

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ И ПРОБЛЕМЫ

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: BASIC THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES AND PROBLEMS

V. A. Popov

Voronezh State University

Аннотация: анализируются наиболее значимые взгляды представителей современной науки конституционного права на понятие и природу административно-территориального устройства как конституционно-правового института и реальных правоотношений. Акцентируется внимание на разнообразии терминов, характеризующих территориальную организацию государства, и отсутствии четкого соотношения между ними, предназначении административно-территориального устройства и его сущности. Предлагается подход к пониманию данного феномена с учетом новейших законодательных трансформаций.

Ключевые слова: территориальное устройство, территориальная организация публичной власти, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, публичная власть, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Abstract: the article analyzes the most significant views of representatives of the modern science of constitutional law on the concept and nature of the administrative-territorial structure as a constitutional legal institution and real legal relations. Attention is focused on the variety of terms characterizing the territorial organization of the state, and the lack of a clear relationship between them, the purpose of the administrative-territorial structure and its essence. The author's approach to understanding this phenomenon is proposed, taking into account the latest legislative transformations.

Key words: territorial structure, territorial organization of public authority, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, public authority, state authorities, local governments.

Территория является неотъемлемым признаком любого государства, а также объектом правоотношений, традиционно входящих в предмет конституционного права. В связи с этим достаточно сложно определить то или иное образование в качестве государства (даже непризнанного), если оно не обладает территорией в физико-географическом смысле: нельзя не вспомнить известный казус с Княжеством Силенд, которое ни национальными юрисдикциями, ни международным правом не признается государством, поскольку базируется на бывшей нефтя-

ной платформе, находящейся в Северном море. Между тем понимание территории в юридической науке базируется на объединении как публично-правовых, так и естественно-географических составляющих. Так, известный дореволюционный государствовед А. И. Елистратов определял территорию как пространство земной поверхности, которое составляет исторически сложившийся предел для государственного верховенства¹. Во многом такая же дефи-

¹ См.: Елистратов А. И. Очерки государственного права (Конституционное право). 2-е изд., перераб. М., 1915. С. 8.

ниция актуальна и ныне как в теории государства и права, так и в конституционном праве. К примеру, согласно позиции Т. Н. Радько, государство представляет собой именно суверенную политико-правовую организацию, разделенную на населенные единицы². Указание на различные признаки территории обнаруживается и у А. А. Воронина, который отмечает экономико-географический аспект – национальное достоиние и среду обитания народа в рамках государства, а также как материальную базу и экологическую среду существования народа и его государства, выделяя и юридический – часть земного шара, в пределах которой государство осуществляет территориальное верховенство, составляющее неотъемлемую часть государственного суверенитета³. Такое определение полностью коррелируется и с практикой Конституционного суда РФ: в достаточно известном постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П⁴ орган конституционного контроля, определив суверенитет как верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти внутри и на международной арене, исключил его существование на уровне субъектов Федерации, а также закрепил его распространение на всю территорию России. Резюмируя отмеченные позиции, территорию наиболее лаконично можно определить как предел государственного суверенитета, имеющий границы, без наличия которых говорить о реализации принципа территориального верховенства государства невозможно.

Положения ныне действующей Конституции России⁵, закрепленные в ст. 67, позволяют рассматривать территорию для целей правового регулирования одновременно с географических и

² См.: Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2021. С. 35.

³ См.: Воронин А. А. Территориальная организация государства : теоретический и исторический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 9.

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня голосования 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2020. 4 июля.

