

*На правах рукописи*

**Ермолаева Юлия Васильевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**

12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент,  
**Заметина Тамара Владимировна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой конституционного и  
международного права Поволжского  
института управления – филиала РАНХ и ГС  
**Велиева Джамиля Сейфаддиновна**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры конституционного права  
России и зарубежных стран ФГБОУ ВПО  
«Воронежский государственный  
университет»  
**Бутусова Наталия Владимировна**

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Самарский государственный  
университет» (Юридический факультет)**

Защита диссертации состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 года в \_\_\_\_ на заседании  
Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская  
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул.  
Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ  
ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

**В.В. Нырков**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена современными тенденциями развития федеративных отношений в России в условиях модернизации политико-правовой системы государства.

Одним из главных направлений развития российской демократической, правовой государственности является укрепление основ федерализма. Территориальная целостность как неотъемлемый атрибут федеративного государства не только позволяет полноценно функционировать государственному аппарату, но и обеспечивает жизнедеятельность общества, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. Президент РФ отметил, что единство, целостность и суверенитет России безусловны<sup>1</sup>. В целях сохранения указанных основ конституционного строя страны необходима оптимальная территориальная организация государства.

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации как один из видов территориальной организации государства представляет собой явление, характеризующееся единой системой составных частей территорий субъектов РФ, и существует параллельно с делением территории на муниципальные образования. Эффективное функционирование публичных органов власти в рамках разделенной на административно-территориальные единицы и одновременно целостной территории субъектов РФ влияет на реализацию основных прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РФ.

История Российского государства свидетельствует о разных подходах законодателя к сущности территориального устройства государства. Исследование трудов ученых-государствоведов разных эпох и действовавшего в разное время законодательства позволяет выявить определенные тенденции и приоритеты деятельности органов власти в

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

области организации территории государства, сначала унитарного (до 1917 г.), а потом федеративного. Современная конституционно-правовая реальность обуславливает необходимость концептуально новых подходов к правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Не менее значимым является тот факт, что институт административно-территориального устройства субъектов РФ имеет комплексный характер и изучается разными отраслями знаний (социально-экономической географией, социологией, экономической наукой и др.). Решение вопросов территориального устройства регионов связано с реализацией задач государственного, экономического, политического и социально-культурного развития страны и способствует сохранению и укреплению единства правового пространства Российского государства.

Исследование норм действующего федерального законодательства, касающегося вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ, показало отсутствие единого подхода к правовому регулированию этой сферы отношений. Налицо неопределенность основных юридических характеристик данного института, отсутствие его связи с системой принципов, институтов российского федерализма.

Региональные законодательные органы по-разному оценивают значимость института административно-территориального устройства субъектов РФ. Например, некоторые субъекты Федерации включили в свои учредительные документы общие положения, посвященные территориальному устройству (Воронежская, Ивановская, Ленинградская, Липецкая области, Чувашская Республика, Краснодарский край и др.). В других субъектах (Пензенская область, Республика Северная Осетия – Алания и другие) вопросам административно-территориального устройства посвящена целая глава (раздел).

До конца не решены проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами

государственной власти субъектов РФ относительного территориального устройства субъектов РФ. Правовое регулирование института административно-территориального устройства в настоящее время относится к ведению субъектов РФ, однако неопределенность конституционных положений и противоречивость норм федерального законодательства в отношении рассматриваемого вопроса обуславливают необходимость развития системы правовых гарантий в указанной сфере отношений.

Сохранение отдельных элементов административно-территориального деления субъектов РФ с конца 70-х годов XX в., наличие проблем в области территориального устройства на Северном Кавказе, периодическое обсуждение предложений о переносе столицы России – факторы, свидетельствующие о насущности определения концептуальных основ административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации государства в целом.

Кроме того, в рамках обеспечения целостности территории регионов заслуживает отдельного внимания вопрос о соотношении институтов административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. В региональном законодательстве наблюдается отождествление этих институтов, несмотря на их различную целевую направленность.

Представляется, что конституционно-правовое переосмысление института административно-территориального устройства субъектов РФ будет способствовать выработке единого понимания его сущности, законодательной унификации, определению места в конституционной системе власти Российского государства.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования.** Для изучения причин, предпосылок территориальной организации государства большое значение имеют работы дореволюционных исследователей: Н.М. Муравьева, Н.Н. Новосильцева, П.И. Пестеля, М.М. Сперанского, Б.Н. Чичерина и др.

Проблемы территориальной организации государства, его административно-территориального устройства подробно рассматривались в трудах советских ученых-государствоведов: П.М. Алампиева, Д.Л. Златопольского, А.В. Лузина, Р.С. Павловского, В.А. Ржевского, С.И. Русиновой, В.А. Рянжина, А.С. Саломаткина, Н.П. Фарберова, М.А. Шафира, А.А. Югова, Л.С. Явича, В.И. Яцечко и др.

