

*На правах рукописи*

**ГЕЙН Елена Александровна**

**ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ СУБЪЕКТОВ**

12.00.02 - конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень-2006

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

**Научный руководитель** доктор юридических наук,  
профессор  
**Матейкович Максим Станиславович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
**Керимов Александр Джангирович**

кандидат юридических наук  
**Киричек Евгений Владимирович**

**Ведущая организация** **Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Челябинский государственный университет»**

Защита состоится «\_\_\_» декабря 2006 г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина 38, (зал заседаний Ученого совета).

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

Автореферат разослан «\_\_\_» декабря 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук

В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Понятие территории является одной из центральных категорий в юридической науке. С ней неразрывно связаны практически все фундаментальные явления политико-правовой жизни современного общества и государства. Рассматривая территорию в качестве одного из основных признаков любого государства, необходимо иметь в виду, что территория является также жизненным пространством людей. Поэтому для каждого государства вопросы территориального устройства имеют первостепенное значение. Страна подразделяется на административно-территориальные единицы, в которых создаются органы власти и налаживается управление этими территориями. Жизненное пространство тем самым упорядочивается в государственное, экономическое, правовое, информационное и иное пространство.

Россия является не только самым большим по территории, но и одним из самых сложноуправляемых государств мира. Это определяется размером государственной территории, числом субъектов федерации (88), количеством их видов (6) и разницей между ними по численности населения (более чем в 400 раз). Прошедшие конституционные реформы (учреждение федеральных округов, объединение ряда субъектов) существенно изменили облик публичной власти в Российской Федерации, принципы ее организации, что требует применения новых подходов к регулированию административно-территориального устройства.

Вместе с тем, сегодня в сфере регулирования государственно-территориальной структуры России еще много нерешенных вопросов. В частности, отсутствует единое понимание термина «административно-территориальное устройство государства» как в науке, так и в законодательстве Российской Федерации, нет единства в определении правового статуса федеральных округов, административно-территориальных единиц, образуемых на базе бывших автономных округов.

Отсутствие в федеральном законодательстве четко выраженных подходов к решению существующих проблем ставит реализацию политических, социальных прав граждан в зависимость от регионального нормотворчества, которое далеко не всегда развивается по оптимальному пути, приводя в ряде случаев к массовому нарушению этих прав либо создавая предпосылки для такого нарушения. Неслучайно различные аспекты территориальной организации власти в субъектах Российской Федерации неоднократно становились предметом судебного рассмотрения, в том числе в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации.

Противоречивость действующего законодательства об административно-территориальном устройстве, наличие пробелов в регулировании многих концептуальных вопросов территориальной организации государственной власти и местного самоуправления в значительной мере, на наш взгляд, обусловлены отсутствием в современной государственно-правовой науке комплексных исследований, посвященных административно-территориальному устройству Российской Федерации.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов.

**Предметом исследования** является содержание понятия административно-территориального устройства Российской Федерации, регулирующие его нормы конституционного и межотраслевого законодательства, а также судебная и правоприменительная практика в данной сфере.

**Цель диссертационного исследования** состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа проблем административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов сформулировать предложения о

наиболее эффективных способах правового регулирования территориальной организации власти в Российской Федерации.

Указанная цель достигается при разрешении следующего комплекса задач:

1. Определение понятия «административно-территориальное устройство государства», отвечающего современному уровню знаний. Классификация административно-территориальных единиц Российской Федерации.

2. Изучение конституционно-правовых основ административно-территориального устройства Российской Федерации.

3. Выявление существующих проблем в сфере правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов, предложение путей их разрешения.

**Методологическая основа исследования.** Методологию исследования составили: общенаучные методы – диалектико-материалистический, сравнения, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, системного и структурного подходов; специальные методы – социологический, исторический, функциональный; частнонаучные методы – логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, метод выработки правовых решений, метод токования норм права, а также метод моделирования при определении научных понятий, внесения конкретных рекомендаций по модернизации законодательства.

**Теоретическую базу исследования** составили труды отечественных и зарубежных авторов в области общей теории права (В. М. Корельского, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, В. С. Нерсесянца, В. Д. Перевалова, В. С. Петрова, Б.Н. Топорина, В. Н. Хропанюка и др.), конституционного, административного, земельного и международного права (С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, Н. Т. Абрамовой, Г. В. Атаманчука, М. В. Баглая, Р. В. Бабуна, Д. Н. Бахраха, Л. Ф. Болтенковой, А. А. Безуглова, И. А. Василенко, Н. В. Витрука, И. В. Выдрина, А. А. Высоковского, Б. Н. Габричидзе, А. П. Елисеева, Р. В. Енгибаряна, Б. В. Ерофеева, В. Т. Кабышева, Б. М. Клименко, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, Н.