правовых позиций, как это принято в современной науке, а также дают основания для ее структурирования. Схожей точки зрения придерживается А. Н. Дементьев, различающий территориальную единицу как географическое понятие и административно-территориальное образование, статус которой и границы, отделяющие ее от другой территориальной единицы, устанавливаются органами публичной власти⁶. С одной стороны, речь идет о закреплении таких естественно-природных компонентов, как внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство, а также территорий с определенными суверенными правами – континентального шельфа и исключительной экономической зоны, необходимых согласно ратифицированной Российской Федерацией Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву⁷ прежде всего для разведки, разработки и сохранения природных ресурсов. Однако, с другой стороны, для целей осуществления публичной власти, единство которой, как отмечено в Заключении Конституционного суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З⁸, проистекает из суверенитета народа – единственного источника той самой власти, Конституция России отдельно упоминает территорию субъектов Федерации, а с 2020 г. – и федеральные территории. Именно с этих позиций территория является объектом конституционно-правовых отношений. Очевидно, что это обуславливает необходимость и административно-территориального устройства, однако анализ данного понятия и выявление его сущности невозможны без раскрытия терминологии, позволяющей с точки

⁶ См.: Дементьев А. Н. Актуальные правовые аспекты теории и практики использования «административно-территориальных» терминов и категорий в Российской Федерации // Градостроительное право. 2022. № 4. С. 15.

⁷ Конвенция ООН по международному праву от 10 декабря 1982 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 48. Ст. 5493.

⁸ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

зрения структурно-системного метода взглянуть на территорию нашего государства.

Наиболее общими категориями, отражающими внутреннее разделение территории и используемыми в науке, являются территориальное устройство и территориальная организация публичной власти, поэтому их рассмотрение позволит определить и место административно-территориального устройства в их системе. Наряду с ними используют такие доктринальные термины, как «политико-территориальная организация» (практика Конституционного суда РФ, В. Н. Афонькин⁹), «территориальная организация государства» (Ю. В. Ермолаева¹⁰), которые в целом можно рассматривать в качестве синонимичных с учетом того, что и устройство, и организация предполагают разделение некоего целостного явления на отдельные взаимосвязанные составляющие (в нашем случае – территориальные единицы). Согласно утверждению А. Н. Черткова, территориальное устройство представляет собой систему отношений в сфере создания, преобразования и упразднения территориальных единиц на территории государства, определения их статуса и соотношения с государством и друг с другом¹¹. Данная дефиниция отражает, как нам представляется, широкий подход к пониманию территориального устройства и в полной мере соответствует духу ст. 67 Конституции России, при этом в данном аспекте территориальная организация публичной власти может рассматриваться лишь как вид территориального устройства, а, к примеру, воздушное и водное пространства, недра вполне можно считать компонентами территориального устройства, равно как и сухопутную территорию России.

Однако более распространенным можно считать так называемый узкий подход, при котором территориальное устройство и территориальная организация публичной власти выступают в качестве идентичных понятий. И это вполне

очевидно, так как правовое регулирование природных географических пространств осуществляется гражданским, экологическим и другими отраслями права и законодательства, а также международным правом; конституционное право как право власти, безусловно, интересуется территория как база для создания и эффективного функционирования органов публичной власти. Поэтому и А. Н. Чертков в качестве подсистем территориального устройства выделяет именно государственное устройство, административно-территориальное устройство, территориальную организацию местного самоуправления. Схожее представление высказывает и А. А. Данько, рассматривающий территориальное устройство в качестве системы организации публичной власти в пространстве с такими уровнями, как Российское государство в целом, а также субъекты Федерации и муниципальные образования¹². В этой связи нельзя не согласиться с А. В. Темираевым в том, что рассмотрение всех территориальных аспектов в основном связывается с властью¹³. Отнесение территории к конкретной системе определяет характер каждого уровня публичной власти.

Не вдаваясь в детали исторического развития административно-территориального устройства в теории и законодательстве, лишь отметим, что сам термин является особенностью российской правовой системы: в советском государственном праве именно в такой формулировке использовался еще с 1930-1940-х гг., а на высшем законодательном уровне впервые был закреплен в Конституции СССР 1936 г. в редакции Закона СССР от 11 февраля 1957 г.¹⁴, которым к ведению союзных республик были отнесены вопросы административно-территориального устройства краевого и областного уровней. Но несмотря на всю оригинальность указанной категории, ее сущность, как бы она ни обозначалась и ни называлась, составляет основу России и любого государства, причем как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе.

⁹ См.: Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

¹⁰ См.: Ермолаева Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 15.