Среди работ современных российских ученых, исследующих общетеоретические вопросы территориальной организации государства, муниципального деления, разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, были изучены труды: С.Б. Аникина, Р.Г. Абдулатипова, С.С. Алексеева, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Б.Н. Габричидзе, А.Н. Дементьева, С.П. Калинина, Р.М. Кочкарова, В.В. Лазарева, В.А. Лапина, В.Н. Лексина, Н.Л. Пешина, И.Н. Сенякина, С.А. Тархова, Ю.А. Тихомирова, Н.К. Филиппова, К.В. Черкасова, А.Н. Черткова, Е.С. Шугриной.

При написании диссертации были изучены труды в области конституционного права, раскрывающие вопросы территориальной организации государства, таких ученых, как: С.А. Авакьян, В.Г. Анненкова, Н.В. Бутусова, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, Т.В. Заметина, В.Т. Кабышев, С.В. Кабышев, А.Н. Кокотов, Г.Н. Комкова, О.Е. Кутафин, В.И. Радченко, М.С. Саликов, В.Е. Чиркин, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.

О возрастающей актуальности вопросов административно-территориального устройства свидетельствуют диссертационные исследования 2000-х годов, посвященные институту административно-территориального устройства субъектов РФ, среди которых работы: А.В. Дирегановой «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа» (Ставрополь, 2005), В.Н. Афонькина «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» (Москва,

2006), Е.А. Гейн «Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов» (Тюмень, 2006), А.Н. Черкасова «Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз» (Москва, 2012).

Однако указанные работы направлены на исследование отдельных аспектов административно-территориального устройства субъектов РФ, без учета специфики его реализации в контексте принципов Российского федерализма и современного состояния федеративных отношений. По-прежнему малоизученными остаются проблемы определения нормативно-правовых и концептуальных основ административно-территориального устройства субъектов РФ.

Отсутствие в науке единого подхода в понимании основополагающих характеристик территориальной организации государства, а также системности законодательства страны в этой сфере являются существенными препятствиями для разработки стратегии территориального развития России.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правовой регламентации вопросов организации и функционирования административно-территориального устройства субъектов РФ.

**Предметом исследования** являются законодательство России XVII–XXI вв., действующее федеральное и региональное законодательство, регулирующие вопросы территориального устройства субъектов России; практика Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по применению таких норм.

Настоящее исследование имеет своей **целью** комплексное изучение административно-территориального устройства субъектов РФ как конституционно-правового института, а также выработку предложений по совершенствованию отечественного законодательства в указанной области.

Для реализации цели поставлены следующие **задачи**:

рассмотреть имеющиеся теоретические разработки в области территориального устройства регионов РФ в науке конституционного права;

разработать определение понятия «административно-территориальное устройство» субъектов РФ и сформулировать принципы административно-территориального устройства;

рассмотреть историческое развитие законодательства о территориальном устройстве Российского государства;

исследовать конституционно-правовые основы территориального устройства субъектов и проанализировать региональное законодательство в области административно-территориального деления;

исследовать вопросы соотношения административно-территориального устройства и организации территории местного самоуправления в Российской Федерации;

показать роль правовых позиций Конституционного Суда РФ и решений Верховного Суда РФ в формировании законодательства об административно-территориальном устройстве;

обозначить проблемы в нормативно-правовом регулировании территориальных основ Российского государства;

определить основные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере административно-территориального устройства субъектов России.

**Методологическая основа исследования.** При проведении исследования использованы: общенаучные методы – диалектический метод, методы формальной логики, системно-структурный метод; частнонаучные методы – исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Общенаучный диалектический метод позволил рассмотреть административно-территориальное устройство в качестве движущего фактора формирования территориальной организации государства на разных этапах исторического развития.



Методы формальной логики использованы при изучении теоретических разработок в науке конституционного права в рамках темы исследования.

Системно-структурный метод применен при определении сущности изучаемого института, его соотношения с иными институтами в области организации территории государства, при комплексном анализе нормативно-правовой базы федерального и регионального уровней.

Исторический метод использован при изучении процесса становления законодательства о территориальном устройстве и выявлении сущности изучаемого института в конституционно-правовом аспекте.

Сравнительно-правовой метод применен при сопоставлении моделей правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ.

Формально-юридический метод позволил выявить содержание правовых актов относительно административно-территориальной организации субъектов РФ, определить основные направления совершенствования законодательства в области территориального устройства.

**Теоретическую основу диссертации** составляют положения исследований советских ученых, научных работ современных конституционалистов. Кроме того, были использованы работы в области теории государства и права, истории отечественного государства и права, муниципального права.

**Нормативная и эмпирическая база исследования** включает Конституцию РФ, международно-правовые акты, федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Исследовано также дореволюционное и советское законодательство в области территориального устройства страны.

