мы пришли к выводу о наличии труднообъяснимого противоречия, когда, с одной стороны, Конституционным Судом РФ указывается на исключительную компетенцию субъекта РФ в отношении его административно-территориального устройства, а, с другой стороны, в наличии ряда правовых норм на федеральном уровне, непосредственно посвященных регулированию этого правового института. Мы считаем, что выходом из такого положения является признание того, что административно-территориальное устройство все же является элементом общих принципов ор-

ганизации системы государственной власти субъектов РФ и, тем самым, относится к предмету совместного ведения Российской Федерации с субъектов РФ.

В-четвертых, оценивая перспективы правового регулирования федеральным законодательством данного правового института при наличии признания его в качестве элемента сферы совместного ведения Федерации и субъектов, мы пришли к выводу о необходимости воплощения этого регулирования в форме главы IV.1 (с соответствующим изменением нумерации для действующих главы IV.1 и IV.2) Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которая будет именоваться, как «Общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ». Содержание этой главы предполагается следующим:

1) Административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ или законами субъекта РФ. Одновременно с ведением этой формулировки необходимо изъять действующей формулировки пп. «л» п. 2 ст. 5, фактически обязывающей субъект РФ устанавливать и регулировать административно-территориальное устройство именно законом субъекта РФ, поскольку вполне возможно, что субъект РФ может использовать для этих целей и свою конституцию (устав).

2) Общими принципами административно-территориального устройства являются следующие принципы: а) разграничения административно-территориального устройства в субъекте РФ и территориальной организации местного самоуправления; б) соблюдения гарантий местного самоуправления и сотрудничества с муниципальными образованиями в осуществлении публичной власти над территорией; в) формирования наиболее эффективной системы государственного управления; г) экономической целесообразности административно-территориального устройства; д) соответствия сложившейся системе расселения и максимальной приближенности к населению, по отношению к которому будет осуществляться управляющее воздействие; е) учета националь-

ных, этнических, языковых, религиозных и иных исторически сложившихся местных особенностей; ж) учета мнения населения при формировании административно-территориальных единиц. Установление общих принципов не препятствует субъекту РФ с учетом своих исторических, культурных и других местных особенностей установить свои дополнительные принципы.

3) Административно-территориальное устройство субъектов РФ не должно подлежать смешению с территориальной организацией местного самоуправления. Это должно выражаться в том, что субъекты РФ не должны определять административно-территориальные единицы через муниципальные образования (перечисление муниципальных образований) на территории субъекта РФ.

4) Должен быть установлен перечень основных административно-территориальных единиц, которые может создать субъект, к которым будут относиться соответствующие муниципальным образованиям, но не привязанные жестко по границам виды административно-территориальных единиц. За субъектом РФ сохраняется право свободного определения границ таких единиц, а также право создания других, не поименованных в федеральном законодательстве единиц.

5) Необходимо смена муниципальных районов и муниципальных округов, как не очень-то вписывающихся в концепцию местного самоуправления территориальных образований, на соответствующие им административные районы, управление в рамках которых будет осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

Помимо этого, при принятии вышеуказанных изменений, одновременно должны быть внесены уточняющие изменения во все другие федеральные правовые акты, так или иначе затрагивающие вопросы административно-территориального устройства:

1) Изъятие муниципальных районов и муниципальных округов из ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

2) Порядок присвоения наименований и переименования административно-территориальных единиц субъектов РФ должен быть урегулирован отдель-

но, на уровне указанной нами главы ФЗ от 06.10.1999 № 184, в пользу большей свободы субъектов РФ в этом отношении – в аспекте именования этих единиц именно они должны принимать окончательное решение, а федеральным органам должно лишь осуществлять контроль за соблюдением прав и законных интересов населения и вести учет этих наименований.

В-шестых, из административно-территориального устройства субъектов РФ законодателю необходимо однозначно изъять право на регулирование населенных пунктов, поскольку таковое должно во избежание вмешательства в осуществление местного самоуправления регулироваться Российской Федерацией, регулирование закрытых административно-территориальных образований, поскольку таковые являются административно-территориальными единицами самой Федерации. Федерации также следует уделить значительно большее внимание регулированию особенностей правового статуса автономных округов как административно-территориальных единиц с особым статусом в составе субъектов РФ, по крайней мере, в отношении будущих подобных ситуаций.

