

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

на тему «СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО»

Студент

Е.Д. Наумов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Д.В. Иванчук

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

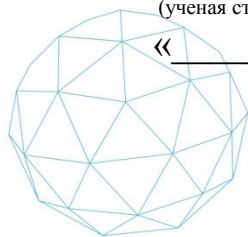
**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н. Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«    » 20 г.



Тольятти 2018



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Аннотация

Тема диплома связана с одной из актуальных проблем развития государственности в Российской Федерации – «Субъекты Российской Федерации: конституционно-правовой статус и административно-территориальное устройство». При написании настоящей работы были использованы такие источники конституционного права как Конституция РФ, Федеративный договор 31.03.1992 г., федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. При этом рассматривались так же нормативно-правовые акты, потерявшие юридическую силу, но имеющие историческое значение для развития законодательства в области, которой посвящено данное исследование.

В тексте работы исследуется принцип федерализма как одного из основных принципов государственного устройства в Российской Федерации. Были рассмотрены основные отличия конституционно-правового статуса субъектов РФ, основные черты присущие каждому из субъектов в связи с наличием тех или иных факторов. Большое внимание уделялось изучению таких субъектов как республики и автономные единицы в составе РФ. Немаловажной задачей настоящего исследования являлось так же изучение понятия и основных принципов административно-территориального устройства субъектов РФ. Был проведен анализ законодательства в области, охваченной темой данной дипломной работы, и описана роль местного самоуправления в системе конституционного права РФ. В данной работе были так же рассмотрены коллизии в законодательстве и предложены возможные пути их решения.

В заключение была высказана своя точка зрения по изученному материалу, сделан ряд выводов по теме и предложены пути совершенствования законодательства.

## Оглавление

|  |    |
|--|----|
| Введение.....  | 4  |
| Глава 1. Федеративное устройство Российской Федерации и правовой статус ее субъектов.....  | 8  |
| 1.1. Становление и развитие федерализма в современной России.....  | 8  |
| 1.2. Понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов РФ.....   | 16 |
| 1.3. Особенности правового статуса отдельных видов субъектов РФ.....   | 23 |
| Глава 2. Административно-территориальное устройство субъектов РФ.....  | 32 |
| 2.1. Понятие и принципы административно-территориального устройства субъектов РФ.....  | 32 |
| 2.2. Становление и развитие законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ.....                                       | 38 |
| 2.3. Административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальные основы местного самоуправления в России.....                        | 44 |
| Глава 3. Основные направления совершенствования законодательства о правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ..... | 53 |
| Заключение.....  | 68 |
| Список используемой литературы и источников.....   | 70 |

## Введение

Принятие Конституции РФ 1993 года стало знаковым событием в истории формирования государственного устройства Российской Федерации. Основным законом государства обозначил правовую основу развития государства по пути федерализма. Являясь важнейшим принципом развития российского государства, федерализм находит свое отражение во многих положениях Конституции РФ 1993 года. Однако вместе с таким полноценным отражением основ федеративного строя Российской Федерации в тексте Конституции РФ появляется ряд внутренних противоречий, что негативно сказывается на развитии федерального и регионального законодательства в области правового регулирования федеративного и административно-территориального устройства.

Актуальность в выборе данной темы исследования обусловлена тем, что в условиях многонационального сложноустроенного государства, равноправное положение субъектов и соответствующее общим принципам административно-территориальное устройство субъектов РФ, могло бы обеспечить полноценное развитие государства только с учетом интересов многонационального населения РФ. Развитие федеративных отношений в России является исторически сложившимся и закономерным путем развития государства. Характерной для Российской Федерации сложностью государственного устройства выступает установленный Конституцией РФ перечень, закрепляющий три типа субъектов РФ включающий республики в составе федерации, автономные единицы и административно-территориальные образования (края, области, города федерального значения). Стоит отметить, что такое разделение субъектов на типы вносит большие изменения в конституционно-правовой статус субъектов. Данный аспект находит свое отражение, например, в положении республик, которые являются государственными образованиям в отличие от других субъектов РФ.

Несомненно, такие различия в конституционно-правовом статусе субъектов имеют место согласно конституционному принципу народов на самоопределение, однако вместе с тем противоречат другому принципу, а именно принципу равноправия субъектов РФ. Существование такого рода коллизий в законодательстве Российской Федерации является актуальной проблемой развития государственных отношений. Вместе с тем, нельзя не отметить роль отношений между субъектами и центром в области административно-территориального устройства субъектов РФ. Конституционность государственных отношений, как на уровне субъектов, так и на муниципальном уровне, имеет большое значение для развития России, как федеративного государства.

Объектом исследования настоящей работы является конституционно-правовой статус и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования выступают актуальные проблемы правового регулирования в области конституционного права, связанные с вопросами конституционно-правового статуса и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, коллизии, связанные с пробелами, допущенными в федеральных нормативно-правовых актах и нормативно-правовых актах субъектов РФ, возникающие в связи с этим противоречия.

Цель данной работы изучить и проанализировать общие принципы и понятия конституционно-правового статуса и административно-территориального устройства субъектов РФ, выявить структурную связь конституционно-правового статуса и административно-территориального устройства субъектов РФ как элементов общей федеративной системы Российской Федерации и определить ряд пробелов в законодательстве о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ. В соответствии с целью были обозначены следующие задачи:

- рассмотреть значение федерализма в развитии российского государства;
- изучить нормативно-правовую базу в сфере правового регулирования конституционно-правового статуса субъектов РФ;
- проанализировать особенности и принципы федеративного устройства Российской Федерации, рассмотреть виды субъектов РФ;
- исследовать особенности и принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации;
- изучить историю становления законодательства об административно-территориальном устройстве в России, провести сравнительный анализ нормативно-правовых актов, принятых до принятия Конституции РФ 1993 года, с нормативно-правовыми актами актуального российского законодательства;
- выявить пробелы в федеральном и региональном законодательстве;
- предложить направления совершенствования законодательства о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ.

Степень разработанности темы исследования отслеживается в работах многих авторов. Вопросы развития федеративного устройства РФ и административно-территориального устройства субъектов РФ освещаются в юридической литературе на общетеоретическом и сравнительно-аналитическом уровнях. Роль федерализма в целом, а также его становление в современной России описывается В.Н.Лексиным. Федеративное устройство российского государства, типы субъектов РФ, проблемы и особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации отражают в своих научных трудах и статьях периодических изданий такие авторы как М.В. Баглай, А.В. Безруков, А.Д. Гуляков, А.А. Леонкина, В.В. Гошуляк, Э.В. Малиненко. Административно-территориальное устройство субъектов РФ, становление законодательства в данной области и роль территориальных основ местного самоуправления раскрываются в работах С.А. Авакяна, С.П. Калинина, Е.С. Шугриной, Ю.В. Ермолаевой, В.Г. Ермакова, С.А. Тархова, Е.С. Устинович, К.В. Черкасова. Исследованию актуальных проблемных вопросов в области

освещаемой настоящей работой уделяют особое внимание такие авторы, как В.И.Васильев и Н.М. Добрынин.

Выполненная работа состоит из введения, основной части из трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Первая глава исследования раскрывает понятие конституционно-правового статуса субъекта РФ, обосновывает значимость федерализма для развития российского государства и права, освещает особенности конституционно-правового статуса разных субъектов Российской Федерации. Во второй главе раскрывается понятие административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, освещаются процессы становления законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ. Третья глава исследования представляет собой аналитический обзор нормативно-правовой базы о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ, освещает пробелы в законодательстве на разных уровнях и предлагает возможные пути их устранения.

## **Глава 1. Федеративное устройство Российской Федерации и правовой статус ее субъектов.**

### **1.1. Становление и развитие федерализма в современной России.**

Россия — это федерация, что в свою очередь говорит о том, что одним из основополагающих признаков в ней признается федерализм. Федерализм в свою очередь признает политическим идеалом федеративное устройство в государстве. Как писал В.Н.Лексин: «Избранная новой Россией форма государственности — федерализм — не имеет единого международного образца, а российский федерализм, имеющий свою (неоднократно описанную) специфику, к тому же исключительно динамичен»<sup>1</sup>. Специфика федерализма в Российской Федерации, заключается, прежде всего, в неоднородности правового статуса ее субъектов, что связано с историческим формированием федерализма в России и многонациональной составляющей федерации. То правовое состояние, в котором Российская Федерация находится на сегодняшний день, стало результатом становления федерализма в современной России. Федерации в большинстве своем образуются из ранее независимых государств путем подписания федеративного договора. Россия в пределах РСФСР уже была федерацией после распада СССР. Естественно те федеративные отношения, по которым развивалась Российская Федерация на момент распада СССР, были социалистическими и в корне отличались от действующего на данный момент, либерально-демократического характера федеративного устройства в стране. Отправной точкой развития федеративных отношений в стране стало принятие таких нормативно-правовых актов как Федеративный договор от 31 марта 1992 года и Конституция РФ 1993 года. Подписание Федеративного договора сыграло важнейшую роль, как в предотвращении развала РФ, так и в реализации принципов федерализма в

---

<sup>1</sup>Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России № 1. 2005.С.9



Российской Федерации. Фактически данный договор состоял из трех договоров, включающих:

- «а) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ;
- б) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ;
- в) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ»<sup>2</sup>.

Такое разделение договора на три части поспособствовало неоднородному разделению субъектов Российской Федерации, как по типу, так и по особенностям правового статуса. Словосочетание «суверенные республики» использовалось в тексте договора по причине того, что к моменту заключения данного документа республики в составе российского государства провозгласили себя независимыми «суверенными» государствами. Несмотря на то, что такое выражение как «суверенные республики» являлось противоречивым в отношении федеративного устройства государства, нельзя не отметить, что настоящий договор не был союзным договором между РФ и её субъектами. Данный документ закреплял положения о разграничении предметов ведения и полномочий с учетом особенностей РФ и её субъектов. Актуальность положений Федеративного договора существует и в наше время. Так присоединение к Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь повлекло за собой факт разграничения полномочий между федерацией и новыми субъектами Российской Федерации. В 1993 году вступила в действие со дня опубликования 25 декабря новая Конституция РФ. Новая Конституция отразила реальное правовое положение

---

<sup>2</sup>См. Федеративный договор от 31.03.1992 // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>

между Российской Федерацией и ее субъектами на момент принятия. Новизна положений принятых новой Конституцией заключалась в признании единственной на территории РФ суверенной федерации, а значит не один из субъектов, включая республики в составе РФ, теперь не мог являться «суверенным». Основным закон провозгласил принцип верховенства Конституции России и федеральных законов над локальными нормативно-правовыми актами, а также принципы равноправия субъектов РФ и конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. В результате таких конституционных введений в России, как представляется, на федеральном уровне была оформлена модель федерализма как основополагающего признака конституционного строя Российской Федерации.

Нельзя не отметить развитие федерализма в современной России, начиная с 2000 года. Так, под руководством Президента РФ В.В.Путина была проведена многосоставная реформа федеративных отношений. Важным этапом в развитии и становлении федерализма в современной России стал Указ Президента РФ от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», согласно которому было создано семь федеральных округов с полномочными представителями в каждом из них. Позднее, согласно Указу Президента РФ «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти"», - был создан новый, Северо-Кавказский федеральный округ, который в свою очередь вышел из состава Южного федерального округа. Так же стоит отметить и присоединение Республики Крым и города федерального значения Севастополь к Российской Федерации на основании референдума 16 марта 2014 года. Введение поста полномочного представителя Президента РФ и создание федеральных округов, фактически, сделало колоссальный шаг в развитии федерализма в стране и резко усилило присутствие федеральной власти в

регионах. Входя в состав Администрации Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах являются гарантом осуществления федеральных законов, относящихся к ведению федерации на региональном уровне. Исходя из текста Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849): «Основными задачами полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации; представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений»<sup>3</sup>. Исходя из вышесказанного, можно сказать, что полномочные представители Президента РФ осуществляют в соответствующих округах политику федерации непосредственно в интересах государства.