¹¹ См.: Чертков А. Н. Конституционные основы территориального устройства России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1 (38). С. 24.

¹² См.: Данько А. А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 11.

¹³ См.: Темираев А. В. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации // Образование и право. 2017. № 2. С. 21.

¹⁴ Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства : закон СССР от 11 февраля 1957 г. // Ведомости ВС СССР. 1957. № 4. Ст. 80.

Вместе с тем именно терминологический аспект нельзя оставлять без внимания, поскольку до сих пор в науке отсутствует единая и четко сформулированная дефиниция административно-территориального устройства и существуют его различные концепции в условиях динамично меняющегося позитивного права, а, как известно, именно от терминологии как от первичного и базового средства юридической техники зависит ясность и недвусмысленность содержания норм права и их надлежащего правоприменения. В то же время специфика административно-территориального устройства во многом зависит от государственного устройства каждой страны, поэтому вопрос о соотношении этих понятий является первоочередным. В решении данной проблемы может помочь наука конституционного права зарубежных стран.

Итак, форма государственного устройства – унитарная или федеративная – является первичным звеном территориального устройства, отражая характер взаимоотношений между центральными и местными органами публичной власти, правовой статус территориальных единиц (прежде всего, высших). Следует констатировать, что в унии государственно-территориальное и административно-территориальное устройство фактически совпадает, поскольку государство состоит из не обладающих какой-либо политической самостоятельностью *административно-территориальных единиц*, обеспечивая функционирование органов местного управления и самоуправления. В этом отношении административно-территориальное устройство является существенным признаком унитарного образования и отражает единство правовой системы, государственной власти, законодательства, а термин «административный» как символ неделимости власти (прежде всего, исполнительной) в интерпретации российских авторов противостоит понятию «государственный», предполагающему определенные суверенные полномочия высших территориальных образований. Такую позицию разделяют многие современные ученые: Е. И. Хазов и И. Н. Зубов отмечают выделение в структуре унитарных государств именно административно-территориальных единиц с разной степенью централизации¹⁵; Ю. И. Лейбо дополнительно подчеркивает, что централь-

ные органы власти наделены полномочиями по определению статуса, полномочий, видов административно-территориальных единиц¹⁶. Это подтверждается и правовым регулированием государственного устройства. К примеру, в ст. 72 Конституции Франции 1958 г.¹⁷ используется термин *les collectivités territoriales* (дословно – территориальные коллективы, территориальные сообщества), являющийся аналогом наших административно-территориальных единиц.

Если суть института административно-территориального устройства в классическом унитарном государстве (независимо от тонкостей его наименования) ясна – обеспечение публичного управления на местах (в форме как местного самоуправления, так и местной государственной власти), то его значение в федерации, в том числе и в России, так до конца в науке и не определено, хотя на первый взгляд кажется не вызывающим дискуссий. До сих пор является актуальным вопрос о том, какие части федеративного государства охватывает административно-территориальное устройство. Правовая логика, законодательное регулирование и доктрина практически однозначно относят установление данной формы территориальной организации только на уровне субъектов Федерации – квазигосударственных образований с определенной степенью суверенности. Идея четкого разграничения административно-территориального устройства и государственного (государственно-территориального устройства) находит свое отражение, к примеру, у С. А. Авакьяна, обращающего внимание на применение термина «административно-территориальное устройство» только к внутренней структуре субъектов Российской Федерации, находящихся с центральным управлением в отношениях государственного устройства¹⁸. И именно административно-территориальное устройство в зарубежных федерациях рассматривается как исключительное полномочие региона (штатов в США,

¹⁶ См.: Лейбо Ю. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; МГИМО (Университет) МИД России. М., 2012. С. 45.

¹⁷ Конституция Франции 1958 г. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf> (дата обращения: 27.12.2023).

¹⁸ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2021. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁵ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. Н. Зубов, Г. А. Василевич, Е. Н. Хазов [и др.] ; под ред. Е. Н. Хазова, И. Н. Зубова. М., 2017. С. 110.