М. Кони́на, О. Е. Ку́тафина, Ю. И. Лейбо, М. С. Матейковича, В. В. Невинского, В. Д. Плесовских, В. Е. Севрюгина, Б. А. Страшун, Б. Н. Топорина, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева, А. А. Югова и др.), а также зарубежных исследователей (Г. Бребана, Ж. Веделья, Д. Гарнера, Г. Еллинека, Е. Ланга, Ж. Марку, Р. Хендлера).

В работе использовались исследования ученых – представителей других отраслевых наук: В. В. Воронина, В. П. Петровой, Д. Н. Замятина, Г. М. Кржижановского, С. А. Кузнецова, Ю. А. Семагина, А. П. Хаврака, М. Д. Шарыги, М. К. Шишкова.

Более подробно отдельные аспекты исследуемой проблемы были проанализированы в работах: А. А. Адамеску, В. Г. Анненковой, С. Н. Бабурина, М. В. Глигич-Золотарева, А. Г. Гранберга, А. Н. Дементьева, Н. М. Добрынина, С. П. Калинина, В. А. Лапина, В. Я. Любовного, А. С. Саломаткина, Ю. А. Тихомирова, Б. С. Хорева, М. А. Шафира, Б. М. Штульбрега.

**Научная новизна** диссертации определяется тем, что впервые в отечественной юридической науке в современных конституционно-правовых условиях проведено комплексное исследование административно-территориального устройства не только субъектов Российской Федерации, но и Российской Федерации в целом.

Предложены дефиниции либо уточнены понятия: «административно-территориальное устройство Российской Федерации», «административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации», определения отдельных видов административно-территориальных единиц: «федеральный округ», «субъект федерации», «географический объект».

В диссертации проводится одна из первых классификаций административно-территориального устройства России, включающая такие основания как:

- уровень осуществляемой в государстве власти;
- вид осуществляемых государством функций;
- географические признаки территории.

Автором определяется соотношение конституционного и межотраслевого правового регулирования административно-территориального устройства, при этом отмечается, что конституционно-правовое регулирование является превалирующим. В работе предложены новые подходы к унификации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

### **Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

1. Административно-территориальное устройство государства представляет собой разделение территории государства на части, осуществляемое органами публичной власти в целях организации наиболее эффективного осуществления функций государственного управления и местного самоуправления.

Административно-территориальная единица - это часть территории государства, на которой осуществляется государственное управление или местное самоуправление.

Наряду с другими подсистемами государства (политической, налоговой, гражданства, системой государственных органов и т.д.) административно-территориальное устройство является составной частью государственного устройства, определяющей важный, но не единственный, признак государства – организация власти в пространственных пределах принадлежащей ему территории. Данные понятия соотносятся как часть и целое.

2. Существующие в Российской Федерации виды административно-территориальных единиц могут быть классифицированы по трем основаниям:

- в зависимости от географических признаков территории (базовая) - географические объекты;

- в зависимости от уровня осуществляемой в государстве власти (властные): федеральные округа, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования;

- в зависимости от вида осуществляемых государством функций (ведомственные): военные, образовательные округа, округа МЧС Российской Федерации, экономические районы, закрытые административно-территориальные образования и т.д.

3. Первичными элементами для формирования системы административно-территориальных единиц являются географические объекты, к которым относятся: **населенные пункты** (города, поселки, села, деревни и подобные им объекты) и **природные объекты** (материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и подобные им объекты). Фиксирование географических характеристик территории - это объективно существующая потребность в систематизации объектов пространства для каждого государства. На основе полученных данных (о природных и населенных объектах – первичных признаках территории) властные органы создают различные виды административно-территориальных единиц.

4. Субъекты федерации являются не только государственными образованиями (государствами), но и административно-территориальными единицами федеративного государства, поскольку они входят в состав территории федерации и управляемы ею посредством формирования единой системы исполнительной власти и возможности применения мер федерального принуждения.

5. Объединение субъектов федеративного государства в составе единого государства предопределяет необходимость проведения единой федеральной политики в масштабах всей страны. Федеральные органы государственной власти в соответствии с частью 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации наделены правом для осуществления своих полномочий создавать административно-территориальные единицы, в том числе, используя территории субъектов. Федеральные округа, образованные Указом Президента Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений в субъектах Российской Федерации,



являются административно-территориальными единицами.

6. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации является составной частью (подсистемой) территориальной организации Российской Федерации и должно строиться на основе унифицированных подходов. В частности, для поселка могут быть юридически зафиксированы следующие критерии:

- численность населения;
- процентное соотношение занятого населения в отраслях народного хозяйства;
- инфраструктурные требования (наличие промышленных предприятий, объектов строительства, железнодорожных узлов, гидротехнических сооружений, предприятий по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, высших учебных заведений, научно-исследовательских учреждений, объектов социальной сферы).