Важным событием в формировании и становлении федерализма в современной России стало принятие Федерального закона № 184-ФЗ от 22 сентября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в Российской Федерации». Так, пункт 4 настоящего закона гласит: «Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются

---

<sup>3</sup>Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"// Российская газета. М., 14.05.2000.

Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты»<sup>4</sup>. Данный закон по сути своей стал нормативно-правовым источником, непосредственно регулирующим вопросы ответственности глав субъектов Федерации за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства. Данный нормативный документ создал необходимую базу для реализации взаимоотношений между органами государственной власти в регионах и взаимодействия их с центральными государственными органами, в нем нашел свое отражение конституционный принцип разделения властей. Централизация власти в России и по сегодняшний день является одним из основных инструментов федерализма, тем более в отношении такого сложноустроенного федеративного государства как Российская Федерация. Основными задачами укрепления власти центра в регионах являются: восстановление конституционного порядка в субъектах федерации, обеспечение безопасности федерации в отношении внутренней и внешней политики, соблюдение прав и свобод граждан, проживающих на территории РФ, сохранение целостности и предотвращение распада федеративного государства либо сепаратизма его отдельных субъектов. Несмотря на все плюсы в отношении политики федерации, сама по себе централизация власти в федеративном государстве является противоречием, поскольку субъекты в данном случае стремятся к самостоятельности, а центр Федерации такой самостоятельности не допускает. Тем не менее, данный элемент государственной власти как основы федеративного государства, является эффективным инструментом регулирования конституционных

---

<sup>4</sup>Федеральный закон № 184-ФЗ от 22 сентября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в Российской Федерации» //Собр. законодательства Российской Федерации, № 42, 1999, ст. 5005

отношений как между субъектами федерации и центром, так и между двумя или более отдельными субъектами. Важным позитивным результатом таких преобразований в развитии федерализма в современной России можно признать особый приоритет личных конституционных прав и свобод граждан федерации, защиту личности от произвола со стороны органов государственной власти субъектов федерации.

Одним из основных элементов становления федерализма в современной России стала реформа, которая отменила принцип формирования Совета Федерации «по должности». Таким нормативно-правовым актом стал Федеральный закон РФ от 5 августа 2000г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу). Теперь Совет Федерации формировался из представителя законодательного собрания и представителя руководителя региональной администрации. Кандидат представителя от законодательного (представительного) органа власти вносился на рассмотрение местного парламента спикером и утверждался большинством. Кандидат представителя от исполнительного органа власти назначался губернатором, утверждался указом, который направлялся в региональный парламент и там утверждался. Как видно из сказанного выше, данная реформа еще больше укрепила правоспособность федеральной власти в регионах, и напротив, ослабила влияние глав субъектов федерации на Российское законодательство. Стоит обратить внимание так же на то, что вместе с реформой в Совете Федерации в 2000 году, усилились так же конституционно-правовые позиции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Приведение региональных законов в соответствие с федеральным, является заключительным элементом федеративной реформы в России и продолжается по настоящее время. Данный элемент, не проводится, каким-либо нормативно-правовым актом, но стоит заметить, что уже обсуждавшиеся ранее федеральные законы и указы Президента РФ содержат положения, согласно которым принятые региональные законы не соответствующие Конституции РФ

и федеральным законам должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством. Помимо приведенных выше примеров с 2000 г по настоящее время было проведено еще множество федеративных реформ, в числе которых прекращение многочисленной практики заключения договоров о разграничении полномочий центра с субъектами (по истечении срока действия уже заключенных они более не продлевались). Однако стоит отметить, что договора с некоторыми республиками все-таки заключались в силу коллизий в отношении предметов ведения этих республик и федерации. Одним из примеров таких договоров стал Договор РФ и РТ от 26.06.2007 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Стоит отметить и тот факт, что данный договор уже не давал такого обилия социальных, политических и экономических прав республике, в отличие от договора, заключенного в 1994 году, а носил больше формальный характер подчеркивающий обособленность Республики Татарстан от других субъектов РФ.

Еще одной важной задачей в реформировании федеративной системы в России стало укрупнение регионов. В 2003–2006 гг. в Российской Федерации было проведено 5 референдумов по укрупнению субъектов. Укрупнение субъектов подразумевало под собой объединение двух или более субъектов, и создание на данной основе нового субъекта в составе РФ. Согласно ст.5 п.1 Федерального Конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации» 17.12.2001. - № 6 ФКЗ: «Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>. Как справедливо замечает Е.С.Шугрина: «По мнению специалистов из Института современного развития, механизм объединения субъектов РФ может дать «позитивные результаты при

---

<sup>5</sup>Федеральный Конституционный закон от 17.12.2001. №6 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации № 52, 2001 г, ст. 4916.

наличии двух условий: объединении с сильным регионом лидером, ресурсы которого будут использоваться для поддержки слаборазвитых округов (позитивное условие) и неспособности властей округа изменить социально-экономическую ситуацию (негативное условие)»<sup>6</sup>. К первому случаю можно отнести формирование таких субъектов как Пермский и Красноярский края. Ко второму можно отнести объединение Камчатской области с Корякским АО. Так же есть место формированию субъектов при наличии сразу двух условий.

В настоящее время федеративное устройство в стране сложно назвать идеальным и симметричным. Несмотря на это, уже на протяжении второго десятка лет данная модель государственного устройства показывает себя как стабильная и развивающаяся система. Асимметрия в Российской Федерации обусловлена рядом факторов, к которым можно отнести: и многообразие народов проживающих на территории федерации, и сложносоставные субъекты в составе федерации и разную экономико-социальную ситуацию в регионах. Федерализм выступает инструментом регулирования конституционной стабильности, уравнивателем правоспособности субъектов в отношении друг друга и гарантом исполнения Конституции и федеральных законов в государстве в целом. Исторически Россия складывалась как ассиметричная федерация. Федеративное устройство страны изначально уже не может быть идеально симметричным, поскольку было создано на добровольной основе путем союза государственных образований, в отличие от унитарной формы, устройство которой предполагает единое государственное образование, поделенное на равные административно-территориальные единицы. Соответственно можно признать тот факт, что федерализм по сути своей являющийся инструментом государственного принуждения, служит так же своеобразным гарантом сохранения самобытности многочисленных народов, проживающих на территории России и образующих федерацию. Федерализм на

---

<sup>6</sup>Шугрина.Е.С. Изменение территории субъекта РФ в связи образованием в составе России нового субъекта // Актуальные проблемы российского права №4. 2012. С.6.

данном этапе развития государственного устройства в Российской Федерации, выполняет в большей степени компромиссную функцию, касаясь отношений и вопросов в различных сферах жизнедеятельности общества, возникающих между центром и регионами.

Российская Федерация по составу субъектов является сложносоставной федерацией. В данном случае существование конфликта интересов между субъектами федерации или субъектами и федерацией в целом является прямой угрозой для существования государства в том виде, в котором оно находится. Именно поэтому федерализм в современном государственном устройстве Российской Федерации все больше принимает компромиссную структуру. «Сегодня российский федерализм вышел на очередную более высокую ступень своего развития, которая, качественно отличаясь от предшествовавших ступеней, в то же время отнюдь не означает завершения процесса формирования самого федерализма: очевидны сегодняшние проблемы развития, достаточно хорошо просматриваются как завтрашние трудности, так и перспективы поступательного развития федеративных отношений»<sup>7</sup>.

## **1.2 Понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов РФ**

Конституционно-правовой статус субъекта РФ устанавливается по аналогии со статусом Российской Федерации и вытекает из общих принципов федеративного устройства России. Условно субъекты РФ можно разделить на три группы: республики, имеющие статус государства, административно-территориальные и национально-территориальные образования. Несмотря на такое неоднородное деление субъектов РФ, в Конституции РФ существует ряд положений, которые устанавливают равные для всех субъектов без исключения

---

<sup>7</sup> Гуляков А.Д., Леонкина А.А. Федерализм как фактор устойчивого развития российского государства //Право: история и современность № 1. 2017.С.113



права и основы их правового статуса. На основании Конституции РФ и федеральных законов субъектами РФ принимаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты.

Российская Федерация - неоднородная федерация, построенная по национально-территориальному принципу. Несмотря на неоднородность, вопрос об асимметрии федерации можно назвать лишь дискуссионным, поскольку все субъекты РФ вне зависимости от особенностей конституционно-правового статуса наделены равными правами. Согласно ст.5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. В отличие от федераций, построенных по территориальному типу, таких как ФРГ и США, Российская Федерация включает в свой состав и территориальные и национальные субъекты. В составе Российской Федерации находится 85 субъектов: 22 республики, 46 областей, 9 краев, 4 автономных округа, 3 города федерального значения и одна автономная область. Формирование субъекта Российской Федерации происходит по национальному и территориальному признакам. «Национальные субъекты формируются на основе титульных наций. Территориальные субъекты образовались с учетом исторических традиций и особенностей географического и специфики экономического положения»<sup>8</sup>. К национальным субъектам можно отнести республики в составе федерации автономные округа и автономную область, в то время как к территориальным: области, края и города федерального значения.

Субъекты Российской Федерации устанавливают свое наименование самостоятельно. В случае изменения наименования, оно подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Полный перечень наименований субъектов РФ закрепленный в основном законе государства подчеркивает добровольность

---

<sup>8</sup>Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Юстицинформ. М., 2015. С.73.

вхождения каждого субъекта в состав федерации и распространении норм Конституции в равной степени на все субъекты РФ. «Равнозначность правового статуса субъектов проявляется так же, в общих для каждого из них предметах ведения, закрепленных в ст. 71-73 Конституции РФ. Субъекты РФ не вправе вмешиваться в компетенцию федеральных органов государственной власти, которые создаются в соответствии с волеизъявлением всего многонационального народа России, в том числе всех субъектов Федерации. Последние представлены в Федеральном Собрании, а, следовательно, участвуют в решении вопросов, относящихся к предметам ведения Федерации. Вместе с органами государственной власти Федерации они осуществляют правовое регулирование и управление по предметам совместного ведения»<sup>9</sup>. Правовой статус субъекта Российской Федерации строится на базе двух основополагающих требований. Во-первых, система государственных органов в субъектах РФ строится на основах конституционного строя федерации, что подразумевает под собой народовластие, самостоятельность и разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Во-вторых, система органов власти строится на общих принципах организации представительных и исполнительных органов власти в соответствии с федеральными законами и Конституцией Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ, принципы распределения полномочий между субъектами и федерацией выглядят следующим образом:

1) полномочия, осуществляемые по исключительным предметам ведения субъекта РФ, определяются конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ и принимаемыми в соответствие с ними другими нормативно-правовыми актами субъекта РФ;

2) полномочия, осуществляемые по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями между федерацией и субъектами РФ;

---

<sup>9</sup>Баглай М.В. Конституционное право РФ, Норма. М., 2005 г.С.376

3) полномочия, осуществляемые по исключительным предметам ведения федерации, определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Исходя из вышесказанного при возникновении противоречий между федеральными законами и основными законами либо другими локальными нормативными актами субъектов РФ по предметам находящимся в исключительном ведении субъектов РФ, действуют законы субъекта РФ. По предметам совместного ведения в случае противоречия между федеральным законом и основным законом и иными нормативно-правовыми актами субъекта РФ действует федеральный закон. Полагаясь на принцип верховенства Конституции РФ федеральные законы, конституции (уставы), законы и иные нормативно-правовые акты субъектов федерации, договора и соглашения не могут передавать, исключать или каким-то образом дополнять предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения и исключительного ведения субъектов РФ. Не могут быть приняты такие законы, принятие которых ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта РФ, ущемлению прав и свобод граждан, обозначенных Конституцией РФ, нарушению целостности государственного состава и единства системы государственной власти в России.

