

Ильясова Асем Болатовна

студент магистратуры
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

Гаврилова Юлия Вячеславовна

канд. юрид. наук, доцент
кафедры публичного права
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ****Аннотация**

Рассматривается административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации как самостоятельный объект правового регулирования и практической организации публичной власти. Выявлены проблемы отсутствия системного федерального акта о принципах административно-территориального устройства субъектов, несовпадения границ административно-территориальных и муниципальных образований, неурегулированности отдельных видов территориальных образований и многосоставных субъектов, а также недостаточной определенности целей территориальных преобразований. Сформулированы предложения по уточнению понятий, установлению общих требований к согласованию административно-территориального и муниципального деления, расширению процедур участия населения и органов местного самоуправления в принятии решений о территориальных изменениях, а также по развитию цифровых механизмов фиксации и актуализации границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, местное самоуправление, цифровой реестр границ

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации отражает способ пространственной организации публичной власти, определяет пределы территориальной компетенции органов государства и местного самоуправления, влияет на планирование развития территории и распределение полномочий между различными уровнями управления. Такая территориальная структура основана на конституционном регулировании статуса субъектов и их территорий.

В ч. 1 ст. 5 и ст. 67 Конституции Российской Федерации определено, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов и что территория государства включает территории этих субъектов с возможностью создания федеральных территорий на основании федерального закона. Указанное конституционное решение формирует общий правовой фундамент для последующей детализации административно-территориального устройства на уровне федерального

и регионального законодательства. Дальнейшая территориальная организация публичной власти определяется разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом, согласно ст. 77 Конституции Российской Федерации, они самостоятельно выстраивают систему органов государственной власти при соблюдении общих принципов, предусмотренных федеральным законом. В развитие данного положения в ст.1 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлено, что публичная власть в субъекте Российской Федерации осуществляется единой системой, включающей органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления [3]. Соответственно, административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации приобретает значение пространственной основы единой системы публичной власти, оно выражает систему деления его территории на части, используемые для организации деятельности органов государственной власти, планирования развития территории, а также определения пространственных пределов реализации полномочий и ответственности. В эту систему входят районы, города субъекта, внутригородские территории и иные территориальные звенья, при этом конкретный перечень и наименования закрепляются законами субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве.

Ряд вопросов, связанных с пониманием и организацией административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, на современном этапе сохраняет неразрешенный характер и проявляется одновременно на уровне федерального регулирования и в региональной практике. Сопоставление действующих федеральных актов показывает, что содержание административно-территориального деления раскрыто лишь частично. В ст. 1 Федерального закона от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» указано, что к географическим объектам относятся, в том числе, республики, края, области, автономная область, автономные округа, города, районы, иные административно-территориальные образования [4]. Регламентация в данном акте сосредоточена на порядке присвоения и изменения наименований и не затрагивает правовой статус административно-территориальных единиц, а также их связь с муниципальными образованиями. Территориальная основа местного самоуправления подробно раскрывается в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5]. В ст. 9 и ст. 11 данного закона закреплены виды муниципальных образований, требования к установлению и изменению их границ, формы участия населения в решении вопросов местного значения. При этом территориальная организация местного самоуправления должна учитывать административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации, однако прямое правило о совпадении границ отсутствует, что уже на уровне федерального закона создает предпосылки для последующей разнонаправленной практики.

В ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы территориальной организации власти отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. При таком конституционном регулировании федеральный законодатель в основном фиксирует общие принципы организации публичной власти и местного самоуправления, а конкретизация внутреннего деления субъектов Российской Федерации переносится на уровень региональных нормативных актов. В законах субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве закрепляются перечень административно-территориальных единиц, их виды, порядок образования, преобразования и упразднения, а также правила соотношения с муниципальными образованиями [2, с. 98]. Поскольку указанные акты принимаются каждым субъектом самостоятельно, терминология и подход к описанию административно-территориальной структуры существенно различаются. В одних субъектах используются категории районов, городских округов, внутригородских территорий, населенных пунктов, тогда как в уставах муниципальных образований для обозначения тех же территорий применяются иные формулировки. Такое расхождение в наименовании и правовом положении территорий приводит к разрыву между административно-территориальным и муниципальным делением и затрудняет их научное и практическое описание.

