УДК 342.2

Ларичев А.Н., студент магистратуры 2 курс
Юридический институт
ФГАОУ ВО «Сибирский Федеральный университет»
Россия, г. Красноярск

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Аннотация: *В статье рассматриваются подходы к понятию «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации», выработанные в теории конституционного права, и нормативное закрепление понятия в действующем законодательстве субъектов Российской Федерации (на примере Сибирского федерального округа). В завершении статьи предложен авторский подход к пониманию исследуемого понятия.*

Annotation: *The article discusses approaches to the concept of "administrative-territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation", developed in the theory of constitutional law, and the normative consolidation of the concept in the current legislation of the constituent entities of the Russian Federation (on the example of the Siberian Federal District). At the end of the article, an author's approach to understanding the concept under study is proposed.*

Ключевые слова: *субъект Российской Федерации; административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации.*

Key words: the subject of the Russian Federation; administrative-territorial structure of the subject of the Russian Federation

На федеральном уровне понятие «административно-территориальное устройство» не определено.

В современном государствоведении высказываются различные точки

зрения по поводу содержания исследуемого понятия, которые условно можно выделить в две группы.

Согласно первой позиции ключевой функцией административно-территориального устройства является исключительно организация государственной власти субъекта и государственного управления на местах[1]. Так, например, в одной из монографий под административно-территориальным устройством субъекта РФ понимается разделение его территории на части - административно-территориальные единицы, в рамках которых в субъектах РФ осуществляется управление государственными делами и отражаются их исторические, национальные, культурные и социально-экономические особенности[2]. По мнению С.С. Кустова, административно-территориальное устройство субъекта РФ следует определить как его территориальную организацию, представляющую собой разделение его территории на административно-территориальные единицы и населенные пункты в целях осуществления государственного управления[3]. По мнению Ю.В. Ермолаевой, административно-территориальное устройство представляет собой законодательно закрепленную систему взаимосвязанных частей территории субъекта Федерации, в пределах которых осуществляются полномочия органов государственной власти России и ее субъектов[4].

Достоинством этой позиции является выделение административно-территориального устройства как отдельного правового института, функционирующего параллельно муниципально-территориальному.

В настоящее время на территории СФО такой подход закреплен в ст. 2

---

[1] Лексин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления // Местное право. – 2001. - № 8. С. 48; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Электронный ресурс]. - Москва : Статут, 2007. Режим доступа: http://www.consultant.ru; Вишняков В.Г. Проблемы укрепления территориальной целостности Российского государства // Законодательство и экономика. – 2011. - № 10. – С.11.

[2] Алебастрова И.А., Исаев И.А., Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территория в публичном праве: монография [Электронный ресурс]. - Москва: Норма, Инфра-М, 2013. Режим доступа: http://www.consultant.ru.

[3] Кустов С.С. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: эффективность правового регулирования // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума. - Иркутск: Байкальский государственный университет, 2017. - С. 43.

[4] Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. – Саратов: Научная книга, 2015. - С. 155.

Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края»[5], ст. 2 Закона Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»[6], в ст. 3 Закона Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Томской области»[7], в ст. 2 Закона Кемеровской области от 27.12.2007 № 215-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области»[8].

Приверженцы второго подхода считают, что, помимо целей организации и функционирования государственной власти и государственного управления субъекта федерации на местах, административно-территориальное устройство субъекта служит также целям организации местного самоуправления[9]. Как полагает Р.Я. Исляев, под административно-территориальным устройством следует понимать систему территориальной организации государства, на основе которой образуют и функционируют органы государственной власти и управления, а также при условии ее существования – система местного самоуправления[10].

На территории СФО вторая позиция закреплена в следующих нормативно-правовых актах: в ст. 2 Закона Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области»[11], в ст. 1 Закона Омской области от 15.10.2003 № 467-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения»[12], в ст. 2

---

[5] Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 (в ред. от 19.03.2015) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2010. - № 31 (402).

[6] Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: Закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ (в ред. от 23.03.2017) // Областная газета. – 2010. – 25 июня.

[7] Об административно-территориальном устройстве Томской области: Закон Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ (в ред. от 13.04.2016) // Собрание Законодательства Томской области. – 2009. - № 1/1 (54).

[8] Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27.12.2007 № 215-ОЗ (в ред. от 23.09.2017) // Кузбасс. – 2007. – 28 декабря.

[9] Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – Москва: Юристъ, 2005. – Т. 2. – С. 140; Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: вопросы теории и практики. – Москва: Манускрипт, 1995. – С. 46.