Субъекты федерации имеют свою правовую систему, что подразумевает наличие своих конституций в республиках, уставов в других территориальных образованиях, законов и подзаконных актов. Правовая система в субъектах РФ образует как бы собственное конституционное право, которое является составной частью единого конституционного права. По своей юридической силе конституции республик и уставы иных государственных образований равнозначны, разница состоит лишь в терминологии присущей государствам в конституциях республик, что связано в первую очередь с этническим принципом создания данного образования, обособленной историей и культурой. Правовой статус субъекта Российской Федерации может быть

расширен, если в его пределах будет создана особая экономическая зона. Статус такого субъекта РФ предоставляет местным органам государственной власти дополнительные права и льготы в области налогов, таможенного регулирования, транзита товаров, режима инвестиций и предпринимательской деятельности. Примером субъекта с особой экономической зоной является Калининградская область. Органам государственной власти данного субъекта в целях экономической безопасности предоставляется право устанавливать для определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства сроки и место пребывания в Калининградской области, в случае если это не нарушает права и свободы человека, закрепленные в Конституции РФ и международных договорах.

Конституционно-правовой статус субъекта федерации так же подразумевает под собой участие субъектов РФ в решении федеральных вопросов. Это осуществляется на основании равного количества представителей от каждого субъекта РФ в Совете Федерации (по два представителя: от законодательного и исполнительного органа государственной власти), права законодательной инициативы в парламенте, а также наличия представительств субъектов РФ по вопросам совместного ведения. Субъекты Российской Федерации имеют свою территорию, которая является вместе с тем территорией Российской Федерации. Согласно ст.67 п.3 Конституции РФ границы территорий субъектов РФ могут быть изменены только с их взаимного согласия. Данный факт указывает на целостность территориального устройства Российской Федерации и наличие равнозначного статуса ее субъектов. Так же конституционно-правовой статус субъекта РФ подразумевает под собой наличие символики – герб и флаг, в некоторых случаях - гимн. Субъекты Российской Федерации имеют свою собственность. В собственности субъекта может находиться различное имущество, за исключением имущества, находящегося в исключительном ведении Российской Федерации. Федеральная собственность может передаваться во владение, пользование и распоряжение субъектам федерации. Доходы от федеральной собственности могут быть

поделены в определенной пропорции между субъектами и федерацией, в частности, если собственность находится на территории данного субъекта. В соответствии с постановлением Конституционного Суда от 7 июня 2000г. субъект федерации не имеет права объявлять своим личным достоянием природные ресурсы на своей территории. К правам субъектов Российской Федерации относится так же право на осуществление внешнеэкономических и международных связей. Однако они не вправе ставить вопрос о дипломатическом признании, открывать зарубежные представительства на уровне посольств и т. д. Это связано, прежде всего, с тем, что носителем полного суверенитета на территории Российской Федерации является лишь сама федерация и ее многонациональный народ, что в свою очередь подчеркивает федеративное устройство государства.

Опираясь на вышесказанное можно сделать ряд выводов касаясь конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Во-первых, правовой статус субъектов строится на базе соблюдения верховенства основного закона государства - Конституции РФ. Во-вторых, субъекты Российской Федерации обладают равными правами по отношению друг к другу и к федерации в целом, не смотря на различия в их национальной и территориальной составляющей. В-третьих, каждый из субъектов РФ имеет право осуществления политической и экономической деятельности на территории субъекта в полном объеме по предметам своего исключительного ведения. Юридическая природа конституционно-правового статуса субъектов РФ выражается в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях (уставах) субъектов РФ и других нормативно-правовых актах. Важность равнозначности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации predetermined развитием государственного устройства в стране, которое основано на принципах народовластия и верховенства Конституции РФ.

На основании вышесказанного можно констатировать, что республики, автономные единицы и другие регионы Российской Федерации представляют

отдельные типы субъектов РФ и имеют различия в конституционно-правовом статусе, хотя и являются равноправными между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Так, например, республики имеют особое правовое положение. В ст. 5 Конституции РФ и республиканских конституциях они признаются государствами и имеют право на установление собственных государственных языков. Наименование «государство» в названии республик, однако, не наделяет их государственным суверенитетом субъекта федерации, а лишь подчеркивает особенности в конституционно-правовом статусе республик связанные с факторами национального, исторического и иного характера. Согласно ст.3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Республики имеют свои конституции и как следствие свои Конституционные суды.

Автономные округа и автономная область, так же, как и республики, образованы по национальному принципу. Отличие от республик заключается в том, что автономные единицы не имеют своих конституций (только уставы), своего гражданства и языка. Главной особенностью автономных образований является возможность вхождения их в состав края или области. Вхождение автономного округа или автономной области в состав другого субъекта означает, что округ (область), являясь субъектом федерации, составляет часть другого субъекта. При таком конституционно-правовом статусе органы государственной власти края или области, составной частью которых является данная автономная единица, имеют такие полномочия, которые распространяются на территорию автономного образования, в тех случаях, если это предусмотрено федеральным законом, уставами соответствующих субъектов и договором между их органами государственной власти. Территория и население автономного образования при таком вхождении является составной частью края (области).

Края, области и города федерального значения имеют свои уставы. Уставы субъектов по аналогии с конституцией республик являются основным

законом субъекта, который в свою очередь подзаконен Конституции РФ и устанавливает наряду с ней правовой статус территориальной единицы.

Таким образом на сегодняшний день конституционно-правовой статус субъектов РФ урегулирован множеством нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровня.

### **1.3 Особенности правового статуса отдельных видов субъектов РФ.**

Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации равноправны в отношениях с федеральной властью и между собой, это не говорит о тождественности субъектов в государственно-правовых отношениях. На это влияют этнические, экономические, территориальные и иные факторы. Одним из специфических признаков федеративного устройства в РФ, является многочисленность самобытных народов, проживающих на территории государства. Этот признак указывает на необходимость разделения субъектов на республики, автономные образования и другие субъекты. Данный фактор связан с тем, что на статус ряда субъектов оказывают большое влияние этнические начала их образования, как признак государственности и выражения волеизъявления титульного народа проживающего на территории субъекта.

Республики в составе Российской Федерации признают себя «государствами», что фактически является лишь показателем их этнических начал и не предоставляет им государственного суверенитета, поскольку согласно Конституции РФ, единственным носителем суверенитета в Российской Федерации, является федерация и ее многочисленный народ. На данный момент в Российской Федерации 22 республики, каждая из которых имеет свою историю, самобытность и культуру. За республиками согласно Конституции РФ, закреплено право использования родного языка в качестве второго основного языка наряду с государственным языком РФ. В некоторых республиках, в основном с преобладающей численностью титульной нации,

законодательно закреплено право на двуязычие. Конституции республик предусматривают наличие своего гражданства, что является юридической коллизией, поскольку гражданство в Российской Федерации относится к исключительному ведению федерации. Республиканское гражданство означает и гражданство в РФ, однако правом принятия в гражданство наделена только федерация. На практике, гражданство субъекта федерации не имеет большого значения, т.к. согласно Конституции РФ, все без исключения граждане обладают одинаковыми правами и обязанностями.

Республики, как и другие субъекты Российской Федерации, имеют собственную территорию, а соответственно и свои границы. Внутренние границы территорий республик являются административными. Согласно тексту некоторых из конституций республик, отнюдь не всегда административные границы совпадают с историческими границами коренных народов, проживающих в соответствующих республиках. В случае если республика граничит с зарубежными государствами, у республики выделяют внешние границы, которые вместе с этим являются государственными границами Российской Федерации. Режим такой границы определяется исключительно законами Российской Федерации и международными договорами РФ с иностранными государствами. По аналогии с другими субъектами Российской Федерации, территория республики не может быть изменена без ее согласия, а границы между республикой и другим субъектом РФ изменяются только с их взаимного согласия. В некоторых конституциях республик устанавливается, что народ, проживающий на территории субъекта, имеет право на волеизъявление в вопросах изменения ее территории.

В отличие от остальных субъектов федерации, основным законом республики является личная конституция. Наличие конституции в свою очередь говорит о том, что каждая республика в составе РФ имеет свою конституционно-правовую систему. Конституции республик принимаются республиками самостоятельно, и не нуждаются в утверждении органами государственной власти. Конституции республик различны по правовому



содержанию, но в каждой из них предусмотрено, что республика (государство) есть равноправный субъект Российской Федерации. Наличие конституции республики само по себе характеризует статус республики по национальному признаку. Однако строится республиканская конституция только на принципах верховенства Конституции Российской Федерации. Основной закон занимает особое место в правовой системе республик, поскольку отражает волю народа республики, подчеркивает ее индивидуальность. В отличие от уставов других субъектов, конституции республик прописывают права и свободы, закрепленные в них лично и на основании Конституции Российской Федерации, тогда как уставы других субъектов в данном случае могут только воспроизводить текст Конституции РФ. «Конституции республик определяют национальное устройство, создание этническими общностями национально-культурных автономий. В ст. 4 Конституции Республики Бурятия сказано о гарантиях права малочисленных народов, обеспечении свободного развития наций и национальных групп, проживающих на ее территории, создании условий для сохранения и развития ими своих традиций и обычаев, поощрении не противоречащей законодательству деятельности национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований»<sup>10</sup>. Кроме конституции республики на ее основе и в пределах ее компетенции, принимают и иные нормативные правовые акты республики. Однако, несмотря на самостоятельность республик в процессе законотворческой деятельности относительно предметов ведения республики, не один из законов республик включая конституции республик, не может противоречить Конституции и федеральным законам РФ, принятым по предметам исключительного ведения федерации. Несмотря на то, что в современной России федерализм вышел на принципиально новый уровень в системе государственного устройства, природа отношений между федерацией и республиками по-прежнему остается довольно таки сложной. Проблематика таких отношений состоит, прежде всего,

---

<sup>10</sup>Малиненко Э.В. Конституции республик российской федерации –основные источники права субъектов российской федерации(историко-правовой аспект) //Юрист-Правовед №4(71). 2015. С.7.

в том, что в республике проживает народ со своей историей, культурой и менталитетом.

Стоит отметить и особые отношения федерального центра и некоторых республик на основании договоров о разделении предметов ведения. Так нельзя не отметить Республику Татарстан (единственный субъект РФ договор о распределении федерацией полномочий с которым просуществовал до 2017 года). Отношения на основании договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан начинаются с 1994 года. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» был подписан в рамках Федеративного договора от 31 марта 1992 года был подписан всеми республиками. Исключением являлись Чечено-Ингушетия и Республика Татарстан. Происходившие в то время в Чечено-Ингушском регионе события, говорили о невозможности подписания договора данным регионом. Отказ в подписании договора Республикой Татарстан в свою очередь связывают с противоречиями между Федеративным договором от 31 марта 1992 года и Декларацией Верховного Совета Республики Татарстан от 30 августа 1990 г «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики». Основным противоречием следует считать то, что Декларация предусматривала полноценную правовую свободу Республики Татарстан и установление межгосударственных отношений с Россией основанных на принципах равноправия. Выходом из непростой политической ситуации между Россией и Татарстаном стало подписание 15 февраля 1994 года Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Несмотря на то, что оба договора подчеркивают особый правовой статус Татарстана в отношениях с федеральным центром по сравнению с другими республиками, есть

существенные различия в их конституционно-правовом характере. Рассмотрим некоторые особенности договора 1994 года:

1)В данном договоре не содержалось указания на вхождение Республики Татарстан в федерацию. Он носил межгосударственный характер и предусматривал, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией.

2)В данном договоре отсутствовали положения о соответствии конституции Республики Татарстан и других законов республики Конституции Российской Федерации.

3)Подчеркивалось исключительное право РТ на пользование природными недрами, водными и лесными ресурсами.

4)К исключительным полномочиям относилось ведение самостоятельной налоговой политики и формирование республиканского бюджета, создание Национального банка.

