Федеральное агентство по образованию

Уральская государственная юридическая академия

Институт юстиции

Кафедра конституционного права

Курсовая работа

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации

# Содержание

[Содержание 2](#_Toc136612305)

[Введение 3](#_Toc136612306)

[1.Понятие административно-территориального устройства 4](#_Toc136612307)

[2.Административно-территориальные преобразования. 8](#_Toc136612308)

[Административно-территориальный процесс. 8](#_Toc136612309)

[3.Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. 14](#_Toc136612310)

[Заключение 21](#_Toc136612311)

[Библиография 22](#_Toc136612312)

# Введение

За последнее десятилетие Россия прошла большой и сложный путь от тоталитаризма к демократической общественно-политической системе. В стране формируются гражданское общество, основанное на свободе народа, и новое государство, признающее приоритет прав человека. Едва ли не самым динамичным в этих процессах является развитие конституционного права как важного условия для произведения глубоких реформ в экономике и политической системе и в то же время одной из гарантий против возврата страны к прошлому.

Современное конституционное право – это отрасль права, которая закрепляет основные принципы демократии и организации власти. Именно это порождает острую борьбу различных политических сил вокруг Конституции, законов, судебных решений и других правовых актов, составляющих источники конституционного права. Разобраться в этой борьбе – значит понять, кто ведёт страну по пути прогресса, а кто тянет назад.

Данная работа представляет собой попытку рассмотреть проблемные вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Эта тема незаслуженно забыта в свете ажиотажа по поводу проблем федерализма. В работе проведен анализ действующего законодательства.

# 1.Понятие административно-территориального устройства

Элементом территориальной организации Российской Федерации, дополняющим её федеративное устройство, является административно-территориальное устройство субъектов Федерации.

*Административно-территориальное устройство (деление)* - разделение территории унитарного государства или территории субъектов федеративного государства на определённые части: области, провинции, губернии, департаменты и т.п., в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства. Административно-территориальное устройство обычно отражает естественноисторические, национальные и социально-экономические особенности данного государства. Административно-территориальное устройство может быть двухзвенным (например, США), трёхзвенным (Великобритания, Франция), четырёхзвенным (ФРГ). В самых малых государствах (например, Мальта, Бахрейн) Административно-территориального устройства вообще не существует. В Российской Федерации Административно-территориальное устройство определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно.[[1]](#footnote-1)

Современная территориальная организация России включает 1863 административных района, 650 городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения, 318 городских районов и округов, свыше 400 городов районного подчинения, 2000 посёлков городского типа, 24200 сельсоветов и волостей (данные на 2003 год).

Стоит заметить, что термин "Административно-территориальное деление" не в полной мере характеризует и внутреннее устройство субъектов Федерации. Во-первых, в составе некоторых из них находятся другие субъекты - автономные округа. Во-вторых, местное самоуправление отделено от государственной власти и соответственно территориальное размещение муниципалитетов может и не совпадать с "нарезкой" административно-территориальных единиц. В связи с этим представляется более предпочтительным при характеристике внутреннего устройства субъектов РФ использовать термин "территориальное устройство"[[2]](#footnote-2).

Административно-территориальное устройство как система административно-территориальных единиц (*административно-территориальная единица* - структурная часть (элемент) административно-территориального устройства. Административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью и находятся в определённом соподчинении между собой. В Российской Федерации наиболее распространёнными видами административно-территориальными единицами являются: район, район в городе, город районного подчинения, город областного (краевого и т.д.) подчинения[[3]](#footnote-3)) выступает основой иерархии органов государства, местного самоуправления. Административно-территориальные единицы служат пространственной сферой деятельности названных органов. Как только та или иная часть субъекта Федерации оформляется в административно-территориальную единицу, она приобретает возможность иметь органы власти, быть носителем прав, обязанностей, выступать в качестве субъекта права. При этом субъектом права является не просто поселение или сельская территория, а именно административно-территориальная единица. Последняя также обеспечивает участие граждан в управлении государственными и общественными делами, использование природных и материальных ресурсов, удовлетворение социально-экономических, политических и духовных потребностей населения.