В-седьмых, в качестве одного из достаточно перспективных видов административно-территориальной единицы нами предлагается ввести городскую агломерацию. Она может существовать в рамках двух моделей правового регулирования – в случае договорной модели в рамках такой единицы будут создаваться координирующие деятельность муниципальных образований по созданию и взаимодействующую в рамках агломерации органы субъекта РФ, в случае же модели региональной агломерации в рамках такой единицы субъект РФ может создать органы управления ими, в том числе наделив административно-территориальную единицу собственной правосубъектностью. При этом к таким органам перейдет часть компетенции по решению вопросов местного значения, в связи с чем необходимо внесение изменений в соответствующее законодательство о местном самоуправлении.

Список использованных источников

Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – ст. 1416.
3. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 42. – ст. 4212;
4. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 29. – ст. 3119.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – ст. 16.
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – ст. 5005.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – ст. 3822.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – ст. 2253.
9. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33. – ст. 1915.
10. О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – ст. 5718.
11. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 10. – ст. 357.
12. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // СЗ РФ. – 2000. – № 20. – ст. 2112.
13. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
14. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
15. Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона, утв. Распоряжением Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
16. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
17. Концепция ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы», утв. распоряжением Правительства РФ от 17.12.2014 № 2572-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

18. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 N 1120-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
19. Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах», утв. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – ст. 1966.
20. Общие положения: Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобрена Правительством РФ протоколом от 15.12.1994 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>
21. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
22. Порядок ведения регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения (физических лиц и работодателей), включая порядок, сроки и форму представления в них сведений, утв. приказом Минздравсоцразвития России от 08.11.2010 № 972н // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
23. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26.04.1995 № 4-оз, принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
24. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО, принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27.12.1998 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
25. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
26. Устав Пермского края от 27.04.2007 N 32-ПК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
27. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6, принят Тюменской областной Думой 15.06.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
28. Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ, принят Думой Чукотского автономного округа 29.10.1997 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
29. О порядке решения вопросов административно-территориального и муниципального устройства, о наименованиях географических и иных объектов в Республике Коми: закон Республики Коми от 20.11.2006 № 115-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
30. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области: закон Амурской области от 23.12.2005 № 127-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
31. О развитии агломераций в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
32. О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 // Наш Красноярский край. – 2008. – № 50.
33. О территориальном делении города Москвы: закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
34. О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
35. Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края: закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 320-ЗЗК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

36. Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
37. Об административно-территориальном устройстве Калининградской области: Закон Калининградской области от 10.06.2010 № 463 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
38. Об административно-территориальном устройстве Камчатского края: Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
39. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
40. Об административно-территориальном устройстве Курганской области: Закон Курганской области от 27.12.2007 N 316 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
41. Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения: областной закон Ленинградской области от 15.06.2010 № 32-оз // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
42. Об административно-территориальном устройстве Московской области: закон Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
43. Об административно-территориальном устройстве Мурманской области: Закон Мурманской области от 06.01.1998 № 96-01-ЗМО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
44. Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
45. Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15.10.2003 N 467-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
46. Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
47. Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
48. Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 10.04.2002 № 16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
49. Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 06.07.1995 З № 77-И // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
50. Об административно-территориальном устройстве Республики Северная Осетия-Алания: закон Республики Северная Осетия-Алания от 09.07.2007 № 34-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
51. Об административно-территориальном устройстве Ростовской области: областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
52. Об административно-территориальном устройстве Свердловской области: Закон Свердловской области от 13.04.2017 № 34-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

53. Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 01.03.2005 № 9-кз // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
54. Об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики: закон УР от 19.10.2006 № 46-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
55. Об административно-территориальных единицах с особым статусом: Закон Красноярского края от 24.12.2015 N 9-4110 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
56. Перечень частей территории Красноярского края, утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 № 119-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
57. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. № 282.
58. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. № 287.
59. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016 № 45.
60. Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации : проект Федерального закона N 227899-3 (текст по состоянию на 24.07.2002) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
61. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принята ВС РСФСР 12.04.1978 (утратила силу) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – ст. 407.
62. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята ВС СССР 07.10.1977 (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – ст. 617.
63. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – ст. 3506.
64. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. – 1998. – № 19. – ст. 2069.