5)Отнесение прав и свобод человека и гражданина к исключительному ведению республики.

6) Решение вопросов республиканского гражданства и прочие <sup>11</sup>.

Как отмечалось ранее, договор, подписанный в 2007 году, сильно отличался от договора заключенного в 1994 году и в большей степени носил формально-юридический характер. Тем не менее, он давал республике особые права и наделял их такими полномочиями, которыми не обладает не один из субъектов Российской Федерации. На данный момент срок действия договора истек.

Особый статус республики можно охарактеризовать как довольно противоречивый вопрос, с одной стороны это неравенство регионов, что само по себе является несоответствием конституционным принципам, а с другой стороны исчезновение такого статуса у республики напрямую затрагивает интересы самобытного народа республики, что опять же нарушает

---

<sup>11</sup>См. Договор РФ и РТ от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>

федеративные признаки государственности в России. Природа особых конституционно-правовых отношений между Российской Федерацией и республиками берет свое начало еще со времен распада Советского Союза.

Особого внимания заслуживают государственно-правовые отношения между федерацией и автономными образованиями. Автономные образования Российской Федерации включают в себя 4 автономных округа и одну автономную область. Формирование автономных образований в составе Российской Федерации связано с проживанием самобытных народов в регионах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. Особое положение автономных округов и автономной области заключается в том, что в отличие от других субъектов Российской Федерации они могут входить в состав другого субъекта федерации (края, области), при этом оставаясь отдельным субъектом федерации. Такие объединения субъектов родили понятие сложносоставного субъекта РФ. Данный процесс может быть проявлен в двух формах: 1) образование нового субъекта РФ путем слияния двух субъектов РФ; 2) вхождение субъекта РФ в состав другого субъекта РФ. Гарантия статуса автономных округов и автономной области в составе Российской Федерации предусмотрена ст.66 Конституции РФ, согласно которой по представлению законодательных и исполнительных органов автономного округа (автономной области) может быть принят федеральный закон об автономном округе (автономной области). Касаясь автономных округов, входящих в состав края или области можно отметить, что правовые отношения между ними могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти субъекта в который он входит. Интересным примером таких правовых отношений являются отношения Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов с Тюменской областью. В данном случае округа входят в состав области на основании Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года,

который был продлен до 2020 года Договором о продлении (продлонгации) 4 июля 2013 года. Тюменская область является самым сложноустроенным регионом Российской Федерации, поскольку включает в себя непосредственно область и два автономных округа. Конституционный Суд РФ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» разъяснил основные положения характерные для сложноустроенного субъекта. Территория и население округов согласно данным положениям включается в состав территории и населения края (области) соответственно, однако несмотря на это, АО являются равноправными субъектами Российской Федерации. Органы государственной власти избираются всем населением края (области) включая население автономных округов, однако полномочия органов власти области не распространяются на территории автономных округов, за исключением тех, которые устанавливаются в соответствии с договорами. ХМАО (Югра) и ЯНАО как равноправные субъекты Российской Федерации в соответствии с ч.2 ст.11 Конституции РФ, осуществляют власть избираемыми населением округа органами государственной власти. Исходя из вышесказанного, представляется, что автономные округа в составе Тюменской области обладают всей полнотой прав субъекта РФ. На практике же, в юридической природе сложноустроенных субъектов возникла конституционно-правовая коллизия. Суть данной проблемы в том, что с одной стороны автономный округ наряду с краем или областью в состав которого (ой) он входит, является равноправным субъектом Российской Федерации, с другой же, как раз по причине вхождения в другой субъект, автономный округ занимает подчиненное положение в отношении этого субъекта. Перспективы разрешения такой коллизии видятся в объединении соответствующих субъектов в один (формально новый) субъект РФ. Другой вариант разрешения такой коллизии представляется в виде выхода автономного округа из состава края, области и прямого вхождения в Российскую Федерацию. Таким правом в свое время

воспользовался Чукотский АО, однако на данный момент согласно Конституции и федеральному законодательству РФ такой порядок создания нового субъекта в Российской Федерации невозможен.

«Особенностью конституционно-правового статуса краев, областей, городов федерального значения является то, что все они есть государственно-территориальные образования в составе Российской Федерации, которым в соответствии с Конституцией РФ придан статус субъектов федерации (1, ст. 65, ч. 1)».<sup>12</sup> Такие субъекты Российской Федерации как края и области на данный момент не имеют существенных различий в их конституционно-правовом положении. Однако стоит отметить, что на момент образования данных типов субъектов как административно-территориальных единиц РСФСР, согласно решению II сессии ВЦИК XI созыва, отличие края от области формально заключалось в том, что края включали в себя национальные образования. В современной России такой принцип не находит своего отражения. Существует мнение, что отличие края от области заключается в территориальном превосходстве первого, однако в составе Российской Федерации есть области, площадь которых не уступает краям. Примером могут служить такие области как Ленинградская, Тюменская и Новосибирская. Особенностью краев и областей является возможность вхождения в их состав другого (их) субъекта (субъектов) Российской Федерации (автономных округов и автономной области).

Хотелось бы особо выделить конституционно-правовой статус городов федерального значения. Городами федерального значения в Российской Федерации являются Москва, Санкт-Петербург и с недавнего времени Севастополь. Особый статус данного вида субъектов обусловлен их экономической, культурной и стратегической значимостью в интересах Российской Федерации. Кроме того, стоит выделить особенности

---

<sup>12</sup>Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов российской федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Пенза. 1999.[Электронный ресурс]<https://lawbook.online/>

конституционно-правового статуса Москвы и Санкт-Петербурга. Санкт-Петербург является городом федерального значения и вместе с тем административным центром Ленинградской области. Москва является столицей Российской Федерации, административным центром Московской области и городом федерального значения. Москва - самый крупный мегаполис Российской Федерации, является так же полноправным субъектом Российской Федерации и вместе с тем столицей России. Такое слияние статусов порождает различные толкования функций города Москвы в современной правовой системе Российской Федерации.

Опираясь на вышесказанное и проанализировав особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации можно сделать вывод что, структура государственного устройства в России представляет собой сложную Федерацию с ярко выраженным национальным и этническим колоритом, но, несмотря на это с четко выраженной государственной властью центра и равноправностью всех субъектов. Особенности конституционно-правового статуса ряда субъектов в Российской Федерации подчеркивают их национальное и культурное разнообразие. Причины возникновения особенностей в конституционно-правовом статусе субъекта Российской Федерации обусловлены множеством факторов, к числу которых можно отнести: экономический, социальный, этнический, стратегический и др. Но, не смотря на особенности конституционно-правового статуса ряда субъектов Российской Федерации, остаются основополагающими принципы верховенства Конституции РФ и разделения властей. На всей территории Федерации независимо от субъекта, одинаково соблюдаются права и свободы граждан. Субъекты равноправны в отношении взаимодействия с органами федеральной власти, а соответственно все они равны в решении конституционно-правовых вопросов между собой.

## **Глава 2. Административно-территориальное устройство субъектов РФ.**

### **2.1. Понятие и принципы административно-территориального устройства субъектов РФ.**

Понятие «административно-территориальное устройство» в широком смысле используется для характеристики территориальной организации унитарного государства, поскольку в отличие от федеративного государства, которое состоит из относительно самостоятельных государственных образований, унитарное делится непосредственно на административно-территориальные единицы. В отношении государственного устройства России, которая имеет статус федерации, понятие административно-территориального устройства принимается в более узком смысле: под ним обычно понимается разделение территории субъекта РФ на отдельные части, представляемые в виде административно-территориальных единиц. Известный ученый-конституционалист, Заслуженный деятель науки РФ С.А. Авакян характеризует историю возникновения понятия «административно-территориальное устройство» следующим образом: «Категория «административно-территориальное устройство» существует давно. Одна часть понятия - «территориальное устройство» носит всеобщий характер, поскольку государство или его части непременно делятся на территориальные единицы. Другая часть понятия - «административное устройство» - при своем возникновении предназначалась для того, чтобы в рамках территориальных единиц учреждать органы государственной администрации и осуществлять государственное управление (общее, полицейское и т. д.)»<sup>13</sup>.

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации подразумевает под собой: их территориальное деление,

---

<sup>13</sup>Авакян С.А. Конституционное право России: учебный курс в 2 т. Т.2. 5е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 147.



включающее в себя подразделение субъекта на административно-территориальные единицы и населенные пункты, а также административно-территориальный процесс, подразумевающий под собой преобразование и упразднение населенных пунктов и административно-территориальных единиц, ведение учета изменений в административно-территориальном устройстве. Исходя из вышесказанного, представляется, что для административно-территориального устройства характерны системность преобразования и ликвидации административно-территориальных единиц, установление границ, отнесение населенных пунктов к определенной категории, переименование и регистрация административно-территориальных единиц, населенных пунктов и их частей (улиц, площадей и др.), в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Административно-территориальное устройство субъектов РФ имеет целостную структуру, данный факт отражен в таких признаках как: единство конституционного строя и принципов, лежащих в основе всего административно-территориального устройства в Российской Федерации, тесная связь административно-территориальных единиц с основными функциями государства и единая сеть административно-территориальных единиц в субъектах РФ. Приведенный выше перечень признаков не является исчерпывающим, однако несмотря на это его достаточно для того чтобы рассматривать административно-территориальное устройство субъектов РФ как целостную систему. Как система административно-территориальное устройство субъектов РФ имеет ряд принципов (основополагающих, исходных правил, лежащих в основе развития системы и обеспечивающих условия для ее функционирования). Базовым принципом административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации выступает принцип федерализма, сочетающий в себе как верховенство центральной государственной власти, так и демократизм, проявляющийся в форме самоорганизации территории и местном самоуправлении. Такая модель государственного управления в субъектах Российской Федерации представляется оптимальной, поскольку

происходит процесс управления на местном уровне с учетом экономических, политических и социальных факторов административно-территориальной единицы, в соответствии с общим для всего многонационального народа, проживающего на территории Российской Федерации конституционным строем. Данный принцип, так же, обеспечивает автономность административно-территориальных единиц на территории Российской Федерации по отношению друг с другом, и возможность построить между собой согласованные межтерриториальные отношения. Исторически, помимо территориального признака, существовал родовой признак создания определенных районов без четко определенных границ, исходя из этого, понятие административно-территориального устройства само по себе является принципом, в котором заключена значимость территориального разделения в осуществлении социально-экономических процессов. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации как система, является продуктом правотворчества, то есть сознательно-волевой деятельности людей, проживающих на территории данного субъекта.

В трудах ученых выделяются различные трактовки принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. По мнению Ю.В. Ермолаевой: «Обращаясь к позициям современных конституционалистов относительно принципов административно-территориального устройства субъектов РФ, можно заметить, что авторы выделяют, по существу, идентичные принципы»<sup>14</sup>. Интересной моделью основополагающих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации поделился в своей монографии С.П. Калинин, разделяющий их на принципы соответствия (соответствие расселению населения, соответствие многоуровневой территориальной организации и экономический принцип) и принципы учета (национального состава, природно-географических условий, культурных и бытовых

---

<sup>14</sup> Ермолаева, Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2015. С.40.

особенностей населения). Нам представляется актуальной именно эта модель, поскольку она охватывает основные сферы административно-территориального устройства субъектов в целом.