7. Конституционное право обеспечивает не только общее нормирование, но и детальное правовое регулирование большинства аспектов административно-территориального устройства, в том числе:

- поименное перечисление субъектов в Конституции Российской Федерации;
- регулирование в федеральном конституционном законодательстве вопросов образования новых субъектов Российской Федерации и закрепление статуса новых видов административно-территориальных единиц, образуемых на основе бывших автономных округов;
- поименное перечисление в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации видов административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации;
- признание регулирования вопросов административно-территориального устройства частью законодательного регулирования общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Особенности правового статуса бывших автономных округов, вошедших в состав вновь образованных краев в качестве административно-территориальных единиц, являются:

- наличие национально-культурных факторов при создании административно-территориальной единицы;
- определение границ административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации не законом субъекта федерации, а федеральным конституционным законом;
- частичное регулирование правового статуса административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации федеральным конституционным законом. В частности, закрепление требования о неделимости территории данной административно-территориальной единицы и о необходимости оказания помощи коренным малочисленным народам, проживающим на ее территории в сохранении национальной самобытности, развитии их национальных языков и национальных культур.

**Теоретическая и практическая значимость** работы заключается в том, что автор существенно дополняет теорию конституционного права, в частности, в вопросах категориального аппарата административно-территориального устройства. Полученные диссертантом общетеоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы в целях дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации и ее субъектов.

Исследование имеет системный характер, решает задачи, актуальные для смежных отраслей права (муниципального, административного, земельного). Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, а также фактический материал, могут быть использованы учеными в дальнейших научных исследованиях в рамках конституционного и муниципального права.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и

права Тюменского государственного университета, где проводилось ее рецензирование и обсуждение. Основные идеи излагались автором в сообщениях на заседаниях кафедры, на всероссийской научно-практической конференции, проходившей в Тюменском юридическом институте МВД Российской Федерации, нашли отражение в опубликованных статьях.

Материалы исследования используются диссертантом при проведении занятий по дисциплинам «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации».

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и специальной литературы.

### **СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект и предмет исследования, ставятся его цели и задачи, излагаются методологическая и теоретическая основы, доказываются научная новизна работы и ее практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о результатах апробации выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации.

**Глава 1 «Понятие административно-территориального устройства государства»** включает два параграфа.

В **первом** параграфе диссертантом анализируется содержание понятия «административно-территориальное устройство». Используя метод структурно-логического анализа, соискатель определяет термин «административно-территориальное устройство государства» как разделение территории государства на части, осуществляемое органами публичной власти в целях организации наиболее эффективного осуществления функций государственного управления и местного самоуправления.

По мнению автора, административно-территориальная единица (образование) представляет собой часть территории государства, на которой осуществляется государственное управление или местное самоуправление.

Характеризуя далее понятие административно-территориальной единицы, автор приходит к выводу, что субъекты федерации необходимо считать административно-территориальными единицами федеративного государства, поскольку они входят в состав территории федерации и управляемы ею. Однако, федеральное государственное управление в данном случае ограничено совместной и исключительной компетенцией субъектов, которым принадлежит право формировать собственное административно-территориальное устройство.

По мнению диссертанта, административно-территориальное устройство субъекта федерации – это разделение территории субъекта федерации на части, осуществляемое органами публичной власти субъекта с целью организации ими наиболее эффективного осуществления функций государственного управления в пределах принадлежащих им полномочий.

Понятие «государственное устройство» является более широким, чем «административно-территориальное устройство государства». Наряду с другими подсистемами государства (политической, налоговой, гражданства, системой государственных органов и т.д.), административно-территориальное устройство представляет собой составную часть государственного устройства, отражая важное, но единственное свойство государства – организацию власти в пространственных пределах принадлежащей ему территории. Исследуемые определения соотносятся как часть и целое.

Часто примерно в одном значении в научной литературе используются различные термины: «административно-территориальное устройство», «административно-территориальное деление», «административно-территориальная система». Автор определяет, что **административно-территориальное деление государства – это совокупность всех административно-территориальных единиц, существующих в государстве**, и обосновывает, что понятие «административно-территориальное устройство» шире понятия «административно-территориальное деление», поскольку

«устройство» подразумевает под собой не только сами *территории*, но и *отношения* между ними.

Во втором параграфе **«Классификация административно-территориальных единиц в Российской Федерации»** проводится классификация существующих в Российской Федерации административно-территориальных единиц, обосновывается ее системный характер.

Автор приходит к выводу, что классификацию всех видов административно-территориальных единиц Российской Федерации можно провести по трем основаниям: в зависимости от уровня осуществляемой в государстве власти (вертикаль), в соответствии с направлениями осуществляемых государством функций (горизонталь) - ведомственное, а также в зависимости от географических признаков (характеристик) территории - классификация географических объектов территории страны.

Власть народа в федеративном государстве реализуется на трех уровнях: федеральном, на уровне субъектов федерации и местного самоуправления. Таким образом, группу «властных» административно-территориальных единиц составляют:

1. Федеральные округа (федеральный уровень власти);
2. Субъекты федерации (уровень власти субъектов);
3. Муниципальные образования (власть местного самоуправления).