Автором проанализированы конституции (уставы) и законы об административно-территориальном устройстве 83 субъектов РФ.

Эмпирическая база представлена постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ, решениями Верховного Суда РФ, затрагивающими вопросы административно-территориального устройства, отдельными актами конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

**Научная новизна исследования.** В настоящем исследовании осуществлен комплексный анализ конституционно-правового института административно-территориального устройства субъектов РФ в контексте его роли в обеспечении территориальной целостности федеративного государства, а также прав и свобод человека и гражданина.

Диссертантом разработаны дефиниции основных понятий в области территориального устройства субъектов РФ, в частности, «территориальная организация», «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «принцип административно-территориального устройства. Представлена авторская классификация принципов административно-территориального устройства субъектов РФ, дана характеристика норм, гарантирующих конституционно-правовую природу данного института.

Институт административно-территориального устройства субъектов РФ рассмотрен с точки зрения реализации конституционных принципов российского федерализма.

Сформулированы выводы и положения, направленные на совершенствование института административно-территориального устройства, и конкретные предложения по изменению действующего российского законодательства. Выполненная работа может служить исходным материалом для дальнейших изысканий ученых в области территориальной организации государства.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Территориальную организацию Российского государства можно определить как систему конституционно-правовых отношений по организации территориальных единиц различного уровня в целях создания и

функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, обеспечения единого правового пространства, реализации принципов российского федерализма.

2. Административно-территориальное устройство субъектов РФ необходимо рассматривать как вид территориальной организации государства и как комплексный, межотраслевой правовой институт российской системы права.

Административно-территориальное устройство субъектов РФ является одним из видов территориальной организации государства наряду с государственно-территориальным, функциональным (отраслевым, ведомственным), муниципальными видами территориальной организации. Оно представляет собой законодательно закрепленную систему взаимосвязанных территориальных элементов (составных частей территории) субъекта (субъектов) Федерации, в пределах которой осуществляются полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Административно-территориальное устройство субъектов РФ как правовой институт представляет собой совокупность норм преимущественно конституционного права (наряду с муниципальным правом), регулирующих разделение территории субъекта на отдельные части путем закрепления правового статуса административно-территориальных единиц, а также порядка их создания, преобразования, переименования и упразднения, осуществляемое в целях обеспечения прав граждан, федеративных начал государства и реализации органами государственной власти своих полномочий.

3. В развитии института административно-территориального устройства субъектов РФ можно выделить три этапа: 1) досоветский период (1700–1916 гг.) – институт административно-территориального устройства можно выделить только номинально, так как в это время территориальное устройство максимально отражает функции унитарного государства,

созданного в фискальных, полицейских целях; 2) советский период (1917–1992 гг.) – характеризуется использованием административно-территориального устройства для построения эффективной плановой экономики (административно-территориальное устройство государства включает в себя высшее звено – территориальные единицы – ныне субъекты РФ). На этом этапе институт административно-территориального устройства отождествлялся с муниципальным территориальным устройством в его современном понимании, однако уже закреплялся в конституционных актах; 3) постсоветский период (с 1992 г. до настоящего времени) – роль данного института определяется в качестве организационной основы разделения территории государства для реализации государственными органами своих функций. На законодательном уровне и в судебной практике прослеживается разграничение административно-территориального устройства регионов и иных видов территориальной организации Российского государства.

4. Под принципами административно-территориального устройства субъекта РФ понимаются исходные начала, положенные в основу правового регулирования отношений, возникающих в результате построения, функционирования и дальнейшего совершенствования административно-территориального деления территории субъектов РФ, обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти.

Представляется наиболее целесообразным разграничение принципов административно-территориального устройства на две группы: принципы формирования и принципы функционирования системы административно-территориального устройства в субъектах РФ.

К принципам формирования административно-территориального устройства российских регионов следует отнести: принципы законности; взаимодействия административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления; экономической целесообразности; эффективности формирования и функционирования административно-территориальных единиц;

стабильности; последовательности (синхронности); факультативности критериев построения административно-территориальных единиц субъектов Российского государства.

К принципам функционирования административно-территориального устройства в субъектах РФ следует относить принципы соблюдения прав и свобод человека (гуманизма), федерализма, демократизма, а также самостоятельную группу принципов организации и деятельности различных структур публичной власти. Данные принципы территориального устройства субъектов России должны быть закреплены на федеральном уровне.

Необходимо четко разграничивать понятия «принципы» и «критерии» административно-территориального устройства. Критерии административно-территориального устройства субъектов Федерации целесообразно законодательно закрепить на региональном уровне.

5. Административно-территориальная единица – наделенный определенным правовым статусом структурный элемент административно-территориального устройства субъекта Федерации, образованный в результате административно-территориального деления и служащий территориальной основой для создания, функционирования органов публичной власти, определения территориальных пределов их действия.