Положительная динамика государственного регулирования в области административно-территориального устройства определяется наличием объективных условий, обеспечивающих развитие экономических, социальных и иных показателей жизнедеятельности населения региона. Система расселения населения относится к важнейшему из таких условий. В результате расселения населения происходит формирование совокупности поселений (населенных пунктов). Такое условие выступает важнейшим принципом административно-территориального устройства субъектов РФ. Первостепенным значением данного принципа выступает выделение более крупных частей территории субъекта Российской Федерации по таким параметрам как численность и плотность населения. Разделение территорий субъектов РФ в связи с вышесказанным на типы и виды. В законодательстве большинства субъектов Российской Федерации принцип расселения населения признается основополагающим, хотя в литературе ему не уделяется достаточного внимания. Значение поселения на федеральном уровне закреплено в ст.131 Конституции Российской Федерации. В теории, поселения именуются «естественными» административно-территориальными единицами, поскольку их образование является естественным исторически сложившимся процессом, в отличие от искусственно созданных государством в порядке создания районов административно-территориальных единиц. Поселение является целостным по своей структуре, исторически сформированным образованием, которое охватывает население преимущественно проживающего на данной территории включая объекты обеспечения в нем жизнедеятельности. Данный факт дает основания рассматривать поселение как основной элемент административно-территориального устройства субъектов РФ, и фундамент для образования других административно-территориальных единиц. На практике применение принципа расселения населения означает, что создание административно-

территориальных единиц и установление их границ должны основываться на сложившейся естественным путем системы поселений. Важнейшим критерием, влияющим на отнесение административно-территориальной единицы к категории сельских или городских поселений, является численность и плотность населения проживающего на его территории. Создание границ территории поселения и признание определенных поселений административными центрами осуществляется на основании территориального расположения поселений, социально-экономических отношений между поселениями и тяготении их к общему центру.

Поселение, являясь первичным уровнем административно-территориального деления субъектов, не является при этом единственным. Хозяйственные, культурные, экономические и др. общественные связи между поселениями и внутри поселений, функционирование производственных и иных социально значимых объектов предполагает образование иных уровней административно-территориального деления. Исходя из вышесказанного, вытекает следующий принцип административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – принцип многоуровневой территориальной организации. Актуальность данного принципа подчеркивают значительные размеры субъектов РФ и сложность в связи с этим государственного управления и местного самоуправления. Опираясь на принцип многоуровневой территориальной организации, субъект Российской Федерации состоит из нескольких уровней (звеньев) и имеет сложную структуру. Наряду с «естественным» звеном, охватывающим совокупность городских и сельских поселений, выделяют так же еще два производных от него уровня административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Первый охватывает территории, на которые делится непосредственно субъект РФ. К ним относятся районы или аналогичные единицы с другим наименованием. Второй более низкий уровень территориальной организации субъекта подразумевает под собой подразделение районов либо городов регионального значения на дробные

административно-территориальные единицы, которые так же различаются по названиям (сельские советы, волости и др. в районах и муниципальные, административные округа в городах регионального значения). Последним принципом соответствия, выделяемым С.П. Калининым, является экономический принцип. «Важным условием территориальной организации местного самоуправления является и общий экономический потенциал территории с точки зрения возможности обеспечения финансово-экономической основы местного самоуправления, без которой последнее превращается в фикцию. Особое значение при этом имеет налоговый потенциал территории - налоговая база местных налогов и сборов»<sup>15</sup>. В соответствии с экономическими факторами той или иной административно-территориальной единицы обусловленными ростом или спадом экономических показателей может меняться ее административно-территориальный статус, так, например, сельское поселение может преобразоваться в городское поселение, город районного значения в категорию городов регионального значения и т.д.

К немаловажным принципам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации С.П. Калинин относит так же принципы учета природно-географических условий, национального состава, культурных и бытовых особенностей населения. Принцип учета природно-географических условий вытекает из необходимости учета географических особенностей местности, которые определяют организацию территориальных процессов в субъекте. Принцип национального состава, культурных и бытовых особенностей населения представляет духовную и культурную сторону административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Данный принцип еще раз отображает множественность народностей, исторически сформировавшихся вместе с формированием

---

<sup>15</sup> Калинин С. П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001. С. 14.

Российского государства и исконно проживающих на территории Российской Федерации.

## **2.2. Становление и развитие законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ.**

Сформированное и продолжающее развиваться в наше время законодательство в области административно-территориального устройства субъектов РФ в его настоящем виде берет свое начало с образования Российской Федерации. Однако немаловажным фактором в становлении и развитии законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ является развитие непосредственно института административно-территориального устройства в России. Традиционно в развитии института административно-территориального устройства в России можно условно выделить три этапа: досоветский (1700-1916), советский (1917-1992) и постсоветский (с 1992 года по наше время). «Зачатки формирования современной системы территориального управления начинают появляться в период становления России как централизованного унитарного государства с монархической формой правления. Отправной точкой является проведенная Петром I губернская реформа, в основе которой лежал план царя Алексея Михайловича о разделении России на восемь обширных военных округов»<sup>16</sup>. Губерния — это административно-территориальная часть унитарного государства, находящаяся в непосредственном подчинении центральной власти. Указом от 18 декабря 1708 года Петром I были учреждены 8 губерний: Московская, Ингерманландская, Архангелогородская, Киевская, Смоленская,

---

<sup>16</sup>Устинович Е.С., Черкасов К.В. Государственное территориальное (региональное) управление в период становления абсолютизма в России: административно-политические аспекты // Известия Юго-западного государственного университета. Серия История и право № 1 (18). Курск. 2016. С.72.

Казанская, Азовская и Сибирская. Губернии в свою очередь делились на уезды. В 1719 году были учреждены 11 губерний, девять из которых в свою очередь раздробились на 42 провинции. В последующие годы численность губерний в России изменялась в связи с присоединением новых территорий и в административных целях. Сложность государственного управления обуславливали обширные территории образованных губерний. На момент правления Екатерины II губернии в России представляли собой обширные округа с явным недостатком управляющих учреждений и персонала. В связи с данным фактором в 1775 году Екатериной II было принято и утверждено «Учреждение о губерниях», согласно которому в стране было отменено деление на губернии, уезды и провинции и была введена двухуровневая система административно-территориального деления, подразумевающая деление на губернии и уезды. В результате было образовано 50 губерний. Основой их образования послужил принцип учета населения: 300-400 тыс. жителей в губернии и 20-30 тыс. жителей в уезде. Именным указом от 13 июня 1781 года Всероссийская Империя была поделена на 40 губерний. К началу XX века сохранили свои географические границы только 9 из них. Некоторые подверглись территориальному изменению, некоторые распались на более мелкие губернии и области. Исходя из вышесказанного, представляется, что становление законодательства в области административно-территориального устройства имело место еще в период абсолютизма в России и уже в то время зародились базовые принципы института административно-территориального устройства.

Следующим этапом становления института административно-территориального устройства стал советский период. «Вслед за Октябрьской революцией 1917 г. начался стихийный процесс образования советских республик и несоветских автономий, главным образом на окраинах страны»<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII—XX вв. // Логос №1(46). Москва, 2005. С.70.

В результате этого были проведены две советские реформы административно-территориального деления. Целью первой советской реформы 1923-1929 гг.; по укрупнению единиц административно-территориального деления стало полное уничтожение губерний, уездов и волостей и создание больших областей с округами и районами. Вторая советская реформа административно-территориального деления проводилась в две фазы (первая фаза 1930-1939 гг. и вторая фаза 1943-1954 гг.) и подразумевала разукрупнение областей. Необходимость второй реформы состояла в том, что огромные по площади края и области были плохо управляемы, потому разукрупнение самых гигантских краев и областей представлялось оптимальным. В 1982 году Президиумом Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, определившее критерии и порядок отнесения территорий к соответствующим категориям административно-территориальных единиц, порядок установления и изменения границ, присвоения наименований и переименования административно-территориальных единиц, учета и регистрации административно-территориальных единиц. В 1990 году был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», определивший основные пути развития местных органов власти. Вместе с принятием данного закона было введено понятие «коммунальная собственность» как финансово-экономическая основа местного самоуправления. В период с 1991 по 1993 год были приняты такие законодательные нормативно-правовые акты как: Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Закон РФ 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (утратили силу). С этого периода местное самоуправление начали рассматривать как деятельность гражданского общества по решению



вопросов местного значения, исходя из общих интересов населения, его исторических, национально-этнических и других особенностей. Опираясь на вышесказанное до 1917 г. схема административного деления страны делилась следующим образом: губерния-уезд-волость. В РСФСР эта схема строилась так: область (край) - округ- район. После ликвидации округов: область (край) - район. Действующие конституции республик, уставы краев, областей и иных субъектов РФ различают следующие виды административно-территориальных единиц: базовые и первичные. К базовым видам относят охватывающие районы и города республиканского, областного (краевого) подчинения, а к первичным города районного подчинения, районы в городах, поселки и сельские поселения.

В период с 1993 года по настоящее время происходит современный процесс становления и развития законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации многие нормы принятого Верховным Советом РСФСР Положения 1982 года вступили в противоречие с ней, что было вызвано изменением правового статуса государства в целом и его территориальных частей. Согласно ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предмету совместного ведения федерации и субъектов РФ. В то же время согласно ст.132 настоящей Конституции органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. В вопросах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации возникло много пробелов связанных с отсутствием закона, напрямую регулирующим данный институт. Таким законом стал Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу).

Важным этапом в формировании законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ в современной

России стал Федеральный закон от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку по сравнению с Федеральным законом 1995 года, новый закон регулировал гораздо более широкий круг вопросов в области местного самоуправления. Данный закон закрепил основные принципы организации и построения муниципальной власти, регламентировал формы народного управления и компетенцию местных органов власти. В настоящем законе были закреплены: территориальный перечень видов муниципальных образований, состав образующих земель, а также правила изменения территориальных границ. Федеральный закон от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил:

-официальные наименования административно-территориальных единиц, их характеристики;

-перечень предметов находящихся в ведении местных властей;

-порядок учреждения органов местного самоуправления;

-правила составления актов местного значения;

-экономическую деятельность муниципального образования и др.<sup>18</sup>

Принятый в 2003 году вышеуказанный закон заполнил многие пробелы в вопросах местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Проводя аналогию с законом 1995 года в вопросах его реализации можно говорить, как о положительных, так и об отрицательных сторонах настоящего закона. Положительной стороной, как уже говорилось выше, стал более обширный перечень регулируемых настоящим законом вопросов в области местного самоуправления. К отрицательной стороне настоящего закона В.Г. Ермаков относит переводение многих норм находящихся в ведении субъектов на федеральный уровень: «Отрицательной чертой нового Закона является то, что он централизовал

---

<sup>18</sup> См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ //Собр. законодательства Российской Федерации, № 40, 2003, ст. 3822

нормативное регулирование многих вопросов местного самоуправления, переводя его с регионального на федеральный уровень. «Федеральная составляющая» общих принципов организации местного самоуправления, находящихся согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, в новом Законе значительно перевешивает «региональную». В результате существенно изменилась вся система законодательства о местном самоуправлении. Целью этого является приведение нормативной модели местного самоуправления в соответствие с общественной практикой»<sup>19</sup>.

С принятием нового закона был существенно изменен подход к системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. В настоящем законе определена необходимость создания различных типов муниципальных образований. В свою очередь закон 1995 года указывал лишь на возможность существования нескольких муниципальных образований в границе одного крупного муниципального образования.

Данный закон объединил оба принципа административно-территориального устройства субъектов РФ: поселенческий и территориальный. В новом законе так же было указано, что осуществление местного самоуправления должно происходить на всей территории федерации. Такие изменения исключили возможность наличия в составе РФ неподконтрольных и неуправляемых федерацией территорий по той причине, что развитие МСУ будет происходить не только в городских центрах и крупных поселках, но и на всей территории включая небольшие населенные пункты.

Наряду с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормативно-правовой базой в области регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ выступают

---

<sup>19</sup>Ермаков В.Г. К вопросу о реализации федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Научные ведомости № 8 (48), 2008. С. 30.

конституции (уставы) субъектов РФ и непосредственно основные законы муниципальных образований. В некоторых из них вопросу административно-территориального устройства уделяется целая глава (Устав Самарской области), в некоторых только статья (Конституция Республики Мордовия, Устав городского округа Тольятти). Но, так или иначе, на территории всех субъектов Российской Федерации происходит регулирование вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ и местного самоуправления на региональном уровне.