Федеральные округа, существующие в Российской Федерации, по мнению автора, представляют собой административно-территориальные единицы, созданные Президентом в целях повышения эффективности осуществления функций федеральной власти. В них субъекты Российской Федерации объединены в семь групп, каждая из которых имеет свое название, конкретный перечень субъектов Российской Федерации, образующих территорию федерального округа, административный центр и систему федеральных органов управления.

Принимая во внимание размер территории и количество субъектов Российской Федерации, создание данных видов административно-

территориальных единиц представляется вполне оправданным. Учреждение семи федеральных округов объективно направлено на выработку модели административного управления не регионами-субъектами, а макрорегионами. Этот макрорегион объединяет различные административно-территориальные единицы - субъекты Российской Федерации, например, области, края, республики, - в единое целое. Тем самым без нарушения Конституции Российской Федерации появляются практические возможности синхронизации управленческих усилий в стране, выработки мер, в том числе и правового характера, по укреплению государственности Российской Федерации с одновременным развитием федерализма.

Термин «регион» используется диссертантом в значении, определенном Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. N 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В соответствии с данным Указом **«регион»** - это часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Административно-территориальные единицы формируются также в зависимости от характера выполняемых государством функций. Так, в государстве выделяются экономические районы (хозяйственно-организаторская или экономическая функция), военные округа (функция обеспечения общественной безопасности), образовательные округа (воспитание подрастающего поколения) и т.д. Особый статус отдельных частей государственной территории определяется иногда потребностями в обеспечении обороноспособности, пограничного режима, безопасности для определенного экономического развития территории. Для осуществления данных целей в Российской Федерации выделяются закрытые административно-территориальные образования.

По мнению диссертанта, фиксирование географических признаков территории – природных и населенных объектов – это объективно существующая потребность систематизации объектов пространства для каждого государства. Используя данные о составе своей территории, полученные в процессе первичного (географического) отображения, государство применяет различные модели организации управления в масштабах принадлежащей ему территории. Данную группу административно-территориальных единиц следует, по мнению автора, именовать базовыми административно-территориальными единицами, которые в Российской Федерации представлены географическими объектами.

Таким образом, систему административно-территориальных единиц Российской Федерации образуют: федеральные округа, субъекты Российской Федерации, закрытые административно-территориальные образования, а также территории, выделяемые федеральными министерствами и ведомствами – экономические районы, образовательные, военные, финансовые округа.

Систему административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации формируют населенные пункты (города, поселки, села, деревни), муниципальные образования (городские, сельские поселения, муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения), а также создаваемые в ряде субъектов Российской Федерации административные районы.

Муниципальные образования формируются на базе населенных пунктов. Границы территорий муниципальных образований и населенных пунктов могут совпадать – на базе одного населенного пункта формируется одно муниципальное образование. Иногда в границах одного муниципального образования объединяются территории нескольких населенных пунктов. В некоторых случаях, в целях повышения эффективности осуществления местного самоуправления в крупных населенных пунктах (городах), в границах территории одного муниципального образования могут быть выделены округа (внутригородские районы), в которых местное самоуправление осуществляется

структурными подразделениями органов местного самоуправления.

Вторая глава «**Конституционно-правовые основы административно-территориального устройства государства**» состоит из трех параграфов.

**Первый параграф** посвящен анализу правового регулирования административно-территориального устройства государства в зарубежных странах.

В конституциях почти всех стран мира в том или ином объеме содержатся нормы, относящиеся к территориальной организации государства. В одних из них они ограничиваются регулированием вопросов, связанных лишь с административно-территориальным делением, в других - включают конституционное закрепление границ государства, в четвертых - отношения федерации и штатов, положение других территорий (владений, федеральных округов и т.д.). Таким образом, в отдельно взятых странах содержание конституционно-правового регулирования института территориального устройства неодинаково.

Детальное регулирование вопросов административно-территориального устройства в основном законе государства, как правило, обусловлено наличием ряда факторов: образование государства в условиях конфликтности с соседними государствами или метрополиями, многонациональный характер, сложный состав территории (островные государства и т.п.). Систему административно-территориальных единиц в государствах, как правило, образуют территориальные образования, выделяемые в соответствии с обозначенными в диссертации критериями.

Автором уделяется внимание отдельным особенностям организации административно-территориального устройства некоторых государств.

Так, территория **США** объединяет 50 штатов и один федеральный округ Колумбия. Управление Федеральным округом возложено на мэра и Совет, которые непосредственно избираются населением. Жители Округа пользуются всеми правами граждан США, за исключением права избрания полномочных членов Конгресса. Конгресс США может принимать собственные акты по



регулированию отношений в Федеральном округе Колумбия, отменять законы, принятые его Советом, смещать с постов должностных лиц, отклонять проекты местного бюджета.

Особенности **бразильского** территориального устройства обуславливаются двумя обстоятельствами: наличием федерального округа и механизма федерального вмешательства. Главное отличие Федерального округа от штатов (субъектов федерации) заключается в том, что Федеральный округ не может быть разделен на муниципии, и окружные органы власти обладают компетенцией органов власти штатов и компетенцией муниципальных органов.