земель в ФРГ и т. д.) при абсолютном невмешательстве центра или лишь с минимальным гарантированием некоторых прав, например, права на осуществление местного самоуправления. Однако периодически встречается понятие «административно-территориальное устройство (деление) Российской Федерации», что со стороны СМИ¹⁹ представляется проявлением правовой некомпетентности, но при этом обосновывается некоторыми учеными. Так, согласно весьма оригинальной концепции Е. А. Гейн административно-территориальное устройство отражает организацию власти в пределах всей территории государства и является частью государственного устройства как системы, объединяющей политическую, налоговую, организационную составляющие²⁰. Таким образом, столь широкий подход и к административно-территориальному, и к государственному устройству позволяет данному автору рассматривать субъекты РФ в качестве как государственно-территориальных единиц, так и административно-территориальных. И такой подход активно критикуется в литературе, что представляется нам весьма справедливым ввиду смешения различных самостоятельных форм территориального устройства и возможности нивелирования самостоятельности регионов, а это может привести к выстраиванию в федеративном государстве (включая Россию) такой парадигмы отношений между центром и субъектами, которая может значительно ограничить региональную самостоятельность и обозначить фактический переход к унитаризму. В то же время определенную аргументацию Е. А. Гейн вполне возможно использовать для выстраивания современной концепции административно-территориального устройства, о чем будет сказано далее.

Признавая в качестве юридической аксиомы функционирование института административно-территориального устройства только на уровне субъектов РФ, а соответственно, и его восприятие как существенного конституционно-правового признака регионов, проанализируем основ-

ные позиции российских ученых, описывающих его сущность и предназначение. При этом преобладает подход, основанный на структурно-системном методе, позволяющем рассматривать административно-территориальное устройство как деление территории субъекта или совокупность административно-территориальных единиц; отличия проявляются в определении целей этой формы. По мнению С. П. Калинина, административно-территориальное устройство обеспечивает построение и функционирование органов всех уровней публичной власти – Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления²¹. Многие авторы ограничивают целевую характеристику данной формы территориальной организации только государственной властью: так, С. В. Нарутто использует категорию «управление государственными делами» для описания функции административно-территориальных единиц²²; Ю. В. Ермолаева упоминает о том, что составные элементы административно-территориального устройства предназначены для осуществления полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов²³.

Такое сужение предметного поля института административно-территориального устройства нецелесообразно, поскольку в пределах административно-территориальных единиц действуют не только государственные органы (включая суды и прокуратуру), но и органы местного самоуправления, а практически повсеместное совпадение их границ с границами муниципальных образований не может не свидетельствовать о реализации функций муниципальной власти, что закреплено во многих региональных законах об административно-территориальном устройстве. Однако задача административно-территориального устройства заключается не только в организации институтов публичной власти разных уровней: очевидно, что территориальное разделение субъекта Федерации необходимо для социально-эконо-

¹⁹ См., например: Административно-территориальное деление Российской Федерации. URL: <https://ria.ru/20200513/1571369737.html> (дата обращения: 27.12.2023).

²⁰ См.: Гейн Е. А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 8.

²¹ См.: Калинин С. П. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 7.

²² См.: Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). СПб., 2018. С. 98.

²³ Ермолаева Ю. В. Указ. соч. С. 9.

мического развития, создания государственных и муниципальных учреждений и предприятий, коммерческих юридических лиц и т. д. Важность административно-территориального устройства для субъектов частного права прослеживается, к примеру, в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда от 30 июля 2013 г. № 61²⁴, в котором отмечена значимость места нахождения и адреса как элементов правосубъектности организации, а судам предписано разрешать споры по поводу изменения адреса и его отражения в реестре юридических лиц в связи с трансформациями в административно-территориальном делении только на основании акта государственного органа или органа местного самоуправления. Именно экономический принцип был положен в основу административно-территориальной реформы в РСФСР 1920-х гг., а в литературе того периода использовался термин «экономическое районирование», который был синонимом административно-территориального устройства. Поэтому является справедливым дополнение А. В. Дирегановой о том, что данная форма территориальной организации власти необходима для обеспечения национально-культурной, хозяйственно-экономической и общественно-политической деятельности²⁵.