Опираясь на вышесказанное нельзя не отметить, что становление и развитие законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ, является процессом, который номинально начался еще со времен «абсолютизма», и как показывает юридическая практика, продолжается по настоящее время.

### **2.3. Административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальные основы местного самоуправления в России.**

Всякая часть территории субъекта Российской Федерации в случае признания ее самостоятельной административно-территориальной единицей получает оформление, которое фиксируется в соответствующих нормативно-правовых актах с указанием границ территорий административно-территориальной единицы либо перечислением населенных пунктов, находящихся на территории муниципального образования. Признание той или иной территории самостоятельной административно-территориальной единицей закрепляет за ней право населения данной территории на управление государственными и общественными делами в соответствии с Конституцией РФ и основным законом субъекта РФ, в территорию которого входит данная

административно-территориальная единица, а также федеральным и региональным законодательством.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» административно-территориальное деление в субъектах РФ выглядит следующим образом: субъект делится на территории муниципальных районов и городских округов, муниципальные районы в свою очередь, делятся на сельские и городские поселения. Сельские поселения состоят из нескольких сельских населенных пунктов. В состав городского поселения входит город или поселок, кроме того в него так же могут входить сельские населенные пункты. Хотя Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не содержит понятия уровней местного самоуправления, все же по настоящему закону виды муниципальных образований являются уровнями местного самоуправления. В числе которых: муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения, городские и сельские поселения. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» года предполагает единство административно-территориального устройства и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Однако стоит отметить, что понятие административно-территориальное устройство первично по отношению к территориальной организации местного самоуправления. В результате разного толкования понятия административно-территориального устройства в законодательстве разных регионов происходит отделение территориальных основ местного самоуправления от общей структуры административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Таким образом, в связи с этим нарушается важнейшее условие правового регулирования в области административно-территориального устройства субъектов РФ, баланса осуществления своей деятельности органами государственной власти и местного самоуправления.

Напрямую в состав территории субъекта РФ входят городские округа, муниципальные районы и приравняемые к ним ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования) и наукограды, так же имеющие статус городских округов. Соответственно, муниципальные районы и городские округа, являясь муниципальными образованиями, вместе с тем, считаются основой административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. По общему правилу на данном уровне административно-территориального устройства субъектов РФ, других органов публичной власти, кроме органов местного самоуправления не создается. Однако одновременно с органами местного самоуправления на муниципальном уровне могут создаваться и реально создаются суды, органы прокуратуры, органы внутренних дел.

Внутренняя структура муниципального района включает в себя два или более сельских поселений и одно, а в некоторых случаях несколько городских поселений. Исходя из вышесказанного, можно называть систему территориальной организации местного самоуправления муниципального района двухуровневой, поскольку территория и население городского или сельского поселения входит так же в состав соответствующего муниципального района. Стоит отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вместе с тем не вводит принципа соподчиненности муниципальных образований. Из этого следует, что каждый из уровней местного самоуправления является самостоятельным в пределах вопросов, отведенных к его компетенции. Органы местного самоуправления одного муниципального образования не могут вмешиваться в дела другого, органы местного самоуправления муниципального района не могут вмешиваться в дела органов местного самоуправления, входящих в его состав сельских или городских поселений. Конечно, решения, принятые на уровне муниципального района, обязательны к их исполнению муниципальными образованиями, входящими в его состав, однако стоит отметить, что и районные власти не

вправе игнорировать решения принятые органами местного самоуправления городских и сельских поселений входящих в состав соответствующего муниципального района.

Если говорить о территориальной основе местного самоуправления в муниципальных образованиях входящих в состав муниципальных районов городских и сельских поселений, а также не входящих в их состав городских округов можно отметить, что данные муниципальные образования так же имеют входящие в их состав территориальные единицы. В законодательстве ряда субъектов такие территориальные единицы называются внутримunicipальными образованиями. Такими образованиями являются:

- села, поселки, общины, станицы в сельских поселениях;
- города, поселки, сельские населенные пункты внутри городских поселений, городских округов;
- административные районы внутри городов.

С инициативой создания внутримunicipального образования могут выступать как органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования, так и собрания граждан либо органы территориального общественного самоуправления, действующие в частях муниципального образования. Данная инициатива оформляется в виде обращения в адрес соответствующего органа местного самоуправления. В течение определенного в уставе муниципального образования срока с момента получения обращения исполнительный орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования подготавливает представление о создании внутримunicipального образования либо об отклонении соответствующего обращения. На территориях сел, поселков, городских районов могут создаваться территориальные органы управления, которые являются подразделением местного самоуправления соответствующего муниципального образования. «В Федеральном законе 2003 г. фактически закрепляется одинаковая модель

на всей территории Российской Федерации. Территория Российской Федерации разграничивается между городскими и сельскими поселениями (один уровень), а территорию муниципального района (другой уровень) составляют территории поселений, за исключением территорий городских округов»<sup>20</sup>. Опираясь на все вышесказанное, можно классифицировать административно-территориальное устройство субъекта РФ следующим образом:

- субъект Российской Федерации разделяется на муниципальные районы и не входящие в их состав городские округа, ЗАТО и наукограды;

- муниципальные районы разделяются на сельские и городские поселения, межселенные территории;

- городские округа, города, сельские и городские поселения в свою очередь разделяются на внутримunicipальные образования.

Особого внимания заслуживает организация публичной власти в городах федерального значения, ЗАТО и наукоградах. Наличие особого правового статуса у данных категорий административно-территориальных единиц обусловлено различными факторами, однако все они, так или иначе, носят важный государственный характер. Для городов федерального значения таким фактором является двойственность статуса. Согласно п.2.ст.11 Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ (которыми являются города федерального значения) осуществляют образуемые субъектами органы государственной власти. Однако с другой стороны п.1.ст.131 Конституции РФ устанавливает, что в городских поселениях осуществляется местное самоуправление. Данная коллизия регулируется п.3.ст.79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Предусмотренные федеральными законами

---

<sup>20</sup>Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации, учебник 2е. перераб. и доп. изд. М., 2007. С.96.



полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения». Соответственно, вопросы общегородского значения являются вопросами государственного значения. Таким образом, органам государственной власти дается право решать передавать или не передавать те или иные вопросы в ведение внутригородских муниципалитетов. Анализируя вышесказанное, представляется, что города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь являясь субъектами Российской Федерации, обладают всей полнотой государственной власти субъекта РФ, и соответственно, организация публичной власти устанавливается на региональном уровне.

Для ЗАТО правовой статус наряду с Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>21</sup>, который является приоритетным по отношению к первому. Основными особенностями в вопросах самоуправления закрытым административно-территориальным округом являются следующие положения:

- 1) ЗАТО наделяется статусом городского округа в обязательном порядке;
- 2) решение о создании ЗАТО принимается Президентом РФ на основании предложения Правительства РФ и по согласованию с субъектом;
- 3) если было принято решение об упразднении ЗАТО определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования

---

<sup>21</sup> См. Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. М., 26.08.1992

предприятий, включающего особые условия проживания граждан, а так же изменения административно-территориального деления, виды и размеры поддержки граждан государством на срок реорганизации ЗАТО (п. 2 ст. 2 Закона о ЗАТО);

4)ЗАТО находится в подчинении федеральным органам власти по определенному кругу вопросов;

5) ограничение на въезд и проживание, и вытекающие из этого ограничение на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, пользования землей и недвижимым имуществом (п.3. ст.1 Закона о ЗАТО);

б)все налоги и сборы, полученные с территории закрытого административно-территориального образования, идут в бюджет соответствующего ЗАТО;

7)земли ЗАТО находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель находящихся в федеральной собственности;

8)участие в приватизации муниципального имущества могут принимать только те граждане, которые зарегистрированы и проживают на территории ЗАТО;

9)различие компетенции органов местного самоуправления по сравнению с компетенцией органов местного самоуправления обычных муниципальных образований в таких вопросах как: обеспечение безопасности граждан, безопасности при возникновении чрезвычайной ситуации, соблюдение особого режима территории и участия в режимном процессе;

10)компенсации гражданам, проживающим и работающим на территории ЗАТО в условиях особого режима.

Наукограды, так же как и закрытые административно-территориальные образования регулируются помимо Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельным правовым актом Федеральным законом

от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»<sup>22</sup>. Наукоград – городской округ с градообразующим научно-производственным комплексом, включающим совокупность организаций и предприятий, осуществляющих научно-техническую, инновационную и другую деятельность, в соответствии со стандартами развития науки и техники в Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть тот факт, что населенный пункт, не имеющий статус муниципального образования, не может стать наукоградом, даже при условии нахождения на его территории научно-производственного комплекса. Как и ЗАТО наукограды имеют ряд особенностей по сравнению с другими муниципальными образованиями:

1) решение о присвоении (лишении) статуса наукограда муниципальному образованию принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Такой статус присваивается сроком на 25 лет и может быть продлен, либо изменен досрочно;

2) решение о присвоении статуса сопровождается с принятием Президентом РФ программы развития наукограда представленного Правительством РФ;

3) финансирование научной деятельности наукограда производится за счет средств федерального бюджета, бюджета соответствующего субъекта РФ и иных источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исходя из всего вышесказанного административно-территориальное устройство субъектов в современной России, представляется институтом государственного управления, осуществляющим свою деятельность на основании законодательства Российской Федерации органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Развитие института административно-территориального устройства субъектов РФ номинально,

---

<sup>22</sup>См. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации, № 15, 1999, ст. 1750.

берет свое начало еще со времен «абсолютизма», и продолжается в наши дни. Отличительной чертой современного института административно-территориального устройства субъектов РФ является объединение территориального и поселенческого принципов и создание двухуровневой системы муниципального управления. К основным сложностям в вопросах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации можно отнести на наш взгляд высокую степень разнообразия деления внутри регионов и отделение органов местного самоуправления в разных субъектах РФ от общей системы государственного управления.

### **Глава 3. Основные направления совершенствования законодательства о правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ**

Российская Федерация - сложная ассиметричная федерация, совмещающая в себе национально-государственные, административно-территориальные и национально-территориальные типы субъектов. Каждый из субъектов Российской Федерации являясь государственным образованием в составе федерации, обладает признаками унитарного образования. Исходя из этого, представляется, что вертикаль власти в Российской Федерации на практике состоит из трех звеньев: федеральная власть, власть государственных органов субъектов РФ и власть органов местного самоуправления (хотя последняя юридически не относится к органам государственной власти). Законодательство о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ в настоящее время хоть и стабилизировалось по сравнению с ситуацией после распада СССР, все-таки имеет ряд нерешенных проблем. Связан данный фактор, прежде всего, со сложным государственным устройством, как на уровне субъектов, так и на муниципальном уровне. Национально-государственное и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации составляют предмет правового регулирования как федерального, так и регионального уровня. Тесная связь правового регулирования на разных уровнях государственного устройства обусловлена формой государства в России. Для эффективного осуществления норм федерального права на всей территории Российской Федерации необходимо общее правовое пространство единое для всех субъектов федерации. Основным гарантом целостности государственного строя и правового развития российского государства как федерации является унифицированное законодательство в сфере национально-государственного и административно-территориального устройства. С принятия в 1993 году

Конституции Российской Федерации по настоящее время было принято множество нормативно-правовых актов, регулирующих правовые отношения на всех уровнях государственного устройства. Стоит отметить принятие, как законов федерального уровня, так и законов субъектов Российской Федерации. Несомненно, федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ была проведена масштабная работа по формированию нормативно-правовой базы регулирующей вопросы как конституционно-правового статуса субъектов РФ, так и его административно-территориального устройства. Однако с расширением нормативно-правовой базы появилось множество противоречий, усложняющих процесс нормального функционирования государственно-правовой системы в целом.