Судебная практика

1. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – ст. 708.
2. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 4.
3. По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 29-П // СЗ РФ. – 2019. – № 30. – ст. 4411.
4. По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 13-П // СЗ РФ. – 2016. – № 19. – ст. 2774.

5. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // СЗ РФ. – 2015. – № 50. – ст. 7226.

6. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 N 2-П // СЗ РФ. – 2002. – № 6. – ст. 627.

7. По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

9. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области "Об административно-территориальном устройстве Брянской области: Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

10. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области»: Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

11. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области о толковании пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1997 N 14-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

Специальная литература

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. – М.: Норма, 2014. – 912 с.
3. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М.: Инфограф, 1999. – 383 с.
4. Анненкова В.Г. Сущность категории «единство Российского государства» // История государства и права. – 2006. – № 7. – С. 6-8.
5. Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 66–72.

6. Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 249-267.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2007. – 784 с.
8. Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы // Российский юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 100-109.
9. Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография. – СПб.: ГОУ ВПО «СПбГУАП», 2006. – 91 с.
10. Большой энциклопедический словарь. 2000 // Сайт словарей «Академик» [Электронный ресурс] URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/221386>
11. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 80-91.
12. Волчкова И. В. Особенности управления развитием агломераций в России // Вопросы экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 78-81.
13. Гагиев А.К. Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 43-46.
14. Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и её субъектов: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. Тюмень: Институт государства и права ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет, 2006. 34 с.
15. Гейн Е.А., Матейкович М.С. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2009. – 224 с.
16. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 28-36.
17. Дамдинов Б.Д. Административно-территориальные единицы в системе публично-территориальных образований России: теория, правовое регулирование и практика // Сибирский юридический вестник. – 2014. – № 3. – С. 28-34.
18. Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. – 253 с.
19. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 57-60.
20. Диреганова А.В. Административно-территориальное устройство субъектов РФ находящихся в пределах Южного федерального округа: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. – Ставрополь: Ставропольский государственный университет, 2005. – 23 с.
21. Дотдаева О.Н. К вопросу о новом этапе развития административно-территориального устройства Ставропольского края // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 121-126.
22. Ежевский Д. О. Городское самоуправления – опыт Лондона // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 27-35.
23. Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. – Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 27 с.
24. Ермолаева Ю.В. Конституционные основы территориального развития России: теория и практика. // Вестник Саратовской юридической академии. – 2017. – № 5. – С. 84-91.

25. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: Учебник для вузов. – М.: Зерцало, 2000. – 320 с.
26. Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2006. – 608 с.
27. Коломеец Н.Е. О понятии административно-территориальной единицы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 11. – С. 3-6
28. Кондрашев А.А. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: Общее и особенное (на примере Российской Арктики) / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2018. – № 3. – С. 50-60.
29. Кондрашев А.А. Идея правового государства в России: конституционная мифология и правовая реальность // Lex Russica. – 2017. – № 3. – С. 74-88.
30. Кондрашев А.А. Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом (на примере Красноярского края) / А.А. Кондрашев, Ю.С. Дружинина // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2017. – № 1. – С. 182-192.
31. Коновалов А.В. К вопросу о понимании принципов права // Lex Rusica. – 2018. – № 8. – С. 81-87.
32. Конституционное право зарубежных стран Российской Федерации: Учебник / отв. ред. Носов С.И. – М.: Статут, 2014. – 391 с.
33. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. – 675 с.
34. Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – 480 с.
35. Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. – М.: URSS, 2014. – 432 с.
36. Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и ее субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 47. – С. 318-353
37. Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 29 – 34
38. Лексин И.В. О правовых принципах и критериях в территориальном устройстве России и его реформировании // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 40. – С. 105-149.
39. Лексин И.В. Территориальное устройство государства: проблемы предмета и методологии // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2012. – № 2. – С. 42-57.
40. Мазуров В.Ю. Система территориального устройства России: понятие, структура, принципы построения // Новый юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 116-126.
41. Максимов А.Н. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: понятие и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 4. – С. 70-79.
42. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 4. – С. 34-40.
43. Максимов Н.А. Модели реализации правового регулирования городских агломераций в Российской Федерации: выпускная квалификационная работа бакалавра : 40.03.01. Красноярск : СФУ, 2018. // Сайт Сибирского федерального университета [Электронный ресурс] URL: <http://elibrary.sfu-kras.ru/handle/2311/74718>
44. Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. – 2017. – № 2. – С. 20-24.

45. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М.: Статут, 2013. – 521 с.
46. Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. БОНДАРЯ к постановлению Конституционного Суда РФ от 1.12.2015 № 30-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
47. Молчаков Н.Ю. Федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: теоретико-методологические аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 8. – С. 3-7.
48. Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 10. – С. 54-58.
49. Не надо ломать Конституцию. Интервью с С.М. Шахраем // Сайт Независимой газеты [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/politics/2002-12-27/2_shahray.html
50. Пивоваров Ю. Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: Учеб. пособие для студентов вузов. – М.: ВЛАДОС, 1999. – 232 с.
51. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие – Москва: Проспект, 2014. – 176 с.
52. Рыков А.Н. К вопросу о территориальной модели эффективной организации местной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 45-50.
53. Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 7. – С. 50-61.
54. Рыков А.Н. Эволюция института административно-территориального устройства в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 8. С. 36-41.
55. Сергеев Д. Б. Структура муниципального образования: Монография / Д.Б. Сергеев; под науч. ред. С.Д. Князева. – Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. – 168 с.
56. Смирнов Д.А. О понятии принципов права // Общество и право. – 2012. – № 4. – С. 29-37.
57. Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 162-174
58. Спрыгина О.Р. Современный взгляд на систему принципов административно-территориального устройства: теоретические аспекты и варианты законодательного закрепления в объединенных субъектах РФ. // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 7. – С. 64-67.
59. Спрыгина О.Р. Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства: дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. – М.: ФГКОУ ВП «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2016. – 186 с.
60. Степанова Ю.В. Категория «Административно-территориальная единица в законодательстве субъектов РФ» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 5. – С. 62-66.
61. Степанова Ю.В. Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2012. – Т. 12. – Вып. 4. – С. 116-119
62. Страшун, Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2005. – 896 с..
63. Теория государства и права : учебник / под ред. А.А. Клишаса. – М.: Статут, 2019. – 512 с.
64. Теория современной Конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 320 с.

65. Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. – М.: Инфра-М, 2013. – 320 с.
66. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2002. – 202 с.
67. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – М.: Норма, 2008. – 318 с.
68. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства РФ: проблемы и решения. // Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С. 22-31
69. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дисс. на соиск. ст. докт. юрид. наук. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. – 51 с.
70. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. – М.: Артикул, 1997. – 352 с.
71. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право: учебное пособие для магистрантов и аспирантов. – М.: Юриспруденция, 2011. – 550 с.
72. Чистяков О.И. Об «организации государственного единства» вообще, России в частности и в особенности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2003. – № 3. – С. 3-18.
73. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Минск: Новое знание, 2001. – 576 с.
74. Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. – 2017. – № 2. – С. 47-60.
75. Шугрина Е.С. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова // Местное право. – 2018. – № 3. – С. 15-50
76. Щедрин Н.В. Пределы законодательного усмотрения при нормативно-правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов Федерации / Н.В. Щедрин, Л.А. Шарнина // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 2. – С. 41-48.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Административно-территориальное устройство
в субъектах Российской Федерации

тема

40.04.01. Юриспруденция

код и наименование направления


40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности

код и наименование магистерской программы

Науч. руководитель  доцент, к. ю. н.

подпись, дата должность, ученая степень

О.В. Роньжина
инициалы, фамилия

Выпускник  18.05 ЮЮ18-07М, 161835436

подпись, дата номер группы, зачетной книжки инициалы, фамилия

Н.А. Максимов

Рецензент  к.э.н., доцент кафедры соц-эконом.

подпись, дата должность

18.06.10 планирования ИЭУиП СФУ Е.Н. Почекутова
инициалы, фамилия