Особенностью территориального устройства **Франции** является многоуровневость территориального устройства (при недопустимости установления отношений подчинения между территориями различного уровня). Традиционно в качестве ее составных частей выступают (снизу вверх): коммуна, кантон, округ, департамент и регион.

В территориальной организации **Японии** выделяется то, что система местного самоуправления выстроена на территории всего государства на 2-х уровнях. Верхний уровень - префектуры (всего их 47), низовой - города, приравненные к ним по статусу районы Токио (таких района - 23), деревни и сельские общины.

В качестве особого опыта **Китайской Народной Республики (КНР)** в организации территориального устройства можно считать опыт предоставления большого количества национальных автономий, а также выделение особых административных районов.

Особого внимания, по мнению автора, заслуживает **«право территорий» Германии**. Под организацией территорий (статья 75 Конституции ФРГ) понимается формирование пространства на местном уровне. Муниципалитетами осуществляется учет (регистрация, фиксирование изменений) расположенных на их территории населенных и природных объектов. Важно подчеркнуть, что федерация обладает рамочной компетенцией в данной сфере, законодательство земель наполняет рамочное законодательство

конкретным содержанием, а основную правоприменительную деятельность осуществляют органы местной власти.

В заключении автор приходит к выводу, что зарубежный опыт не содержит исчерпывающих характеристик формирования универсального административно-территориального устройства, абсолютно приемлемого для России.

Во **втором параграфе** анализируется генезис развития конституционно-правового законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации.

Автор указывает, что административно-территориальное устройство начинает формироваться одновременно с возникновением Древнерусского государства. В дальнейшем при его реорганизации властные органы были вынуждены учитывать многие факторы: размер и многонациональный состав территории, природные и климатические условия, политическую обстановку в стране. Данные обстоятельства послужили причиной для формирования сложной структуры современного административно-территориального устройства России.

Диссертантом проведена периодизация становления и развития административно-территориального устройства Российской Федерации с учетом принципиальных нововведений, свойственных каждому историческому этапу:

**IX-XVI вв. - формирование и развитие древнерусского государства, образование государственности у восточных славян:** деление государства на уделы (княжества), присоединение новых территорий, которые назывались городами (Пермские, Рязанские) и делились на уезды, которые в свою очередь делились на волости. Как правило, волость включала в себя село (крупный населенный пункт с церковью) и окружающие деревни.

**Первая половина XVIII в. - государственно-территориальные реформы Петра I:** территория разделялась на восемь губерний, по которым были расписаны все уезды и города, к 1715 году в ходе территориальной

реформы сложилась трехзвенная система местного управления и администрации: уезд - провинция - губерния.

**Губернская реформа 1775 года - законодательная деятельность Екатерины II:** издание первого в истории русского права крупного акта, специально посвященного местному управлению, - Учреждений для управления губерний; разукрупнение губерний, которые делились на уезды или округа. В 1785 году было образовано 41 наместничество (новое название вместо губерний) и одна область (Таврическая) на правах губернии. Во всех губерниях насчитывалось 493 уезда или уездных города и 86 городов безуездных.

**Российская империя XIX - начала XX веков:** ряд губерний были объединены в группы, носившие название генерал-губернаторств или наместничеств (в начале XX в. насчитывалось 10 генерал-губернаторств). Институт генерал-губернаторов был институтом политических представителей царя в укрупненных российских регионах, занимавшим промежуточное место между императором и губернаторами.

**Административно-территориальное устройство советского государства (1917—1991 гг.):** проведение экономического принципа в реформе административно-территориального деления в конце двадцатых годов привело к созданию вместо нескольких десятков дореволюционных губерний ряда крупных областей и краев. Эти регионы первого порядка, в свою очередь, были разделены на подрайоны - округа.

Современный период характеризуется осуществлением значительных преобразований в сфере административно-территориального устройства Российской Федерации, к числу которых можно отнести происходящие изменения в субъектном составе и муниципально-территориальном устройстве. Сегодня Российская Федерация имеет в своем составе 88 субъектов федерации. По состоянию на начало 2002 года административно-территориальное устройство также включало: 1864 района, 1098 городов (в том числе 650 - республиканского, краевого или областного подчинения), внутри наиболее

крупных из которых имеется 333 внутригородских района или округа, а также 1850 поселков городского типа, около 24,5 тысяч сельских муниципальных образований.

В **третьем параграфе** рассматриваются конституционные основы и определяется соотношение конституционного и иного отраслевого правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что комплексный характер рассматриваемого института, а также единство правовой системы Российской Федерации обуславливают регулирование некоторых аспектов административно-территориального устройства другими отраслями права. В частности, деятельность властных органов по исполнению конституционно-правовых норм об административно-территориальном устройстве регулируется административным правом. Нормы земельного права устанавливают правила фиксирования границ административно-территориальных единиц. Законодательство в сфере муниципального права конкретизирует положения Конституции Российской Федерации о видах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление.