Правовой статус административно-территориальных единиц субъектов РФ включает в себя следующие элементы: собственную территорию (это часть территории субъекта Федерации с определенными границами), правосубъектность, установленные законом права (право на официальное наименование, право на административный центр, право на обладание особым статусом), гарантии установленных прав.

Правосубъектность административно-территориальных единиц субъектов Федерации носит ограниченный характер. Это обусловлено отсутствием у них собственных органов государственной власти (при этом на их территории действуют органы государственной власти Российской Федерации и субъектов), уставов и иных правовых актов (за исключением

территориальных единиц, наделенных особым статусом в соответствии с действующим законодательством), определенного перечня полномочий, статуса юридического лица.

6. Практика правового регулирования в области территориального устройства страны позволяет выделить две конституционно-правовые модели административно-территориального устройства субъектов РФ.

Первая модель характеризуется соответствием регионального законодательства федеральному, разграничением административно-территориального устройства субъектов РФ и организации территории в целях осуществления местного самоуправления, четким выделением видов территориальной организации в субъектах Федерации (например, Архангельская, Волгоградская, Калужская, Свердловская области, Республика Карелия, г. Санкт-Петербург, Забайкальский, Пермский, Краснодарский края, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ).

Для второй правовой модели характерны отдельные несоответствия регионального законодательства федеральному, определенная специфика соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и деления их территории на муниципальные образования (они или отождествляются, или налагаются друг на друга и пространственно не разделяются), отсутствие четкого законодательного разграничения видов территориальной организации в субъектах Федерации (например, Амурская, Ленинградская, Нижегородская, Ростовская, Смоленская области, Ненецкий автономный округ, Республики Северная Осетия–Алания, Калмыкия, Тыва и др.).

Необходимо унифицировать региональное законодательство в этой сфере, обеспечить его соответствие действующей Конституции РФ и федеральным законам.

7. Неопределенность конституционных предписаний относительно территориального устройства субъектов РФ обуславливает необходимость

внесения изменений в Конституцию РФ 1993 г., а именно, дополнить ч. 1 ст. 72 «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:» подпунктом «н<sup>1</sup>» в редакции: «установление общих принципов организации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации». В этом случае станет необходимым принятие Федерального закона «Об общих принципах организации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации». Указанный нормативный акт будет отражать тенденцию к сохранению за субъектами Федерации полномочий по организации собственного территориального устройства (в частности, административно-территориального устройства) и при этом подчеркивать роль Федерации в установлении общих принципов организации данного института.

В целях сохранения неизменным конституционного текста можно предложить иную модель правового регулирования данного вопроса. Во исполнение положения о том, что в ведении Российской Федерации находятся федеративное устройство и территория Российской Федерации (п. «б» ст. 71 Конституции РФ), закрепить основы территориального устройства Российской Федерации в специальном Федеральном законе «Об общих принципах территориальной организации в Российской Федерации», в котором определить виды территориальной организации государства, статус территориальных единиц, принципы устройства и другие вопросы, касающиеся непосредственно организации территории Российского государства.

8. Административно-территориальное устройство субъектов РФ должно существовать не изолированно, а в органичной взаимосвязи с делением территории на муниципальные образования.

В целях координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ следует дополнить ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следующим положением: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие по вопросам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

Необходимо также внести дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, в ст. 2 конкретизировать понятие «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации»; в ч. 1 ст. 17 расширить полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, закрепив: «принятие решения о выдвижении законодательной инициативы по вопросам изменения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующей территории», а в ч. 2.2 ст. 10 внести положение о том, что «границы административно-территориального деления субъектов Российской Федерации и территорий муниципальных образований могут совпадать».

9. В настоящее время становится необходимой активизация высших судебных инстанций в определении смысла конституционных норм, закрепляющих территориальные основы Российского государства. Целесообразным является обращение уполномоченных субъектов в Конституционный Суд РФ в целях осуществления толкования норм Конституции, касающихся территориальной организации Российской Федерации. Это послужит основой для определения законодателем основных направлений стратегии территориального развития Российского государства.

10. Необходимо законодательно закрепить на региональном уровне: статус административно-территориальных единиц и критерии административно-территориального устройства субъектов РФ, порядок изменения административно-территориального устройства субъектов



(образование, преобразование, изменение границ составных частей территории субъекта РФ, их наименования и т.д.) и другие вопросы, касающиеся административно-территориального устройства субъектов. Этот блок вопросов должен быть отражен в законах субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве и реестрах административно-территориального деления субъектов РФ.

В целях комплексного регулирования данной сферы отношений считаем необходимым принятие Стратегии территориального развития регионов Российской Федерации до 2025 г.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Автор дополняет теорию конституционного права в вопросах комплексного исследования института административно-территориального устройства субъектов РФ, ее категориального аппарата, соотношения с иными формами территориальной организации государства.