Сложность в территориальной организации государственного управления в Российской Федерации обусловлена, прежде всего, огромной территорией страны и ее исторически сформировавшимся многонациональным составом. Модель государственного развития России на данном этапе представляется ассиметричной федерацией. Противоречия в вопросах конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации существуют уже на уровне Конституции РФ, поскольку п.4 ст. 5 основного закона закрепляет равноправие субъектов Российской Федерации, а п.1 той же статьи подразделяет их на разные типы. Так же стоит подчеркнуть тот факт, что Конституция РФ раскрывает в главе 8 понятие местного самоуправления, обходя стороной административно-территориальное устройство субъектов РФ. Частично решает данную проблему Федеральный закон РФ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» однако и он не закрепляет полный перечень принципов и понятий в области регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, относя данный вопрос в ведение законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Одной из наиболее актуальных проблем современного, российского общества являются перспективы развития федеративных отношений в стране.

Для государственного устройства Российской Федерации в современном ее виде существует альтернатива: либо она станет подлинно демократическим федеративным государством, либо преобразуется в унитарное государство с мощной централизованной властью. Второй вариант развития государственного устройства в стране представляется нам менее вероятным, поскольку противоречит конституционным принципам и в первую очередь принципу самоопределения народов, проживающих на территории Российской Федерации, что, по сути, приведет к самоуничтожению государства в том состоянии, в котором оно находится на данный момент. Федерализм в Российской Федерации как основной принцип государственного устройства, несмотря на то, что в направлении его развития был принят ряд государственно важных решений и реформ, остается лишь ориентиром политического развития Российской Федерации. Проблема становления федерализма в Российской Федерации имеет особое значение. Актуальность данной проблемы заключается, прежде всего, в сложном федеративном устройстве государства, наличие национально-территориальных, национально-государственных и административно-территориальных субъектов. Ключевым шагом в решении вопроса о дальнейшем развитии государственного устройства в России выступает совершенствование законодательства о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации. Вместе с тем необходимо признать, что совершенствование законодательства в Российской Федерации должно проводиться в соответствии с положениями Конституции РФ, следовательно, основываться на принципах федерализма.

Проблема становления федерализма в Российской Федерации является фундаментальной проблемой. От ее успешного решения зависит социально-политическая стабильность в обществе, территориальная целостность государства и развитие Российской Федерации как правового государства. Модель развития федеративного устройства в России обладает рядом феноменологических особенностей, что, по нашему мнению, является

актуальной проблемой российского федерализма в целом. Н.М Добрынин относит к числу таких особенностей: « 1) использование разных подходов (принципов) при образовании и определении статуса субъектов Российской Федерации, проявляющееся в том, что при закреплении в Конституции Российской Федерации типологии субъектов РФ за основу принимались: национально-государственный подход (республики), административно-территориальный принцип (края, области и города федерального значения), а также национально-территориальный подход (автономная область и автономные округа); 2) наличие в системе российского федерализма так называемых сложноустроенных субъектов Российской Федерации: Архангельской и Тюменской областей, территория которых включает также территории входящих в их состав автономных округов; 3) наличие в составе территории России, условно говоря, «экс-клавных» субъектов Российской Федерации, территории которых не сопряжены общими административными границами с другими субъектами Российской Федерации и основной территорией страны (Республика Крым, Калининградская область, город федерального значения Севастополь). Сюда же по самому большому счету можно отнести и наличие в составе территории России субъектов Российской Федерации, чрезмерно удаленных от федерального центра, что в силу ряда факторов, в том числе сложностей транспортной доступности, затрудняет процессы синхронного общественно-политического и социально-экономического развития их территорий, т.е. это своего рода «квази-экс-клавные» субъекты Российской Федерации: Приморский и Хабаровский края, Магаданская и Сахалинская области, Чукотский автономный округ, ряд других субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Признание на государственном уровне отмеченных выше особенностей российской модели федеративного государственного устройства является важной посылкой, определяющей вектор проводимой в России государственной политики в области развития федеративных отношений.



Ключевой задачей федеральных органов государственной власти в любой стране выступает обеспечение выравнивания социально-экономического развития составных частей федеративного государства; Российская Федерация в этом смысле не является исключением»<sup>23</sup>. В российской конституционной практике указывается на ряд проблем, связанных с формой территориального устройства в России. Анализируя статьи 5, 66, 68 Конституции РФ можно прийти к выводу, что субъекты Российской Федерации с одной стороны признаются равноправными в соответствии с п.4 ст.5 Конституции РФ, но при этом обладают разным набором прав. Например, только республики именуются в тексте Конституции РФ государствами; учредительным документом республики является конституция, а иных субъектов - устав. Республики и автономные образования строятся по национальному признаку, несмотря на это, только республики вправе вводить собственный государственный язык.

Укрепление единства и целостности России актуализируют проблему правового пространства общего для всей территории страны. В сегодняшнем контексте политико-правового развития Российской Федерации речь в основном со стороны федеральных органов власти идет о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным. Такое развитие в свою очередь не подразумевает гармонизацию федерального и регионального законодательства, а лишь укрепляет позиции федерального центра по отношению к субъектам. Очевидно, что рост авторитета федеральной власти и уровень исполнения федерального законодательства в регионах во многом зависит от проведения результативной политики федерального центра как на уровне федерации, так и в регионах, не допуская при этом изоляции законодательства субъектов по какому бы то ни было кругу вопросов. Таким образом, важнейшим направлением становления законодательства в области федеративного устройства РФ является не просто приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным, но и их гармонизация.

---

<sup>23</sup>Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2015. С.887.

Правовые отношения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации строятся на основании Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ.

Несмотря на закрепленное в Конституции РФ равноправие субъектов в отношениях с федеральным центром, у некоторых субъектов все-таки существовали исключительные права. В порядке такого исключения можно привести пример отношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. Исключительный правовой статус Республики Татарстан существовал на основании Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 26 июня 2007 года, который прекратил свое действие в связи с истечением срока в 2017 году. Существование договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан было юридической основой правовых отношений республики и федерального центра. Согласно Конституции РТ, договор о разграничении полномочий между Москвой и Казанью это одна из главных причин, в силу которых данный регион является субъектом РФ. Самая первая статья основного закона республики гласит: «Республика Татарстан - демократическое правовое государство, объединенное с Российской Федерацией Конституцией РФ, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»<sup>24</sup>. Следует обратить особое внимание на то, что текст Конституции Республики Татарстан в отличие от текстов конституций других республик не указывает на вхождение в состав Российской Федерации, а говорит лишь об объединении с ней. С юридической точки зрения данный феномен является серьезной коллизией. Исходя из вышесказанного на данном этапе ситуация

---

<sup>24</sup>Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г.// [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru./>

складывается таким образом, что формально, так как данного договора больше нет, вхождение Татарстана в состав РФ оказывается под вопросом. Коренное население республики занимает второе место по численности среди народов Российской Федерации, данный фактор не мог не оказать должного влияния на стремление республики к особому конституционно-правовому статусу. Именно поэтому на наш взгляд, существует важность внесения каких-либо изменений в схему правовых отношений между федеральным центром и Республикой Татарстан.

Процесс федерализации российского государства обусловлен историческим и национальным факторами, нельзя не учитывать этого при совершенствовании законодательства в области федеративных отношений. Россия — это многонациональная федерация не только в контексте того, что на ее территории проживает большое число национальностей, но и потому что в ее составе компактно проживают на своей исторической территории сравнительно крупные нации и народности в совокупности рождающие целые этносоциальные образования. Необходимо учесть тот факт, что народы, проживающие на территории России на протяжении долгого времени были лишены национальной государственности, что по сути своей является естественной социальной потребностью. Поэтому сейчас в период демократизации общества у наций и народностей, проживающих в Российской Федерации, усилилась тяга к созданию своей национальной государственности. Поэтому исключительно важно не провоцировать конфликтность административно-территориальных, национально-территориальных и национально-государственных субъектов, а напротив, разработать такую систему правоотношений, которая смогла бы реализовывать общие для всех правила, не ущемляя интересов отдельных типов субъектов.

Актуальной проблемой совершенствования законодательства в области федеративного устройства Российской Федерации является существование в составе федерации сложносоставных субъектов. Данный вопрос частично был решен федеральной властью в период с 2003 по 2008 гг., поскольку

значительная часть таких субъектов была ликвидирована путем слияния субъектов или включения субъекта в состав другого субъекта. Такие изменения положительно сказались на экономическом и социальном развитии регионов. Сокращение общего числа регионов РФ привело к сокращению чиновников и должностных лиц, а соответственно сокращению расходов на управление данными регионами. Слияние экономически слабых субъектов с более сильными регионами повысило общее экономическое состояние населения на всей территории объединенных субъектов. Однако стоит заметить, что такие объединения применимы не для всех сложносоставных субъектов РФ. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, имеющие огромные территории и население не меньшее чем в других субъектах РФ, при этом являются основными регионами по добыче нефти и газа. Включение данных АО в состав Тюменской области создает самый экономически сильный субъект Российской Федерации, занимающий огромную территорию. ВРП Тюменской области с включенными в нее АО в 3,7 раза выше среднего по стране, в то время как 2/3 регионов РФ не имеют конкурентных преимуществ и занимают «серединное» положение по уровню производства. Такое экономическое неравенство в стране, еще раз указывает на необходимость пересмотра территориальной структуры федерации, а соответственно совершенствования законодательства в данной области. С точки зрения выравнивания экономической и социальной стабильности по стране в целом в отношении вышеуказанных автономных округов целесообразно использовать механизм полного выхода из состава Тюменской области с одновременным преобразованием их в новые субъекты РФ. Сложность такого процесса обусловлена тем, что в данном случае имеют место два этапа: 1) непосредственно выход субъектов из области; 2) изменение конституционно-правового статуса субъектов. При этом необходимо юридически закрепить невозможность повторного создания сложносоставного субъекта. Такие изменения потребуют преобразования конституционно-правовой базы, осуществляющей регулирование в области федеративного устройства

Российской Федерации. Проведение таких действий технически возможно путем принятия нового Федерального конституционного закона, либо путем внесения изменений в действующий Федеральный конституционный закон № 6 — ФКЗ от 17.12.2001г «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Вопросы совершенствования законодательства о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ тесно связаны между собой. Так как на уровне федерации не существует общего подхода в области регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, задачи по организации публичной власти в субъектах РФ выполняются на основании правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти самих субъектов РФ. Выполняя данную задачу, органы государственной власти субъектов РФ вынуждены восполнять пробелы федерального законодательства, исправлять противоречия и преодолевать коллизии, возникающие в процессе правоприменительной и правотворческой деятельности. К перечню пробелов и коллизий можно отнести, например соотношение территориальных начал систем органов государственной власти и местного самоуправления. К немаловажным задачам, которые должны учитываться как на уровне федерации, так и на уровне субъектов РФ можно отнести так же: формулирование основных понятий и приведение к общей системе элементов административно-территориального устройства субъектов РФ. Учитывая такие специфические качества административно-территориального устройства как единство, системность и глубокая внутренняя целостность, самая эффективная форма закрепления его правовых основ видится в принятии единого нормативно-правового акта, устанавливающего административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что в соответствии с пп. «л» п. ст.5 Федерального закона от 6.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ

установление административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения должно проводится именно в форме закона субъекта РФ. На современном этапе формирования законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации такие законы приняты в большинстве субъектов РФ. Важно отметить, что отсутствие такого закона в субъекте Российской Федерации негативно сказывается на общем состоянии регулирования территориальной организации субъекта. Наиболее распространенная в большинстве субъектов Российской Федерации структура комплексного нормативно-правового акта включает в себя следующие составляющие:

- определение основных понятий, обозначающих элементы административно-территориального устройства субъекта РФ;

- описание общих признаков административно-территориальных единиц, составляющих систему административно-территориального устройства;

- распределение предметов ведения и полномочий в области административно-территориального устройства между исполнительными и законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления;

- порядок образования и упразднения административно-территориальных единиц;

- порядок установления и изменения границ административно-территориальных единиц;

- порядок установления и изменения наименования административно-территориальных единиц.