Вместе с тем, конституционное право обеспечивает не только общее нормирование, но и детальное правовое регулирование большинства аспектов административно-территориального устройства, в том числе:

- поименное перечисление субъектов в Конституции Российской Федерации;
- регулирование в федеральном конституционном законодательстве вопросов образования новых субъектов Российской Федерации и закрепление статуса новых видов административно-территориальных единиц, образуемых на основе бывших автономных округов;
- поименное перечисление в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации видов административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации;

- признание регулирования вопросов административно-территориального устройства частью законодательного регулирования общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 77 Конституции России система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации **самостоятельно** в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и **общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом**. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 г. N 13-П указал на то, что положения Конституции проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов. Развивая данное конституционное положение, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения к полномочиям законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (пункт «л» часть 2 статья 5).

Анализ статей конституций и уставов субъектов Российской Федерации показывает, что правовые нормы об административно-территориальном устройстве содержатся во всех, за исключением Калининградской области, основных законах субъектов Российской Федерации. Однако, в них поразному определяются понятия «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальная единица», не одинаков объем правового регулирования административно-территориального устройства. В одних субъектах данные вопросы регулируются подробно – закрепляется определение

административно-территориального устройства, устанавливается перечень административно-территориальных единиц, критерии отнесения их к тому или иному виду, проводится соотношение административно-территориального устройства с территориальными основами местного самоуправления. В других субъектах конституционное (уставное) правовое регулирование административно-территориального устройства ограничивается общей формулировкой о том, что территория субъекта состоит из муниципальных образований, административно-территориальных единиц либо населенных пунктов, не закрепляется перечень видов административно-территориальных единиц, не уточняется их правовой статус.

Автор приходит к выводу, что **административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации**, поскольку оно связано с его территориальным устройством, обуславливающим также организацию государственной власти по территориальному признаку, относится к элементам конституционного статуса субъекта Российской Федерации и, по смыслу части 1 статьи 66 во взаимосвязи со статьями 1, 11, 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, **подлежит установлению самой конституцией (уставом) субъекта**, в которой должен содержаться конкретный перечень административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в его состав. Это также является необходимой предпосылкой для формирования законами субъекта Российской Федерации избирательных округов.

По мнению диссертанта, наличие обозначенных в параграфе 3.2. диссертации проблем в сфере осуществления гражданами Российской Федерации своих социальных и политических прав, существование которых обусловлено законодательной деятельностью субъектов Российской Федерации, требует расширения объема федерального регулирования в сфере административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации посредством закрепления унифицированных требований к содержанию конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Действующее конституционное законодательство позволяет это сделать.

Закрепленное в статье 77 Конституции Российской Федерации требование о необходимости установления **общих принципов** организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации оставляет открытым вопрос о конкретном объеме (или содержании) данных принципов, который может быть определен лишь текущим законодательством, причем по-разному, в зависимости от политических, экономических и социальных условий. Конкретные предложения об унификации конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации изложены в параграфе 3.3. диссертации.

Автор также отмечает, что в соответствии с частью 4 статьи 78 Конституции России обязанностью Президента Российской Федерации является обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (часть 2 статьи 80). Президент России вправе назначать и освобождать своих полномочных представителей в субъектах Российской Федерации (пункт «к» статьи 83). Согласно части 1 статьи 78 основного закона федеральные органы исполнительной власти наделены правом для осуществления своих полномочий создавать территориальные органы и назначать соответствующих лиц. В Постановлении от 4 апреля 2002 г. N 8-П Конституционный Суд Российской Федерации определил, что Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации осуществляет полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, в том числе в тех случаях, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизируется ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. К числу подобного рода не конкретизированного в Конституции Российской Федерации «механизма реализации полномочий» Президента следует, по мнению автора, отнести

введение в систему правового регулирования управления территорией Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» семи федеральных округов.

В соответствии со статьей 67 Конституции территорию Российской Федерации образуют территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над ними. Все 88 субъектов, входящих в состав Российской Федерации, поименно перечислены в статье 65 Конституции России. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5). Во всех конституциях и уставах субъектов Российской Федерации содержатся положения о вхождении их территории в состав территории Российской Федерации. Некоторые субъекты определяют свой конституционно-правой статус как – «административно-территориальное образование в составе Российской Федерации» (Статья 3 Устава (основного закона) Тамбовской области от 30 ноября 1994 г.). В большинстве случаев границы территорий субъектов определяются в уставах и конституциях как «административные», устанавливается «административный центр» субъекта федерации.

Третья глава **«Реформирование правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов»** состоит из трех параграфов.

**Первый параграф** посвящен разграничению полномочий в сфере правового регулирования административно-территориального устройства.

Автор приходит к выводу о том, что нормы Конституции Российской Федерации позволяют разграничить полномочия между властными органами в сфере административно-территориального устройства. Это является не только правом, но и обязанностью федерального законодателя, исходя из самой природы компетенции и из отнесения к федеральному уровню государственной власти функций обеспечения государственного единства и территориальной



целостности России, с одной стороны, и обеспечения единства стандартов и повсеместности соблюдения прав человека и гражданина на территории страны - с другой.