Диссертантом разработаны конституционно-правовые модели административно-территориального устройства субъектов РФ, дана авторская классификация принципов территориального устройства, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области административно-территориального устройства субъектов РФ, территориальной организации России.

Внесенные в работе предложения могут быть использованы в практической деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Сформулированные положения будут полезны для дальнейших научных разработок в сфере территориального развития государства, а также для применения в учебном процессе в ходе преподавания учебных дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционные основы российского федерализма», магистерских программ.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия», где проводились ее рецензирование и обсуждение.

Основные идеи диссертационного исследования отражены в выступлениях на научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (Саратов, 3–4 июня 2011 г.); Международная научная конференция «Интеграция и инновации – 2011» (Энгельс, 2011); Международная научно-практическая конференция, посвященная 80-летию Саратовской государственной юридической академии «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения)» (Саратов, 1–2 июня 2012 г.); регионального уровня – межвузовская научная конференция «Стратегии устойчивого развития регионов России» (Энгельс, 2012). Отдельные аспекты диссертационного исследования получили апробацию в рамках проведения семинарских и практических занятий по курсу «Конституционное право России».

По теме диссертации опубликовано 13 научных работ, в том числе 3 работы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационного исследования.

**Структура работы** определяется целью и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, список используемой литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы; определяются цели и задачи работы, ее объект и предмет; излагаются методы исследования, его теоретическая, нормативная, эмпирическая основы; формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются положения, обосновывающие научную новизну, теоретическую и практическую значимость результатов исследования.

**Первая глава «Теоретико-правовые аспекты административно-территориального устройства субъектов РФ»** состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Понятие административно-территориального устройства, его соотношение с территориальной организацией Российской Федерации»* обосновывается важная роль административно-территориального устройства в обеспечении единства и целостности территории Российского федеративного государства.

Для более глубокого понимания юридической природы административно-территориального устройства субъектов РФ диссертант обращается к рассмотрению основных понятий в области территориального устройства и изучает теоретические проблемы их соотношения.

Под территориальной организацией понимается система конституционно-правовых отношений по организации территориальных единиц различного уровня в целях создания и функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, обеспечения единого правового пространства, реализации принципов российского федерализма.

В настоящее время можно выделить следующие виды территориальной организации Российской Федерации: государственно-территориальный, муниципальный, функциональный (отраслевой, ведомственный, специальный) и административно-территориальный. Данные виды территориальной организации Российского государства в своей взаимосвязи выступают необходимым условием обеспечения эффективного

функционирования государства, его государственных органов, реализации положений ст. 4, 5, 16, 65–79 Конституции РФ.

Разграничиваются понятия «территориальная организация» и «территориальное (государственное) устройство», анализируются подходы к этому вопросу ученых-государствоведов советского и современного периодов.

Административно-территориальное устройство в СССР являлось комплексной системой, отвечающей условиям и задачам развития советского общества. Отмечается, что в советское время в трактовке изучаемого понятия важное место отводилось экономическому аспекту. В основу современного определения изучаемого понятия в большей мере положен признак организации и функционирования государственной власти, вопросов ее взаимоотношения с органами местного самоуправления.

Понятие «административно-территориальное устройство» рассмотрено в системе понятий «территориальная организация субъекта», «элемент территориального устройства», «административно-территориальное деление», «административно-территориальное устройство государства».

По мнению диссертанта, «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление» – это нетождественные понятия. Разграничение терминов «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление» может иметь место в зависимости от направления, сферы изучения административно-территориального устройства субъектов РФ. Для рассматриваемого комплексного института территориальной организации субъектов РФ наиболее подходящим с точки зрения его конституционно-правовой природы является употребление понятия «административно-территориальное устройство».

Административно-территориальное деление – это только часть административно-территориального устройства, представляющая собой совокупность административно-территориальных единиц, образованных в

результате непосредственного разделения территории субъекта. Подобное мнение нашло отражение и в законодательстве некоторых субъектов (Иркутская, Курская области, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия) и др.).

*Второй параграф «Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ» посвящен исследованию принципов административно-территориального устройства субъектов РФ в их взаимосвязи с общими принципами территориальной организации Российской Федерации.*

Анализ Конституции РФ и федерального законодательства позволяет выделить следующие общие принципы территориальной организации Российского государства: верховенство Конституции РФ и федеральных законов (ч. 1 ст. 15, ст. 76 Конституции РФ), распространение суверенитета на всю территорию государства (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), неприкосновенность территории Федерации (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ); государственная целостность, единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ); равноправие субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 1 и ч. 4 ст. 5); полнота власти субъектов РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ); самостоятельное решение населением вопросов местного значения; учет исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ).