Всякая часть территории, будучи признанной административно-территориальной единицей, неизбежно получает и организационное оформление. Оно проявляется в ряде обязательных признаков: наличие ограниченной определёнными пределами территории; право населения данной территории образовывать свой орган публичной власти; компактность и непрерывность территории; обеспечение наиболее оптимальной организации управления народно-хозяйственной жизнью; экономическая целостность территориального образования; обеспечение повседневного участия граждан в решении государственных и общественных дел и др.[[4]](#footnote-4)

Как сложная система административно-территориальное устройство включает в качестве составных частей:

а) административно-территориальное деление (членение территории субъекта Федерации по политическому признаку);

б) ведомственно-территориальное деление (разделение территории субъекта Федерации на зоны действия или влияния по производственному признаку);

в) национально-территориальное деление (выделение) административно-территориальных единиц по национальному признаку (районы, сельсоветы, волости и т.д.);

г) отношения подчинённости между разными административно-территориальными единицами.

Административно-территориальные единицы участвуют в выполнении целого комплекса властных функций. Среди них: контроль центра над местами, сбор налогов и управление объектами государственной собственности, размещение органов власти, организация почтовой, пограничной, санитарной, пожарной служб, развитие местного самоуправления, обеспечение выборов. Выполнение этих функций требует строгой иерархии административно-территориальных единиц, пропорции между ними в численности населения и экономическом потенциале.

Следует особо подчеркнуть, что административно-территориальное деление - способ оптимальной организации территории, средство управления политическими и иными процессами. Удачное проведение административных границ содействует достижению целей управления, нормальной жизнедеятельности людей.[[5]](#footnote-5)

# 2.Административно-территориальные преобразования.

# Административно-территориальный процесс.

Органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельно решают вопросы административно-территориального устройства. Порядок образования, изменения и упразднения административно-территориальных единиц, критерии отнесения населённых пунктов к городским и сельским поселениям, а также иные вопросы административно-территориального устройства области регулируются законодательством субъекта Федерации.

Решения по вопросам административно-территориального устройства, как правило, принимаются законодательным (представительным) органом субъекта Федерации с учётом мнения населения соответствующих органов местного самоуправления.

Например, в Уставе (Основном законе) Челябинской области сказано, что административно-территориальное устройство должно осуществляться с учётом экономических, социальных, географических, исторических и иных условий и обеспечивать участие граждан в управлении государственными и общественными делами, эффективное использование природных и материальных ресурсов, удовлетворение социально-экономических, политических и духовных потребностей населения.[[6]](#footnote-6)

Статья 3. Закона Свердловской области "Об административно-территориальном устройстве Свердловской области" гласит, что административно-территориальное устройство Свердловской области осуществляется на основе:

а) самостоятельного, в пределах собственного ведения, определения административно-территориального устройства области";

б) целостности территории области;

в) оптимизации системы государственного управления и сбалансированного развития территорий;

г) создания благоприятных экономических, финансовых и организационных условий для осуществления местного самоуправления;

д) содействия рациональному использованию природных ресурсов и социально-экономического потенциала территорий, развитию социальной инфраструктуры и системы коммуникаций;

е) учёта мнения населения, исторически сложившейся системы его проживания, производственных, экономических, социальных связей, сложившегося уровня интеграции территорий;

ж) создания условий для защиты интересов этнических групп в местах компактного проживания.

*Административно-территориальный процесс -* это установленный органами государственной власти субъекта Федерации порядок совершения административно-территориальных действий, имеющий несколько стадий: а) возбуждение административно-территориального дела; б) подготовка материалов; в) подготовка проекта правового акта по делу; г) рассмотрение и принятие правового акта; д) оформление документов и исполнение реального административно-территориального образования.

Применительно к отдельным видам административно-территориальных преобразований этот процесс регламентируется отдельно.

Субъект Федерации может предусматривать территории со специальным статусом управления.

К примеру, в законе Челябинской области " Об административно-территориальном устройстве" закреплено, что территории со специальным статусом управления представляют собой часть территории области, города, района, города с территориальным районом, выделенной в целях рационального и эффективного управления и осуществления хозяйственной деятельности.

Территориями со специальным статусом могут быть: административные, экологические, санитарные, школьные, транспортные, коммунальные и иные округа управления; агломерации, пригородные зоны; горные округа; военные и временные администрации; территории деятельности специальных органов контроля и надзора; экономические зоны; территории экономико-производственных комплексов; территории объектов закрытого типа и др.