Прежде чем говорить о современной концепции административно-территориального устройства, необходимо уделить внимание его положению в системе конституционного права как отрасли права и научной дискуссии по поводу соотношения данного понятия с административно-территориальным делением. Многие авторы смешивают данные понятия, определяя одно через другое: подобный подход отмечается у С. А. Авакьяна, определяющего административно-территориальное устройство через разделение территории субъекта на составные части, у С. П. Калинина и др. В юридической энциклопедии Института государства и права РАН и вовсе отсутствует термин «административно-территориальное устройство», заменен-

ный на «деление»²⁶. Однако филологический метод познания дает основания для разграничения лексем «устройство» и «деление», последняя из которых означает только членение на части. Однако простая наличествующая совокупность административно-территориальных единиц и населенных пунктов, которую пытаются обосновать в качестве сущности рассматриваемого нами института, не отражает всего комплекса вопросов, решаемых законодателем в этой сфере. В связи с этим большая группа ученых соотносят административно-территориальное деление и устройство как часть и целое, включая в последнее вопросы процедурного регулирования – образования, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц (А. Н. Чертков²⁷); совокупность структурных связей между административно-территориальными единицами и их государственно-правовые признаки (В. Н. Афонькин²⁸). Поскольку все это охватывается достаточно массивным объемом однородных по предмету регулирования правовых норм, существуют все теоретические основания рассматривать административно-территориальное устройство в качестве конституционно-правового института. К сожалению, далеко не все ученые выделяют его в системе основополагающей отрасли российского права: обычно как институт или подотрасль описывают только федеративное (государственное) устройство.

С нашей точки зрения, положение административно-территориального устройства в системе конституционного права возможно рассматривать с двух позиций: во-первых, как институт подотрасли федерального устройства, поскольку оно является неотъемлемым признаком субъекта Федерации и предметом его ведения; во-вторых, вполне допустимо объединение институтов государственного и административно-территориального устройства в подотрасль «территориальное устройство Российской Федерации». При этом законодательство о местном самоуправлении оказывает определенное влияние на рассматриваемый нами феномен, поэтому возможно говорить о комплексном характере этого института. Исключая равнозначность понятий «административно-территори-

²⁴ О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 61. Досуп из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ См.: Диреганова А. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. С. 13.

²⁶ См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 24.

²⁷ См.: Чертков А. Н. Указ. соч. С. 21.

²⁸ См.: Афонькин В. Н. Указ. соч. С. 11.

альное устройство» и «административно-территориальное деление», предлагаем в рамках данного института рассматривать материальные нормы, устанавливающие понятие и принципы административно-территориального устройства, понятие и виды административно-территориальных единиц и населенных пунктов, их правовой статус, компетенцию органов публичной власти в этой сфере, а также процедурные (процессуальные) нормы, посвященные вопросам образования, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц и населенных пунктов, изменению их границ.

Итак, наиболее соответствующим сути исследуемого нами понятия является следующее определение: административно-территориальное устройство – комплексный публично-правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу разделения территории унитарного государства или субъекта федеративного государства на определенные территориальные единицы, а также по поводу решения вопросов их образования, преобразования и упразднения в целях наиболее эффективного построения и функционирования органов государства и местного самоуправления на местах. Однако и предложенная дефиниция не позволяет в полной мере выявить современную специфику данного института, так как территориальное устройство в целом и государственное (федеративное) устройство преследуют схожие цели. Установление Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ императивной двухуровневой системы муниципальных образований, созданных в середине первого десятилетия нынешнего века именно на основе сложившегося еще в советский период административно-территориального деления, и вовсе создает иллюзию практически полного поглощения территориальными основами муниципальной власти административно-территориального устройства, причем некоторые региональные законы (к примеру, Воронежской области³⁰) в целях

удобства правоприменения практически полностью унифицируют данные формы территориальной организации. И все-таки нивелировать значение административно-территориального устройства, признавая его всего лишь данью правовой традиции при реальной роли других форм, было бы ошибочным. Полагаем, что для выстраивания его современной парадигмы необходимо исходить из понятия единой системы публичной власти. Данная категория в ходе реформы 2020 г. нашла свое отражение в Конституции РФ и получила легальное определение в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ³¹, в котором закреплен узкий подход к этому понятию: как совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, действующих на основе принципа взаимодействия в целях решения задач социально-экономического развития. Поскольку территория призвана обеспечить стабильность властеотношений, то каждому из видов публичной власти соответствует определенный вид территории и территориального устройства (табл.).