Отдельной проблемой является несовпадение границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Масштабные преобразования системы муниципальных образований, были осуществлены в июне 2025 года, когда вступил в силу Федеральный закон от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и региональные нормативные акты, сопровождались последовательным укрупнением муниципального уровня и переходом от муниципальных районов к

городским округам. При этом административно-территориальное деление во многих субъектах сохраняло прежнюю систему границ. В регионах с выраженными агломерационными процессами, например, в Московской области, органы государственной власти продолжали опираться на систему административных районов, тогда как муниципальный уровень организовывался преимущественно в форме городских округов. Наличие на одной территории двух не совпадающих по границам систем публичной власти затрудняет бюджетное планирование, распределение межбюджетных трансфертов, реализацию государственных и муниципальных программ и приводит к постоянным организационным рискам.

Отдельного рассмотрения требует реализация принципа единой системы публичной власти, сформулированного в ст. 1 и ст. 4 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Указанные положения ориентируют на согласованную деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и возлагают на них общую ответственность за развитие соответствующей территории как единого пространства публичной власти. При этом соотношение административно-территориального деления и территориальной организации местного самоуправления прямо не раскрыто, что оставляет субъектам Российской Федерации широкое усмотрение при установлении границ муниципальных образований. В ходе преобразований муниципального уровня это привело к различным решениям относительно разграничения административно-территориальных единиц и муниципальных образований, что отчетливо проявилось в Московской области, в городе федерального значения Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в Республике Татарстан и ряде иных регионов.

Дополнительные сложности связаны с появлением новых форм территориальной организации, не укладывающихся в традиционную схему «субъект Российской Федерации - муниципальное образование». Особое значение имеет Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [6]. В ст. 2 этого закона закреплено, что федеральная территория расположена на части территории Краснодарского края и муниципального образования городской округ город-курорт Сочи, а в ст. 6 определен порядок установления и изменения ее границ. В результате формируется новая категория публично-правового образования,

одновременно включенная в территорию Российской Федерации и вместе с тем предполагающая изъятие части территории субъекта и муниципального образования для установления особого режима управления. Реализация подобного решения требует уточнения разграничения полномочий по градостроительной деятельности, налоговому администрированию, организации транспортного обслуживания, развитию социальной инфраструктуры. Конституционное основание для федеральных территорий содержится в ст. 67 Конституции Российской Федерации, при этом на федеральном уровне не установлены специальные правила их включения в административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации. На практике указанная ситуация усиливает правовую неясность при взаимодействии органов публичной власти разных уровней и осложняет планирование развития прилегающих территорий.

Сложность административно-территориального устройства проявляется и в субъектах Российской Федерации сложного состава. Тюменская область, в состав которой входят Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ, представляет пример ситуации, когда на одной территории действует собственная система административно-территориального деления области и одновременно расположены два самостоятельных субъекта Российской Федерации. В ст. 65 и ст. 66 Конституции Российской Федерации закреплена возможность включения автономного округа в состав края или области при сохранении за ним статуса субъекта Российской Федерации. Подобная организация территориальной структуры требует точного разграничения полномочий и ответственности между органами государственной власти области, органами государственной власти автономных округов и органами местного самоуправления. Отсутствие единых федеральных критериев разграничения административно-территориальных и межсубъектных границ в подобных условиях повышает риск дублирования функций и затрудняет согласование долгосрочных программ территориального развития и бюджетного планирования.