Одним из самых важных условий правового регулирования в области административно-территориального устройства субъектов РФ является четкое определение предмета регулирования, понятий, обозначающих основные стороны и элементы организации административно-территориальных единиц. Не все законодательные акты субъектов Российской Федерации фиксируют

определение понятия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, отражающее суть, действительное содержание этого факта. В ряде случаев его необоснованно отождествляют только с территориальной организацией системы органов местного самоуправления, тогда как в законодательстве других регионов, напротив, под понятием административно-территориальное устройство понимается территориальная организация органов государственной власти, а территориальная организация местного самоуправления рассматривается как отдельная система.

Нельзя не отметить, что в ст. 2 Федерального закона РФ от 6.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» указывается: «систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации». Соответственно, можно сделать вывод, что система органов местного самоуправления не входит в систему государственной власти РФ, а является отдельной структурой административно-территориального устройства. Координация деятельности, распределение полномочий между территориальными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления является гарантом эффективного правового регулирования в области административно-территориального устройства субъектов РФ.

Проанализировав вышесказанное можно сделать вывод, что понятия местное самоуправление и административно-территориальное деление, не смотря на их схожесть нельзя назвать тождественными. Поскольку первое подразумевает сферу правового регулирования органами местного самоуправления, а административно-территориальное деление подразумевает

сферу правового регулирования государственными органами субъекта Российской Федерации. Федеральное законодательство юридически закрепляет основные понятия административно-территориального устройства субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ. Стоит отметить и тот факт, что, определив общий для всех субъектов Российской Федерации порядок осуществления местного самоуправления, настоящий закон так же ощутимо коснулся организации административно-территориального устройства субъектов РФ. Как упоминалось ранее, данный закон ощутимо восполнил пробелы правового регулирования в области местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ. Однако если вопросам местного самоуправления в данном законе отводится достаточное внимание, то вопросы в области административно-территориального устройства субъектов РФ нуждаются в некоторых преобразованиях. «По сути дела, Федеральный закон описанию населенных пунктов как таковых уделил очень мало внимания. Понятие «населенный пункт» отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного закона (ст.2). В нем упоминаются «населенные пункты», «поселки», «города», «территории поселков и сельских населенных пунктов». Что такое сельский или городской населенный пункт, что такое поселок – сельский или городской из Закона понять нельзя. А ведь это исходные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования»<sup>25</sup>. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование административно-территориального устройства на основании своих региональных законодательств. С одной стороны такая свобода в области административно-территориального устройства у органов региональных и муниципальных властей имеет положительный эффект, поскольку позволяет

---

<sup>25</sup> Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права №3. М. Норма. 2006. С. 6.



преобразовывать населенные пункты, находящиеся на территории субъекта из одной категории в другую в зависимости от местных условий. С другой стороны, отсутствие единого унифицированного механизма в решении вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ усложняет правовое регулирование в отношении административно-территориального устройства субъектов РФ по стране в целом. Стоит отметить, что самостоятельность в правовом регулировании административно-территориального устройства четко выражена в законах некоторых республик. Так, например, в законе об административно-территориальном устройстве Республики Тыва муниципальные районы называют кожуунами. При этом в республике существует деление сельских населенных пунктов. Исходя из текста ст.2 Конституционного закона Республики Тыва от 12 декабря 2011 года № 1054 ВХ-1 «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва»:«12) село - сельский населенный пункт с численностью жителей не менее 500 человек;13) арбан - сельский населенный пункт с численностью населения до 500 человек, административно входящий в состав сельского или городского населенного пункта и не имеющий самостоятельного бюджета; 14) сумон (сельское поселение) административно-территориальная единица, состоящая из одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, наименование, границы и административный центр которой совпадают с наименованием, границами и административным центром муниципального образования, наделенного статусом сумона»<sup>26</sup>. Самостоятельность региональных властей в области административно-территориального устройства во многих случаях сопряжена с национально-историческим подходом в формировании государственности, в особенности, когда речь идет о республиках, поэтому в данном случае надо учитывать интересы коренного народа исконно проживающего на территории республики. Исходя из вышесказанного унификация законодательства в

---

<sup>26</sup>Конституционный закон Республики Тыва от 12 декабря 2011 года № 1054 ВХ-1 «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва» // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>

отношении вопросов, относящихся к исконным наименованиям населенных пунктов в субъектах РФ и закрепления их в региональных законах на федеральном уровне, представляется неуместной на данном этапе развития законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ. В свою очередь, что касается правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ в целом, крайне важно привести нормы законов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации или создания унифицированного нормативно-правового акта, который затрагивал бы все аспекты административно-территориального устройства субъектов РФ. Комплексные мероприятия по приведению в соответствие правовых норм региональных законодательств нормам федеральным, необходимы в целях предотвращения системных нарушений федерального законодательства в процессе регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ.

Путь развития государственного устройства в Российской Федерации в меру объективных причин невозможен как в форме полной федерализации, так и в форме унитарного государства с абсолютной централизованной властью. В связи с этим представляется, что форма асимметричной федерации является оптимальной в данных реалиях развития российского государства. Несмотря на это в законодательстве Российской Федерации существуют пробелы в области правового регулирования как национально-государственного, так и административно-территориального устройства. Решение правовых коллизий в данной правовой сфере является необходимой мерой для эффективного осуществления государственного контроля по всей федерации в целом, а значит осуществления основных конституционных прав и свобод граждан РФ. Исходя из вышесказанного, можно выделить основные проблемы в правовом регулировании вопросов конституционно-правового статуса субъектов РФ и их административно-территориального устройства:

1) противоречия в тексте Конституции РФ касаются конституционно-правового статуса субъектов РФ, в частности вопросы, относимые к типологии субъектов Российской Федерации;

2) сложноустроенные субъекты Российской Федерации;

3) обособленность местного самоуправления от общей структуры административно-территориального устройства субъектов РФ;

4) отсутствие полной гармонизации между нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации и федерального законодательства.

Изучив нормативно-правовую базу и мнение ученых в сфере совершенствования законодательства о правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ, видятся эффективными следующие изменения:

- устранение противоречий в тексте Конституции РФ, в частности по вопросам конституционно-правового статуса субъектов РФ;

- сокращение общего числа субъектов, с учетом национального фактора, присоединение экономически слабых субъектов РФ к более сильным путем внесения поправок в Федеральный конституционный закон № 6 — ФКЗ от 17.12.2001г «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», либо путем принятия нового федерального закона;

- создание унифицированного федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства для всех субъектов РФ;

- приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Стоит подчеркнуть, что совершенствование законодательства Российской Федерации в вопросах конституционно-правового статуса и административно-территориального устройства субъектов РФ должно проводиться с учетом интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях.

## Заключение

Федеративное устройство предполагает деление государства на субъекты. В отличие от зарубежных федераций, в большинстве своем построенных по административно-территориальному признаку, Российская Федерация строится по административно-территориальному и национально-территориальному признакам. Такая система построения связана с историческим формированием российского государства. А именно совместным проживанием многочисленных народностей российского государства исконно заселявших соответствующие территории в составе РФ вместе с русским населением. Субъекты РФ делятся Конституцией РФ на три типа: республики в составе федерации, национально-территориальные и административно-территориальные субъекты. Что формально уже противоречит принципу равноправия субъектов РФ, закрепленному в той же статье основного закона. Противоречия законодателя на уровне федерации находят отражение так же и в вопросах административно-территориального устройства субъектов РФ. Сложность последнего видится в отделении органов местного самоуправления от общей системы органов государственной власти субъектов РФ.

Исходя из теоретического материала и нормативно-правовых актов, изученных в первой и второй главах настоящего исследования, можно сделать ряд выводов. Несомненно, законодательство в данной области конституционного права Российской Федерации не является совершенным. Этот факт отмечается многими учеными конституционалистами. На основании изученного материала можно выделить такие проблемы как отсутствие гармонизации законодательства на разных уровнях государственной организации РФ и отсутствие на федеральном уровне унифицированного нормативно-правового акта, регулирующего административно-территориальное устройство субъектов РФ. Пути совершенствования законодательства о конституционно-правовом статусе и административно-

территориальном устройстве субъектов РФ видятся в устранении противоречий в тексте Конституции РФ и приведении региональных законодательств в соответствие с федеральным. Так же целесообразным выступает создание таких условий взаимодействия между центром и регионами, при которых будет практически полностью исключена возможность сепарации регионов. В области законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ представляется эффективным создание унифицированного федерального нормативно-правового акта, который регламентировал бы порядок правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ.

Несмотря на рассмотренные выше проблемы в становлении законодательства о конституционно-правовом статусе и административно-территориальном устройстве субъектов РФ стоит отметить и положительные стороны развития федерализма в современной России. С 1993 года на федеральном уровне было принято большое количество нормативно-правовых актов, направленных на регулирование государственных отношений в вопросах конституционно-правового статуса и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Нельзя не отметить роль становления федерализма в РФ, поскольку в условиях многонационального состава государства, такая форма устройства является наиболее оптимальной, и учитывает право народов на самоопределение. Исходя из материала, изученного и проанализированного в ходе данного исследования, представляется, что наиболее оптимальной формой государственного устройства в России является сложная ассиметричная федерация, сочетающая в себе сильную власть центра и вместе с тем относительную самостоятельность регионов.

## Список используемой литературы и источников

### Нормативно-правовые акты

- 1) Конституция РФ 1993 г.
- 2) Федеративный договор от 31.03.1992
- 3) Федеральный Конституционный закон от 17.12.2001. №6 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации № 52, 2001, ст. 4916.
- 4) Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации, № 15, 1999, ст. 1750.
- 5) Федеральный закон № 184-ФЗ от 22 сентября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации, № 42, 1999, ст. 5005
- 6) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации, № 40, 2003, ст. 3822
- 7) Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. М., 26.08.1992
- 8) Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. М., 14.05.2000.
- 9) Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>
- 10) Договор РФ и РТ от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>

11) Конституционный закон Республики Тыва от 12 декабря 2011 года № 1054 ВХ-I «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва» // [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/>

### Научная и учебная литература

12) Авакян С.А. Конституционное право России: учебный курс в 2 т. Т.2 5е изд., перераб. и доп. М., 2014. с.911

13) Баглай М.В. Конституционное право РФ, Норма. М., 2005. с.783

14) Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Юстицинформ. М., 2015. с.155

15) Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права №3. М. Норма. 2006. с.3-11

16) Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов российской федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Пенза. 1999. [Электронный ресурс] <https://lawbook.online/>

17) Гуляков А.Д., Леонкина А.А. Федерализм как фактор устойчивого развития российского государства // Право: история и современность № 1. 2017. с.112-116

Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2015. с.966

18) Ермаков В.Г. К вопросу о реализации федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Научные ведомости № 8 (48)., 2008. с.30-34

19) Ермолаева, Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2015. с.197

- 20) Калинин С. П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001. с.187
- 21) Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России № 1. 2005. с.3-61
- 22) Малиненко Э.В. Конституции республик российской федерации – основные источники права субъектов российской федерации (историко-правовой аспект) //Юрист-Правовед №4(71). 2015. с.5-8
- 23) Гархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII—XX вв. // Логос №1(46). Москва, 2005. 65-101
- 24) Устинович Е.С., Черкасов К.В. Государственное территориальное (региональное) управление в период становления абсолютизма в России: административно-политические аспекты // Известия Юго-западного государственного университета. Серия История и право № 1 (18). Курск. 2016. с.72-77
- 25) Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации, учебник 2е. перераб. и доп. изд. М., 2007. с.672
- 26) Шугрина. Е.С. Изменение территории субъекта РФ в связи образованием в составе России нового субъекта // Актуальные проблемы российского права №4. 2012. с.4-18