По всем предлагаемым преобразованиям в области административно-территориального устройства в обязательном порядке выявляется мнение населения, которого оно непосредственно касается, путём сбора подписей под петициями, проведения собраний (сходов), конференций, референдумов.[[7]](#footnote-7)

Так, этому посвящена статья 11 закона Свердловской области "Об административно-территориальном устройстве Свердловской области", которая гласит, что решения по вопросам административно-территориального устройства Свердловской области принимаются Законодательным Собранием Свердловской области с учётом решений представительных органов местного самоуправления, отражающих мнение населения по данным вопросам (пункт 1) и, что мнение населения выявляется органами местного самоуправления путём проведения местных референдумов, собраний (сходов), конференций жителей, опросов, сбора подписей и иными законными способами (пункт 2).

Для обеспечения полного и своевременного учёта территориальных образований, населённых пунктов и всех административно-территориальных преобразований органы субъектов Федерации ведут кадастр (реестр), содержащий официальные сведения о правовом положении административно-территориальных единиц, населённых пунктов, муниципальных образований и поселений, не имеющих такого статуса. Кадастр (реестр) включает также данные учёта и регистрации всех преобразований в административно-территориальном устройстве.

Например, статья 13 закона Свердловской области "Об административно-территориальном устройстве Свердловской области" гласит, что административно-территориальные единицы, населённые пункты, а также изменения в административно-территориальном делении Свердловской области подлежат учёту. Для обеспечения полного, своевременного и систематического учёта административно-территориальных единиц, населённых пунктов и изменений административно-территориального деления ведётся Реестр административно-территориальных единиц и населённых пунктов Свердловской области (пункт 1). Правительство Свердловской области обеспечивает регулярное опубликование справочника об административно-территориальном делении Свердловской области (пункт 2). Правительство Свердловской области информирует федеральные органы статистики, геодезии и картографии и другие органы через их представительства в Свердловской области о внесённых изменениях в административно-территорильное деление (пункт3).

Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации рассматривают предложения о присвоении наименований географическим объектам или о переименовании географических объектов, в случаях одобрения указанных предложений информируют население соответствующих территорий о необходимых затратах на переименование географических объектов и выявляют мнение населения об указанных предложениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Предложения о присвоении наименований географическим объектам или об их переименовании, обосновывающие указанные предложения документы и расчеты затрат на переименование законодательные (представительные) органы субъектов Федерации направляют на экспертизу в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов рассматривает предложения о присвоении наименований географическим объектам и о переименовании последних в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Переименование субъектов Федерации осуществляется ими самостоятельно.

Присвоение наименований столицам и административным центрам субъектов Федерации или переименование указанных географических объектов осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов.[[8]](#footnote-8)

# 3.Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Территория, на которую распространяется суверенитет, является важнейшим государственным атрибутом. В связи с этим очевидно, что оптимизация территориального устройства остаётся критическим фактором обеспечения интеграции государства как фундаментальной политическойобщности*.* Процесс "дизайна" административно-территориальной реформы нельзя сводить к техническим вопросам, как это иногда происходит.

Представления о неукоренённости административно-территориального деления и его исключительно инструментальном характере обусловили появление многочисленных проектов изменения административно-территориального деления в независимой Российской Федерации. Как и в период перестройки, большинство из них носили комплексный характер, рассматривая преобразования на субфедеральном и субрегиональном управленческих уровнях в единстве или, вообще игнорируя проблему низовых административных звеньев. Отказ от попыток проведения радикальной реформы на региональном уровне во многом обессмыслил реформу на уровне районов.[[9]](#footnote-9)

При этом многие из проектов, выдвигавшихся в конце 80 - начале 90-х годов, исходили из принципов территориального устройства, характерных и для советского периода и, следовательно, ориентировались на соответствие административно-территориальных единиц экономическим районам, что подразумевало значительную роль централизованного планирования.

В соответствии с районным делением строилась и строится система территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на низовом уровне, а также система органов, находящихся в двойном подчинении.

Данное территориальное устройство отражает и то обстоятельство, что местная инфраструктура сосредоточивалась в границах территориальных единиц в районном центре, разделяясь в том случае, когда районным центром являлся город регионального подчинения. В силу этого обстоятельства административно-территориальная реформа оказалась бы и чрезвычайно дорогой. Сделанный в начале 90-х годов выбор в пользу радикальных экономических реформ также способствовал сохранению дробного территориального деления.