Институт административно-территориального устройства субъектов РФ берет истоки из конституционных принципов российского федерализма. Анализ принципов административно-территориального устройства позволяет сделать вывод о том, что некоторые из них, выделяемые в теории

конституционного права советского времени, не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Сложность решения вопроса о принципах разделения территории субъекта состоит в их определении по отношению к разным уровням территориальной организации. Сделан вывод о том, что отсутствие нормативно-правового закрепления принципов на федеральном уровне влечет разнообразные подходы со стороны субъектов в регулировании данного института.

Принципы административно-территориального устройства, отражая двойственность специфики данного института, делятся на 2 группы: принципы формирования и принципы функционирования административно-территориального устройства в субъектах РФ.

По мнению автора, требования, условия, которые в научных трудах относят к «принципам» административно-территориального устройства (историко-демографический, географический, социальный, национальный, организационный), выступают критериями построения административно-территориального устройства субъектов РФ. Соблюдение этих критериев выделено автором в качестве одного из принципов – принципа факультативности критериев построения административно-территориальных единиц субъектов РФ. Отстаивается необходимость его закрепления в региональном законодательстве.

На основе выделенных признаков, присущих административно-территориальному устройству субъектов РФ, формулируется определение понятия «принцип административно-территориального устройства субъекта».

В *третьем параграфе «Становление и развитие законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ»* подвергается анализу законодательство, регламентировавшее основные положения административно-территориального устройства субъектов России на протяжении ее истории.

Территориальное устройство берет начало с зарождения территориальной организации общества. В становлении законодательства об административно-территориальном устройстве выделяется несколько периодов.

В досоветский период (1700–1916 гг.), по мнению автора, основными этапами выступили: реформы Петра I, реформа Екатерины II (разукрупнение единиц административно-территориального деления), реформы во времена правления Павла I, Александра I (тенденция к укрупнению).

Представлен анализ Плана государственного преобразования, созданного М.М. Сперанским, (Введение к уложению государственных законов 1809 г.), проекта «Государственной уставной грамоты Российской империи», автором проекта которого был Н.Н. Новосильцев (1830 г.), сделан вывод о том, что на данном этапе развития территориальной организации стала очевидна специфика, присущая изучаемому институту как правовому явлению.

Автор отмечает, что первый период становления института административно-территориального устройства нашей страны отражает подход к административно-территориальному устройству как к способу организации территории в фискальных и полицейских целях.

В советский период (1917–1992 гг.) административно-территориальное деление страны использовалось в целях решения экономических задач, кроме того, наблюдалось отождествление данного института с понятием муниципального территориального устройства. Данный период делится на следующие этапы: административно-территориальное устройство в период 1917–1922 гг., административно-территориальная реформа 1923–1929 гг., построение системы экономического районирования, организация административно-территориального устройства с 1957 г. Окончательно институт административно-территориального устройства субъектов оформился к 1993 г., что связано с прекращением существования СССР и формированием нового демократического государства.

В рамках анализа постсоветского периода развития законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ (с 1992 г. до настоящего времени) сделан вывод о том, что в конце XX вв. интерес к вопросу о территориальном устройстве субъектов Федерации утрачивается в связи с потребностью разрешения более насущных в то время вопросов сохранения территориальной целостности и единства государства.

Сегодня изучаемый институт рассматривается в качестве организационной основы разделения территории субъектов Российского государства в целях определения пределов осуществления полномочий органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

**Вторая глава «Правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ»** состоит из двух параграфов.

*Первый параграф «Конституционно-правовые основы административно-территориального устройства»* посвящен изучению конституционно-правовых основ административно-территориального устройства субъектов РФ.

Проблема содержания нормативно-правовой основы административно-территориального устройства субъектов РФ остается малоисследованной. Ввиду этого в работе подверглись анализу международно-правовые акты, закрепляющие основные принципы территориальной целостности, уважения суверенитета, нерушимости границ, территориальной неприкосновенности. Были исследованы также нормы Конституции РФ, затрагивающие территориальную организацию страны в целом.

Диссертантом разработаны предложения по внесению изменений в действующую Конституцию РФ, обосновывается иная модель правового регулирования спорного вопроса.

В ходе анализа федерального законодательства затронута проблема неопределенности конституционно-правового статуса административно-территориальных единиц с особым статусом, а также вопрос о правомерности использования соответствующего термина. В результате



исследования норм федерального законодательства выявлены фрагментарность в регулировании института административно-территориального устройства субъектов РФ, неопределенность в решении вопроса соотношения административно-территориального деления субъектов РФ и деления территории страны на муниципальные образования.

Проанализировано законодательное регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ с точки зрения разграничения норм изучаемого института на материальные и процессуальные.

Исследование документов всех субъектов РФ в части правового регулирования административно-территориального устройства позволяет автору сделать вывод о том, что в настоящее время специальные законы об административно-территориальном устройстве приняты в большинстве субъектов за исключением трех: Республики Ингушетия, Самарской области (отдельные положения закреплены в Уставе Самарской области), г. Москвы (отдельные положения закреплены в Уставе г. Москвы).