Закономерное соединение публичной власти, территории, населения и компетенции заключено в используемом в науке понятии «публично-правовое образование» или разработанной В. Е. Чиркиным категории «публичный территориальный коллектив», которые выступают в качестве самостоятельных субъектов правоотношений, однако практически не используются в законодательстве (за исключением ст. 6 Бюджетного кодекса РФ³² и ст. 66 Гражданского кодекса РФ³³). К сожалению, в конституционном и муниципальном праве эти категории еще не исследованы полностью, но их существование на практике свидетельствует о реализации принципа децентрализации публичного управления – распределении единой власти по горизонтали,

³¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

³² Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

³³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

²⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³⁰ Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 14.04.2023) // Молодой коммунар. 2006. № 123.

Территориальная организация публичной власти в России

Вид территории	Вид органов публичной власти	Форма территориальной организации
Общезаконодательная	Законодательные органы государственной власти	Территориальное устройство (в целом)
Законодательная территория	Органы публичной власти федеральной территории	Особый вид территориальной организации
Территория субъекта Федерации	Органы государственной власти субъектов Федерации	Государственное (федеративное) устройство
Территория муниципального образования	Органы местного самоуправления	Территориальная организация местного самоуправления

передаче определенных предметов ведения и полномочий на места, формировании собственных и самостоятельных органов публичной власти общей компетенции, вовлечения населения в процесс решения государственных и муниципальных дел при помощи различных форм непосредственной демократии. Наличие в унитарном государстве территориальных автономий, переход к федерализму, существование развитого и организационно-компетенционно самостоятельного местного самоуправления свидетельствуют о децентрализованном характере государства.

В то же время административно-территориальное устройство не вписывается в отмеченную выше систему публично-правовых образований, поскольку сами по себе административно-территориальные единицы в настоящее время в большинстве своем не являются публично-правовыми образованиями – в них не формируются собственные органы публичной власти общей компетенции. Таковыми они были в России в 1990-е гг., когда не было концепции муниципальных образований, а в районах, городах, сельсоветах создавались органы местного самоуправления. Действующие в пределах административно-территориальных единиц (если рассматривать дореволюционный и советский опыт, практики унитарных государств) местные органы государственной власти, как правило, не обладают собственной компетенцией, формируются и управляются вышестоящими должностными лицами. С такой позицией солидарен и В. Е. Чиркин, выделяющий в качестве публичных территориальных коллективов международное сообщество, государственно организованное общество, субъект Федерации, политическую автономную муниципальную образование, исключая из этого перечня административно-территориальные единицы, не образующие обособленный

уровень публичной власти³⁴.

Следует ли из этого, что административно-территориальное устройство – государственно-правовой анахронизм? Разумеется, нет, так как помимо децентрализации не менее важное значение имеет принцип деконцентрации публичного управления, о котором не так часто упоминают в источниках правовой науки, хотя его истоки вполне закономерны: большой публичный территориальный коллектив в рамках своих полномочий всегда действует в пределах меньшего, его юрисдикция (подведомственность) охватывает и меньшие публично-правовые образования. Иными словами, единая власть в целях эффективности и удобства для граждан организационно разделяется по административно-территориальным единицам, сохраняя при этом четкую иерархию. Одно из юридических свойств Конституции – верховенство – закладывает непосредственные основы деконцентрации публичной власти как определенного противовеса децентрализации, обеспечивая применение Основного закона в каждом территориальном образовании. Исходя из этого, можно сказать, что административно-территориальное устройство выполняет служебную функцию по отношению ко всем публичным территориальным коллективам, реализуя полномочия каждого органа власти на местах. Наглядным примером является институт префектов и супрефектов во Франции, которые функционируют на одних и тех же территориях совместно с выборными органами самоуправления, но представляют интересы центрального правительства.