Мелкие единицы имели меньше ресурсов, соответственно и меньше возможности к сопротивлению. К тому же укрупнение дотационных сельских районов не приводило к созданию недотационного образования, хотя и могло способствовать экономии бюджетных средств.

Важнейшие изменения в территориальной структуре регионов Российской Федерации были связаны со становлением местного самоуправления. С реализацией положений ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" связана чрезвычайно высокая степень разнообразия внутреннего устройства регионов России.

Внешнее разнообразие системам территориального устройства субъектов Федерации придали также переименования административно-территориальных единиц, отражавшие идеологические ориентации элит. В качестве примера можно привести переименование сельсоветов в волости и сельские округа после 1993 года и обратно - волостей в сельсоветы. В отдельных республиках эти процессы ещё раньше коснулись районов, получивших национальные (например, улусы) или двойные названия, например, районы (аймаки).

Таким образом, проблемы реформы территориального устройства в Российской Федерации оказались связанными в первую очередь не с изменением "нарезки" единиц, а с изменением их статуса. По отношению к районам данный вопрос касался того, будут ли в них действовать органы/ подразделения органов государственной власти субъекта Федерации или же органы местного самоуправления; по отношению к городам он был связан и с установлением уровней подчинения (значения).

Мораторий на изменение границ субъектов Федерации не привёл к прекращению требований изменения принадлежности и статуса местных единиц, среди которых: передача в состав региона административно-территориальных единиц других субъектов Федерации; выход из состава региона и создание самостоятельного субъекта Федерации; выход из состава региона с присоединением к другому региону. Требования такого рода выдвигались на массовом уровне в первую очередь в конце 80 - начале 90-х годов, хотя в регионах Северного Кавказа они имеют место и ныне.[[10]](#footnote-10)

Несмотря на размах таких требований, изменение границ регионов Российской Федерации произошло лишь в двух случаях: передача района Ивановской области в состав Нижегородской и образование Республики Ингушетия как нового субъекта Российской Федерации. Есть примеры уточнения границ между отдельными регионами. В целом нынешнему периоду более присуще их оглашение на уровне элит, и во многих случаях (например, с предложением придать статус города федерального значения Владивостоку) они носят риторический характер.

Значительно реже, чем в 80 - 90-х годах, выдвигаются требования национального определения в форме территориальной автономии. Тем не менее, в тот период произошло создание (воссоздание) национально-территориальных единиц в составе регионов (на уровне районов, сельских администраций или особого, промежуточного уровня), сохраняющихся до настоящего времени.

Если в регионах Сибири и Дальнего Востока, а также в Карелии национально-территориальные единицы были созданы де-юре в основном как форма автономии коренных народов, то в республиках Северного Кавказа контроль над решением местных вопросов со стороны численно преобладающих в границах административных районов этнических групп поддерживается без придания территории особого статуса. Особый случай представляет здесь Республика Дагестан, устройство которой имеет сходство с федеративным.

Вероятность формирования национально-территориальных единиц находится в обратной зависимости от вероятности их выхода из состава региона. Показатель, что в некоторых субъектах Федерации, где такая опасность существовала, в качестве гарантии учёта этнических интересов было предложено не создание обособленных единиц, а особый характер представительства в региональном законодательном органе. Федеральный законодатель определяет, что местное самоуправление осуществляется с учётом в том числе и национальных традиций, но в целом отдаёт предпочтение экстерриториальным формам автономии этноса.

Укрупнение районов (действительно способное привести к экономии бюджетных средств) имеет значительное число сторонников, есть примеры создания волостей за счёт укрупнения сельсоветов. В целом же создание нового уровня управления между региональным и районным имеет не столько хозяйственно-функциональный, сколько политико-административный смысл.

Очевидно, угрозу для региональной правящей элиты представляла концентрация ресурсов в центре субъекта Федерации, возобновление которых гарантировалось самим центральным статусом. В качестве методов борьбы, связанных с изменением территориального устройства, можно назвать следующие: подчинение города вышестоящему уровню (включение в систему органов государственной власти); создание муниципальных образований в городских районах из подчинения мэра.[[11]](#footnote-11)

Насколько можно судить, проектировались, но не реализовывались варианты переноса регионального центра, что позволило бы предотвратить дальнейшую концентрацию экономических и административных ресурсов (предложение свердловского губернатора перенести столицу области в Верхотурье).