Доказано отсутствие унифицированной терминологии а практике субъектов РФ при определении понятия «административно-территориальное устройство», раскрытии его содержания и соотношения с понятием «административно-территориальное деление». Так, в региональном законодательстве административно-территориальное устройство субъектов РФ определяется как: **территориальная организация** субъекта (например, Республика Татарстан); **система административно-территориальных единиц** субъекта (административно-территориальных образований) (например, Псковская, Ульяновская области, Республика Мордовия); **система мероприятий** (например, Белгородская область); **разделение территории** (например, Брянская область, Пермский край); **территориальное деление** (например, Кировская, Костромская области, Чукотский автономный округ).

Проанализированы разнообразные подходы региональных законодателей к определению понятия «административно-территориальная единица», его

основных признаков, видов, к соотношению этого понятия и понятий «территориальная единица», «административно-территориальное образование».

На основе положений законов об административно-территориальном устройстве регионов автор полагает возможным выделить несколько подходов в определении признаков понятия «административно-территориальная единица»: *системный* подход (административно-территориальная единица определяется только как структурная часть территории области в определенных границах), *формально-правовой* подход (выделяются необходимые признаки административно-территориальной единицы), *функциональный* подход (территориальная единица области служит территориальной основой для создания и деятельности органов государственной власти, для определения территориальных пределов их компетенции и мест постоянного или преимущественного проживания людей).

Исследована проблема признания конституционной правосубъектности административно-территориальных единиц. Выделены элементы правового статуса, обоснована позиция относительно признания ограниченной правосубъектности административно-территориальных единиц субъектов РФ.

Во *втором параграфе «Административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальные основы местного самоуправления в России»* рассматриваются вопросы соотношения административно-территориального устройства регионов России и территориального устройства местного самоуправления как видов территориальной организации федеративного государства.

На основе анализа законодательства субъектов РФ делается вывод, с одной стороны, о взаимосвязи, взаимозависимости данных конституционно-правовых институтов, с другой стороны, об их неоднородности и необходимости разграничения.

Предлагается выделение двух моделей административно-территориального устройства в субъектах РФ.

Анализ практики субъектов РФ позволяет прийти к выводу о том, что административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальная организация местного самоуправления выступают организационными началами территориального формирования России, создают институционально-правовые основы его организации, способствуют обеспечению целостности и единства государства. У рассматриваемых институтов разное назначение: административно-территориальное устройство субъектов РФ позволяет установить пространственные и правовые границы полномочий органов государственной власти субъектов РФ, а территориальное деление на муниципальные образования обеспечивает возможность решения вопросов местного значения, обеспечения прав граждан в границах муниципальных образований.

Разная конституционно-правовая природа указанных институтов, по мнению диссертанта, должна найти свое отражение в федеральном и региональном законодательстве.

Критикуются мнения, высказываемые в научной литературе, относительно необходимости слияния институтов административно-территориального деления и деления территории страны на муниципальные образования, обращается внимание на необходимость унификации регионального законодательства в данной сфере.

**Третья глава «Основные направления совершенствования законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ»** состоит из 2 параграфов.

В первом параграфе *«Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ и решений Верховного Суда РФ в формировании законодательства об административно-территориальном устройстве»* анализируются позиции высших судебных инстанций страны в сфере организации и

функционирования института административно-территориального устройства субъектов РФ.

Отмечается, что Конституционный Суд РФ применительно к теме территориального устройства страны осуществил толкование только нормы ч. 4 ст. 66 Конституции РФ.

Анализ отдельных правовых позиций высших судебных инстанций доказывает специфику подходов к соотношению института административно-территориального и института муниципального деления: практиковавшегося до конца XX в. (институты отождествлялись) и существующего в настоящее время (они разграничиваются).

Затрагивается вопрос о роли конституционных (уставных) судов в определении изучаемых категорий и обеспечении в связи с этим территориального верховенства субъектов.

Обосновывается необходимость активизации высших судебных инстанций страны в определении смысла конституционных норм, закрепляющих территориальные основы нашей страны, обращение уполномоченных субъектов в Конституционный Суд РФ в целях осуществления толкования норм Конституции, касающихся территориальной организации РФ.

Делается вывод о том, что законодателю следует учитывать правовые позиции высших судебных инстанций России при правовом регулировании вопросов территориального устройства субъектов РФ.

Во *втором параграфе «Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ административно-территориального устройства субъектов России»* формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в области территориального устройства.

Исследование норм федерального законодательства позволило обнаружить отсутствие единства как в нормативно-правовой базе, так и в положенных в ее основу концептуальных и научных составляющих

конституционно-правовой природы института административно-территориального устройства субъектов РФ.