[10] Исляев Р.А. Административно-территориальное устройство Российской империи: текс лекции. – Санкт-Петербург: СПбГИЭУ, 2003. – С. 3.

[11] Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ (в ред. от 30.11.2018) // Ведомости новосибирского областного Совета депутатов. – 2006. - № 12.

[12] Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15.10.2003 № 467-ОЗ (в ред. от 10.12.2013) // Омский вестник. – 2003. - 31 октября.

Конституционного Закона Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-I «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва»[13].

Полагаем, что причиной законодательного закрепления в действующих нормативных актов второго подхода стало то, что до принятия Конституции 1993 года не было разделения на административное и муниципальное устройство. С.А. Авакьян, анализируя сложившееся положение, комментирует, что некоторые муниципальные образования одновременно могут считаться и основой административно-территориального устройства субъекта РФ[14].

Законодатели Республики Алтай и Республики Хакасия при определении понятия «административно-территориальное устройство» вообще не указали, с функционированием какого именно вида публичной власти связывается административно-территориальное деление (ст. 2 Закона Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай»[15], ст. 1 Закона Республики Хакасия от 05.05.2004 № 20 «Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия»[16]). Законодательством Алтайского края понятие не определено.

В качестве итога отметим, что изложенное свидетельствует о недостаточном понимании региональным законодателем понятия административно-территориального устройства субъекта РФ, под которым следует понимать разделение его территории на части - административно-территориальные единицы, в рамках которых в субъектах РФ осуществляется управление государственными делами и отражаются их исторические, национальные, культурные и социально-экономические особенности. Полагаем, что данное понятие подлежит закреплению на федеральном уровне в представленной выше редакции

[13] Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва: Конституционный Закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-I // Шын. – 2011. - № 147-148.
[14] Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – Москва: Проспект, 2009. - С. 185.
[15] Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ (в ред. от 11.03.2016) // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2008. - № 54.
[16] Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 05.05.2004 № 20 (в ред. от 07.12.2017) // Вестник Хакасии. – 2004. – 12 мая.

Библиографический список:

1. Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: Закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ (в ред. от 23.03.2017) // Областная газета. – 2010. – 25 июня.

2. Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27.12.2007 № 215-ОЗ (в ред. от 23.09.2017) // Кузбасс. – 2007. – 28 декабря.

3. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 (в ред. от 19.03.2015) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2010. - № 31 (402).

4. Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ (в ред. от 30.11.2018) // Ведомости новосибирского областного Совета депутатов. – 2006. - № 12.

5. Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15.10.2003 № 467-ОЗ (в ред. от 10.12.2013) // Омский вестник. – 2003. - 31 октября.

6. Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ (в ред. от 11.03.2016) // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2008. - № 54.

7. Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва: Конституционный Закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-I // Шын. – 2011. - № 147-148.

8. Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 05.05.2004 № 20 (в ред. от 07.12.2017) // Вестник Хакасии. – 2004. – 12 мая.

9. Об административно-территориальном устройстве Томской области: Закон Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ (в ред. от 13.04.2016) // Собрание Законодательства Томской области. – 2009. - № 1/1 (54).

10. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс / С.А. Авакьян. – Москва: Юристъ, 2005. – Т. 2. – 749 с.

11. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян. – Москва: Проспект, 2009. – 544 с.

12. Алебастрова И.А. Территория в публичном праве: монография [Электронный ресурс] / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. - Москва: Норма, Инфра-М, 2013. Режим доступа: http://www.consultant.ru.

13. Вишняков В.Г. Проблемы укрепления территориальной целостности Российского государства / В.Г. Вишняков // Законодательство и экономика. – 2011. - № 10. – С. 5 – 16.

14. Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы / Ю.В. Ермолаева. – Саратов: Научная книга, 2015. – 196 с.

15. Исляев Р.А. Административно-территориальное устройство Российской империи: текс лекции / Р.А. Исляев. – Санкт-Петербург: СПбГИЭУ, 2003. – 56 с.

16. Кустов С.С. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: эффективность правового регулирования / С.С. Кустов // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума. - Иркутск: Байкальский государственный университет, 2017. - С. 41-48.

17. Лексин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления / И.В. Лексин // Местное право. – 2001. - № 8. - С. 29-49.

18. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Электронный

ресурс] / Н.Л. Пешин. - Москва: Статут, 2007. Режим доступа: http://www.consultant.ru.

19. Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: вопросы теории и практики / А.С. Саломаткин. – Москва: Манускрипт, 1995. – 204 с.