В последнее время неоднократно говорилось о возможности правовой дифференциации городов различного уровня подчинения (значения). Проблему представляет статус крупнейших городов, в первую очередь столиц регионов. На региональном уровне актуальной проблемой остаётся критерий различия между городами регионального и районного значения, что, как правило, подразумевает наличие либо отсутствие самостоятельного муниципального образования.

В заключение следует отметить, что проблема территориального устройства субъектов Федерации в настоящее время является одной из сторон более широкой проблемы выработки механизмов вертикальной интеграции. Она достаточно сложна, ибо центр во многих случаях выступал и выступает не как единый субъект, а как комплекс ведомственных вертикалей. Расширение сферы регионального контроля над политическими и экономическими ресурсами осуществляется посредством распространения принципа территориальной подчинённости на те объекты (ресурсы), которые находились в ведомственном подчинении. В результате складывались противоречия между правовыми нормами и элементами сложившейся ранее практики государственного управления. Количество ресурсов, которые могут быть задействованы в целях интеграции, значительно сократилось в течение второй половины 80-х – 90-х годов. И неравномерное распределение позволяет говорить о территориальной асимметрии.

При этом необходимо подчеркнуть наличие нескольких измерений асимметрии. В рамках дискуссии по проблеме федеративного устройства выработалось понимание асимметрии как различий в правовом статусе единиц одного территориального уровня. Однако следует учитывать, что формальное равноправие территориальных образований может содействовать углублению деформаций социально-экономического развития. Под этим понимается в первую очередь создание привилегированных территориальных общностей и закрепление структурного неравенства. Симметричность статуса субрегиональных единиц, потенциал многих из которых превышает потенциал субъектов Федерации, в отсутствие адекватных механизмов перераспределения, в том числе и политико-административных ресурсов, лишь способствует этому.

# Заключение

В данной работе была сделана попытка проанализировать действующее законодательство Российской Федерации в сфере административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. В настоящее время, когда полным ходом идёт реформирование субъектного состава России, не стоит забывать, что и административно-территориальному устройству субъектов Федерации тоже требует реформирования. Эти процессы должны идти параллельно. Вступление в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который очень тесно связан с проблемой административно-территориального устройства субъектов Федерации, должно ускорить процесс реформирования. При этом необходимо учитывать социально-экономические, политические, национальные особенности территорий, руководствуясь основными принципами и нормами Конституции.

# Библиография

1. Конституция Российской Федерации
2. Федеративный договор от 31 марта 1992 года
3. Закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. №30-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» (с изменениями от 2 апреля 2001 г., 7июля 2004г.)
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
6. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2003
7. Большой юридический энциклопедический словарь. Автор и составитель А.Б.Барихин.М.,2004.
8. Тихонов Д.А. Проблемы АТУ субъектов Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер 12. Политические науки. 2002. №2
9. Усягин А.И. Федерализм. 2005. №4
10. Конституционное право России: Учебник / Отв. Ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин.-М.: Юристъ, 2003.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Издательство НОРМА, 2001.

1. Большой юридический энциклопедический словарь. Автор и составитель А.Б.Барихин.М.,2004. [↑](#footnote-ref-1)
2. Тихонов Д.А. Проблемы АТУ субъектов Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер 12. Политические науки. 2002. №2 [↑](#footnote-ref-2)
3. Большой юридический энциклопедический словарь. Автор и составитель А.Б.Барихин.М.,2004. [↑](#footnote-ref-3)
4. Усягин А.И. Федерализм. 2005. №4 [↑](#footnote-ref-4)
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Издательство НОРМА, 2001. [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституционное право России: Учебник / Отв. Ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин.-М.: Юристъ, 2003. [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституционное право России: Учебник / Отв. Ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин.-М.: Юристъ, 2003. [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституционное право России: Учебник / Отв. Ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин.-М.: Юристъ, 2003. [↑](#footnote-ref-8)
9. Тихонов Д.А. Проблемы АТУ субъектов Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер 12. Политические науки. 2002. №2 [↑](#footnote-ref-9)
10. Тихонов Д.А. Проблемы АТУ субъектов Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер 12. Политические науки. 2002. №2 [↑](#footnote-ref-10)
11. Усягин А.И. Федерализм. 2005. №4 [↑](#footnote-ref-11)