Федеральное регулирование при разграничении полномочий в сфере административно-территориального устройства, по мнению диссертанта, должно охватывать лишь наиболее важные вопросы административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов, имеющие общегосударственное значение, в том числе:

1. Закрепление общего для всех субъектов понятийно-категориального аппарата в сфере административно-территориального устройства.

2. Определение порядка фиксирования наименований географических объектов.

3. Установление единых критериев образования и упразднения административно-территориальных единиц, а также закрепление участия федеральных органов государственной власти в этом процессе. Formой такого участия может быть *согласование* уполномоченным федеральным органом исполнительной власти образования (упразднения) соответствующей административно-территориальной единицы. Особая процедура должна быть установлена в отношении признания населенного пункта административным центром субъекта Российской Федерации.

4. Общие принципы правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов в сфере административно-территориального устройства Российской Федерации и административно-территориального устройства субъектов.

5. Закрепление основных начал регулирования территориальной организации местного самоуправления, в том числе:

- определение критериев отнесения территории к категории поселения;

- образование и упразднение муниципальных образований законами субъекта Российской Федерации;

- гарантии учета исторических и иных местных традиций при определении территорий муниципальных образований.

Субъекты федерации должны быть наделены правом принимать собственные законы во исполнение рамочного закона Российской Федерации о принципах административно-территориального устройства.

Что касается уровня муниципальных образований, то в компетенции органов местного самоуправления может быть закреплено право учреждать ведомственные административно-территориальные единицы, как то образовательные, сельскохозяйственные, промышленные и другие округа.

Другой сферой участия местного сообщества в решении вопросов административно-территориального устройства должна быть реализация нормы части второй статьи 131 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Учет мнения населения повышает требования к научному обоснованию изменения границ административно-территориальных единиц, знанию при этом конкретных условий и особенностей местности.

Во **втором параграфе** диссертантом исследуются проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Автор отмечает, что наиболее распространенными недостатками законодательства субъектов Российской Федерации в части регулирования порядка образования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ и наименований являются следующие.

Во-первых, фиксирование определения понятия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, не отражающего сущность, действительное содержание данного явления.

Во вторых, отсутствие законодательного разграничения полномочий между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере административно-территориального устройства.

Диссертант полагает, что определенный баланс полномочий законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере административно-территориального устройства достигается путем наделения высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации исключительным правом законодательной инициативы по вопросам организации базовых административно-территориальных единиц (географических объектов) или, что является более «мягкой» формой, правом дачи предварительного заключения по вносимому вопросу.

В третьих, в законах не устанавливаются общие правила определения момента, с которого административно-территориальная единица считается образованной (упраздненной), в то время как данное обстоятельство имеет существенное значение, особенно для муниципальных образований, обладающих не только публичной, но и гражданской правосубъектностью.

В четвертых, не определяются последствия отрицательного мнения населения по вопросам установления наименования базовых административно-территориальных единиц, в то время как общая формулировка о необходимости «выявления мнения населения» по соответствующим вопросам, закрепленная федеральным законом, оставляет возможности для самой широкой ее интерпретации.

В пятых, порядок установления и изменения наименований базовых административно-территориальных единиц (населенных пунктов) в законах субъектов не соответствует нормам Федерального закона от 18 декабря 1997 г.

№ 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», из которых следует отнесение наименования и переименования административно-территориальных единиц данного вида к ведению федеральных органов государственной власти.

В преодолении указанных недостатков, а также устранении неточностей в концептуальных подходах к определению предмета правового регулирования и системы ключевых понятий заключаются, по мнению автора, основные направления совершенствования действующего законодательства субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве.

К числу наиболее существенных проблем, существующих в сфере формирования территориальных основ местного самоуправления, диссертант относит следующие:

1. Образование сельских муниципальных образований на базе поселков, являющихся, по сути, городскими населенными пунктами. В результате чего, складывается ситуация, при которой льготы, предназначенные сельским жителям, обусловленные спецификой данных территорий и направленные на развитие сельского хозяйства в нашей стране, распространяются на жителей городского по своим характеристикам населенного пункта. Таким образом, поддержки со стороны государства сельским жителям не предоставляется.

2. Не согласуется, по мнению автора, со смыслом муниципальной реформы, направленной на приближение местного самоуправления к населению, преобразование ряда поселков городского типа в сельские населенные пункты, с последующим включением их в состав городских округов. Свое право на осуществление местного самоуправления жители рассматриваемых населенных пунктов вынуждены реализовывать в муниципальных образованиях вместе с жителями других городов, количество которых в десятки раз превышает число жителей преобразованных поселков.