Первоочередной задачей при совершенствовании территориальной организации государства должно стать осознание цели административно-территориального деления субъектов – эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, реализация прав и свобод граждан.

Обосновывается необходимость нормативного закрепления дополнительных гарантий административно-территориального устройства субъектов РФ. Диссертант оставляет вопрос о внесении поправок к Конституции РФ открытым, предлагая два варианта решения возникшей проблемы.

Затронут спорный вопрос о существовании административно-территориального процесса как понятия. В связи с этим автор полагает, что в данной сфере необходимо использовать вместо термина «административно-территориальный процесс» другой термин – «изменение административно-территориального устройства».

Осуществляемые преобразования в области территориального устройства должны базироваться на выделенных в настоящем исследовании принципах (например, принципах экономической целесообразности, эффективности, последовательности и др.), отражающих практическую значимость проводимых территориальных изменений, учет различных факторов при их реализации, последствий проводимых изменений.

Обосновывается необходимость привлечения органов местного самоуправления к участию в решении вопросов, касающихся административно-территориального деления субъекта РФ.

Сделан вывод о том, что эффективное государственное управление можно обеспечить посредством реализации комплекса целенаправленных мероприятий по реформированию территориального устройства государства: принятие Стратегии территориального развития регионов РФ до 2025 г.;

издание Федерального закона «Об общих принципах территориальной организации в Российской Федерации» или Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации»; систематизация законодательства в области территориального устройства регионов; наделение Министерства регионального развития Российской Федерации полномочиями по реализации положений стратегии в области территориального развития; определение органа на региональном уровне, уполномоченного на решение вопросов территориального устройства соответствующего региона; определение порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам территориального устройства регионов.

В *заключении* сформулированы основные выводы и положения настоящего исследования.

В приложении 1 представлен проект Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации». Данный проект направлен в комитет по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

В приложении 2 представлена таблица результатов анализа практики законодательного регулирования административно-территориального устройства субъектами РФ по состоянию на 01.03.2013 г.

**ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИИ  
ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ ИЗДАНИЯХ:**

*Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Категория «административно-территориальная единица» в законодательстве субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. № 5 (88) (0,5 п.л.).

2. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Национальный и территориальный критерии административно-территориального устройства субъектов РФ // Ленинградский юридический журнал. СПб.: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2012. № 2 (28) (0,3 п.л.).

3. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Известия Саратовского госуниверситета им. Н.Г. Чернышевского. Новая серия. Сер. : Экономика. Управление. Право. Саратов: Изд-во СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2012. Т. 12. № 4 (0,25 п.л.).

*Работы, опубликованные в других изданиях*

4. *Ермолаева Ю.В.* Правосубъектность административно-территориальных единиц // Актуальные проблемы публичного права : межвуз. сб. науч. тр. молод. ученых / под. ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2012. (0,16 п.л.)

5. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Понятие административно-территориального устройства субъектов России: проблемные вопросы // Актуальные проблемы конституционного и административного права: сб. матер. II Всеросс. науч.-практ. конф. Абакан: Изд-во ГОУ ВПО

«Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова», 2011 (0,3 п.л.).

6. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* К вопросу о понятии административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2011 (0,25 п.л.).

7. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Понятие административно-территориального устройства в аспекте исторического развития законодательства об административно-территориальном устройстве России // Интеграция и инновации – 2011 : матер. Междунар. науч. конф. / Поволж. кооп. ин-т Российск. ун-та кооперации. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2012 (0,16 п.л.).

8. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Конституционно-правовые модели административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. Всеросс. науч.-практ. конф. (Саратов, 1–2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012 (0,23 п.л.).

9. *Ermolaeva (Stepanova) J.V.* International legal and constitutional bases of the administrative-territorial system in Russia // Проблемы национального и международного права (Problems of national and international law): междунар. сб. науч. ст. Саратов: ИЦ «Наука», 2012 (0,24 п.л.).

10. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Принципы административно-территориального устройства субъектов // Право и его реализация в XXI веке : сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2011. ч. 2 (0,25 п.л.).



11. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Проблемы правового статуса административно-территориальных единиц с особым статусом // Стратегии устойчивого развития регионов России: матер. межвуз. науч. конф. / Поволж. кооп. ин-т Российск. ун-та кооперации. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2012. (0,13 п.л.)

12. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Проблемные вопросы толкования Конституции как основы стабильности защиты прав, свобод и законных интересов // Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. студ. и аспирантов, посвящ. 80-летию Саратовской государственной академии права (Саратов, 14–15 мая 2010 г.) Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010. (0,2 п.л.)

13. *Ермолаева (Степанова) Ю.В.* Актуальные проблемы толкования Конституции Конституционным Судом Российской Федерации // Гуманитарная наука сегодня: матер. II Междунар. научн. конф.: в 3 т. Караганда: Центр гуманитарных исследований, 2010. Т. 1 (0,25 п.л.).