В Российской Федерации административно-территориальное устройство необходимо, во-первых, для создания территориальных подразделений органов исполнительной

³⁴ См.: Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. С. 29.

власти Российской Федерации и ее субъектов: сам термин «административный» обычно связывают с деятельностью исполнительной власти, с государственным управлением в узком смысле. Конституционной основой такой децентрации является норма ч. 1 ст. 78 Основного закона, уполномочивающая федеральные органы исполнительной власти образовывать территориальные органы и назначать должностных лиц. К числу создаваемых по территориальному принципу (на уровне административно-территориальных единиц) можно отнести Министерство внутренних дел, Роспотребнадзор, Федеральную службу судебных приставов и другие, а практически все федеральные органы исполнительной власти имеют управления по субъектам Федерации. И именно это обстоятельство позволяет Е. А. Гейн в определенной степени обосновывать свою позицию, рассматривая субъект Федерации в качестве вида административно-территориальной единицы ввиду его вхождения в состав территории федерации и управления посредством единой системы исполнительной власти. Но действительно ли можно считать, например, Воронежскую область одновременно и субъектом Федерации, и административно-территориальной единицей, поскольку в ее пределах организованы десятки территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти? Представляется, что ни теоретических, ни нормативных предпосылок для этого нет в силу отмеченных выше причин. Но это не исключает субъекты РФ из механизма децентрации федеральной власти.

Помимо территориальных подразделений федеральных органов исполнительных власти в пределах административно-территориальных единиц могут быть созданы аналогичные структуры исполнительных органов субъектов Федерации (например, территориальные отделы ЗАГС управления ЗАГС Воронежской области в соответствии с Постановлением Правительства Воронежской области от 4 мая 2019 г. № 319³⁵). Административно-территориальное устройство, безусловно, призвано создать надлежащие территориальные основы для органов вла-

сти, формально самостоятельных, но входящих в единую систему. Речь идет о судебной системе и, в большей степени, о федеральных судах общей юрисдикции: согласно ст. 32 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ³⁶ районный суд – низовое звено федеральных общих судов – формируется в судебном районе, совпадающем с границами одной или нескольких смежных *административно-территориальных единиц* (прежде всего, сложившихся еще в советский период районов и крупных городов). Нельзя обойти стороной и городские и районные прокуратуры, следственные отделы Следственного комитета и другие структуры. После муниципальной реформы 2019 г. можно утверждать, что административно-территориальное устройство стало правовой формой обеспечения децентрации муниципального управления (речь идет о территориальных органах местных администраций муниципальных округов), поэтому многие субъекты Федерации сохраняют за бывшими сельскими и городскими поселениями статус административно-территориальных единиц, чтобы обозначить четкую подведомственность территориальных подразделений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и сохранить их связь с населением упраздненных муниципалитетов, хотя это и не является повсеместной практикой.

Таким образом, вектор современного развития административно-территориального устройства в научных исследованиях и правовом регулировании должен быть основан на признании необходимости совершенствования функционирования органов публичной власти, имеющих общенациональное или общерегиональное значение, на местах с целью их максимального приближения к населению и эффективной реализации своих полномочий. Это позволит отграничить административно-территориальное устройство от смежных форм и в то же время утвердить его значимость для сохранения целостности и обеспечения децентрации полномочий каждого из видов публично-правовых образований.

³⁵ Об утверждении Положения об управлении записи актов гражданского состояния Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 4 мая 2009 г. № 319 (в ред. от 25.04.2023) // Молодой коммунар. 2009. № 48.

³⁶ О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. Доступ из информ.- правовой системы «Гарант».

Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 23 с.

Воронин А. А. Территориальная организация государства : теоретический и исторический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. 23 с.