3. Наделение статусом городского округа существующих муниципальных образований районного уровня (городские округа – районы). Такой тип муниципальных образований создан в Сахалинской, Калининградской, Свердловской, Московской, Ивановской и в ряде других областей. В этих

субъектах Российской Федерации территории городских округов представляют территории районов или территории, сравнимые с территориями муниципальных районов.

4. Формирование городских округов из частей территорий населенных пунктов, которые не имеют общей границы с городом и расположены в границах территории муниципального района (анклавные составные части территории муниципального образования). Проблема здесь состоит в том, что законодатель не учел возможность и в ряде случаев необходимость преобразования таких «анклавных» территорий через включение их либо в состав района, либо при соответствующем обосновании в рамках градостроительной и землеустроительной документации в состав города.

5. Формирование городских округов, включающих в свой состав земли сельскохозяйственного назначения, лесной фонд и другие категории земель, площадь территории которых сопоставима с городской территорией.

В **третьем параграфе** содержатся основные предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере административно-территориального устройства.

На основе анализа положений федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов федерации – Пермского края и Красноярского края, автор выделяет особенности правового статуса бывших автономных округов, вошедших в состав вновь образованных краев в качестве административно-территориальных единиц.

Диссертантом предлагаются уточненные редакции статьи 1 Федерального закона от 18 декабря 1997 г. N 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» и статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ 2 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обосновывается необходимость определения в федеральном законодательстве единых для всех субъектов Российской Федерации критериев наименования населенных пунктов, отнесения их к категории городских или сельских.

По мнению автора, в федеральном законодательстве, необходимо закрепить следующие общеобязательные требования к содержанию конституций и уставов субъектов Российской Федерации:

- поименное перечислении в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации видов административно-территориальных единиц;
- закрепление критериев отнесения административно-территориальных единиц к тому или иному виду;
- установление четких критериев соотношения административно-территориальных единиц субъекта федерации и территорий муниципальных образований;
- закрепление общих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Последние могут быть сформулированы следующим образом:

- а) соблюдение конституционных принципов организации системы публичной власти;
- б) соответствие системе расселения населения - границы поселений должны определяться, исходя из территории компактного проживания людей;
- в) учет условий экономического развития территории: при определении границ властных и ведомственных административно-территориальных единиц должна учитываться экономическая целостность соответствующих территорий;
- г) соблюдение природно-географических условий - границы административно-территориальной единицы должны учитывать особенности ландшафта, рельефа местности, наличие естественных преград;
- д) учет национального состава, культурных и бытовых особенностей населения - границы административно-территориальных единиц должны учитывать традиционную территорию жизнедеятельности (в том числе хозяйственной деятельности) местного населения, исторически сложившиеся территории расселения малочисленных народов.

В **заключении** обобщаются итоги проведенного исследования, в концентрированном виде излагаются предложения и рекомендации по решению поставленных в работе проблем.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ  
СТАТЬИ:**

**СТАТЬИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В ИЗДАНИЯХ,  
РЕКОМЕНДОВАННЫХ ВЫСШЕЙ АТТЕСТАЦИОННОЙ КОМИССИЕЙ  
МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Гейн Е.А., Ракова А.В. Административно-территориальное устройство государства и проблема реализации его властных полномочий // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2006. №1. С. 139 -144.

2. Гейн Е.А. Соотношение конституционно-правового и иного отраслевого регулирования вопросов административно-территориального устройства Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2006. №6. С. 82 -85.

**СТАТЬИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В ДРУГИХ ЖУРНАЛАХ И  
СБОРНИКАХ ПО МАТЕРИАЛАМ НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ**

3. Гейн Е.А., Матейкович М.С., Якушев В.В. Проблемы реформирования системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / под. ред. С.А. Авакьяна. М.: ТК Велби, 2006. С. 221-225.

4. Гейн Е.А. Проблемы формирования избирательных округов и избирательных участков и их соотношение с системой административно-территориального устройства государства // Реформирование отечественного

избирательного законодательства: проблемы и перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 23 сентября 2005 г. / Под ред. М.С. Матейковича, И.Н. Халина. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2006. С. 147-154.

5. Гейн Е.А. Система административно-территориальных единиц в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Сборник научных трудов. Выпуск девятый. М.: Академия права и управления, 2006. С. 42-51.

6. Гейн Е.А. История развития административно-территориального устройства в Российской Федерации // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тезисы докладов и сообщений всероссийской научно-практической конференции, г. Тюмень, 6-7 декабря 2005 г. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2005. С. 103-105.

7. Гейн Е.А. О новых подходах в определении конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Вестник Восточно-Сибирского института МВД РФ: Научно-практический журнал. Иркутск, 2006. №1 (36). С.3-8.

8. Гейн Е.А. Федеральные округа как часть системы управления территорией Российской Федерации // Вестник Восточно-Сибирского института МВД РФ: Научно-практический журнал. Иркутск, 2006. №2 (37). С. 3-8.

9. Гейн Е.А. Образовательные округа в системе административно-территориального устройства Российской Федерации // Научные исследования высшей школы: сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (8 февраля 2006 г.). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2006. С.36-39.