Целевая направленность административно-территориального устройства выступает одним из наиболее уязвимых элементов регулирования. Федеральное регулирование, затрагивающее территориальную организацию публичной власти, как правило, ограничивается указанием на необходимость учитывать исторически сложившуюся систему расселения, транспортную доступность, природно-

климатические и иные особенности территории. Вместе с тем редко устанавливается прямая взаимосвязь между конкретным уровнем административно-территориального деления, объемом полномочий, особенностями структуры органов публичной власти и приоритетами социально-экономического развития. В юридической литературе обращается внимание на то, что при отсутствии четко сформулированных целей административно-территориальные преобразования нередко сводятся к укрупнению либо дроблению территорий без ясных критериев оценки последствий для населения и бюджетной системы [1, с. 4]. Изменение системы муниципальных образований в крупных агломерациях, а также трансформация статуса отдельных территорий в субъектах Российской Федерации с большим числом районов и поселений свидетельствуют о том, что недостаточная определенность целей и ожидаемых результатов придает значительной части решений ситуативный характер и затрудняет их оценку с позиции долгосрочного развития.

По нашему мнению, решение обозначенных проблем возможно при сочетании федеральной унификации основных принципов административно-территориального устройства с сохранением региональной свободы в выборе конкретных форм территориальной организации. В качестве одного из приоритетных направлений законодательного развития представляется целесообразным предусмотреть в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» специальный раздел, посвященный территориальной основе организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. В таком разделе может быть закреплена норма, устанавливающая общие требования к административно-территориальному делению. Редакцию новой части ст. 5 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» представляется возможным сформулировать следующим образом: «Административно-территориальное деление субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом единства системы публичной власти, необходимости максимально возможного совпадения границ административно-территориальных единиц с границами муниципальных образований, исторически сложившейся системы расселения, транспортной и социальной доступности для населения, а также иных требований, предусмотренных федеральным законом». Такая формулировка позволяет субъектам Российской Федерации обеспечивать

согласование административно-территориального устройства с территориальной организацией местного самоуправления и параметрами социально-экономического развития.

Важное значение имеет также уточнение требований к процедурам изменения административно-территориального деления. В ст. 12 и ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление признается и гарантируется как одна из основ конституционного строя и форма осуществления народом своей власти. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» норму, связывающую изменение границ административно-территориальных единиц с обязательным учетом мнения жителей соответствующих территорий. Такая норма может предусматривать вынесение проектов законов субъекта Российской Федерации об изменении административно-территориального деления на общественное обсуждение и их направление в представительные органы соответствующих муниципальных образований для подготовки заключений.

Полезным представляется и развитие регулирования особых форм территориальной организации. В Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»». целесообразно включить положение, согласно которому изменение границ федеральной территории допускается после согласования с законодательным органом субъекта Российской Федерации и представительным органом муниципального образования, территория которого затрагивается. Одновременно следует закрепить требование соотнесения таких изменений с документами территориального планирования, схемами транспортного обслуживания и программами социально-экономического развития.

Отдельного внимания требует совершенствование регулирования наименований административно-территориальных единиц. В Федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» может быть включена норма, согласно которой переименование административно-территориальных единиц допускается после проведения общественных обсуждений с участием жителей соответствующей территории, органов местного самоуправления и экспертного сообщества. Закрепление обязанности органа государственной власти субъекта Российской Федерации обосновывать принятые решения с учетом

результатов таких обсуждений обеспечит большую определенность территориальной политики и усилит доверие населения.

Предложенные направления совершенствования законодательства направлены на обеспечение согласованности федерального регулирования и актов субъектов Российской Федерации в сфере административно-территориального устройства. Перспективным направлением развития административно-территориального устройства является формирование единого цифрового реестра границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований. В соответствующем федеральном законе уместно предусмотреть, что сведения о границах подлежат внесению в государственный информационный ресурс, согласованный с данными Единого государственного реестра недвижимости, а также с классификаторами ОКАТО и ОКТМО. Такое решение сократит количество технических разночтений, упростит взаимодействие между органами публичной власти и создаст более надежную основу для планирования.

Список использованных источников

1. Мирзоева, Л.А. Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Бизнес и общество. – 2024. – № 3(43). – С. 3-9. – EDN: QYVULO.

2. 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: 10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107. – EDN: OIATMA.

3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 28.11.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

4. Федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О наименованиях географических объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

5. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.

6. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8583.