Дементьев А. Н. Актуальные правовые аспекты теории и практики использования «административно-территориальных» терминов и категорий в Российской Федерации // Градостроительное право. 2022. № 4. С. 13–16.

Диреганова А. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 21 с.

Елистратов А. И. Очерки государственного права (Конституционное право). 2-е изд., перераб. М., 1915. 167 с.

Ермолаева Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 26 с.

Калинин С. П. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 22 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. Н. Zubov, G. A. Vasilevich, E. N. Khazov [et al.] ; под ред. Е. Н. Хазова, И. Н. Зубова. М. : Юнити-Дана, 2017. 544 с.

Лейбо Ю. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / отв. ред. Ю. И. Лейбо ; МГИМО (Университет) МИД России. М. : Статут, 2012. 261 с.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). СПб. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 272 с.

Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2021. 608 с.

Темираев А. В. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации // Образование и право. 2017. № 2. С. 19–28.

Чертков А. Н. Конституционные основы территориального устройства России // Журнал зарубеж-

ного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1 (38). С. 19–25.

Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. 175 с.

Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Topornin. М. : Юристъ, 2001. 1272 с.

References

Avakian S. A. Constitutional law of Russia. Training course : studies. manual : in 2 vols. Vol. 2. 7th ed., reprint. and add. Moscow : Norma : INFRA-M, 2021. Legal system «Garant».

Afonkin V. N. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation : cand. legal sci. dis. abstr. Moscow, 2006. 23 p.

Constitutional law of foreign countries : textbook / I. N. Zubov, G. A. Vasilevich, E. N. Khazov [et al.] ; E. N. Khazov, I. N. Zubov (eds.). Moscow : Unity-Dana, 2017. 544 p.

Voronin A. A. Territorial organization of the state : theoretical and historical aspects : cand. legal sci. dis. abstr. Kazan, 2003. 23 p.

Dementyev A. N. Actual legal aspects of the theory and practice of using «administrative-territorial» terms and categories in the Russian Federation // Urban planning law. 2022. No. 4. P. 13–16.

Direganova A. V. The administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation located within the Southern Federal District : cand. legal sci. dis. abstr. Stavropol, 2005. 21 p.

Elistratov A. I. Essays on state law (Constitutional law). М., 1915. 167 p.

Ermolaeva Yu. V. The administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation : constitutional and legal issues : cand. legal sci. dis. abstr. Saratov, 2013. 26 p.

Kalinin S. P. Legal regulation of the administrative-territorial structure of the subject of the Russian Federation : cand. legal sci. dis. abstr. Omsk, 2001. 22 p.

Legal encyclopedia / B. N. Topornin (ed.). Moscow : Jurist, 2001. 1272 p.

Leibo Yu. I., Orlov A. G., Rakitskaya I. A. Constitutional law of foreign countries : textbook / Yu. I. Leibo (ed.); MGIMO (University) MFA of Russia. Moscow : Statute, 2012. 261 p.

Narutto S. V., Shugrina E. S. Territorial organization of state power and local self-government : textbook for magistracy ; Moscow State Law. Kutafin State Law University (MSAL). St. Petersburg : Norma : INFRA-M, 2018. 272 p.

Radko T. N. Problems of the theory of state and law : textbook. Moscow : Prospect, 2021. 608 p.

Temiraev A. V. Territorial organization of public power in the Russian Federation // Education and Law. 2017. No. 2. P. 19–28.

Chertkov A. N. Constitutional foundations of the territorial structure of Russia // Journal of foreign legislation and comparative jurisprudence. 2013. No. 1 (38). P. 19–25.

Chirkin V. E. Public power. Moscow : Jurist, 2005. 175 p.

Воронежский государственный университет
Попов В. А., аспирант
E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Voronezh State University
Popov V. A., Post-graduate Student
E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2024

Received: 24.01.2024

Для цитирования:

Попов В. А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : основные теоретико-правовые подходы и проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 97–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107>.

For citation:

Popov V. A. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian federation : basic theoretical and legal approaches and problems // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 97–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107>.