



Эти идеи и принципы получили свое развитие в учениях других представителей классической школы уголовного права, а в последующем и антрополого-социологической школы.

### Примечания

- 1 В некоторых источниках данную теорию именуют «просветительно-гуманистическим направлением в уголовном праве» (см., например: Словарь по уголовному праву / под ред. А. В. Наумова. М., 1997).
- 2 См.: *Иниаков С. М.* Зарубежная криминология. М., 1997. С. 2.
- 3 *Решетников Ф. М.* Беккариа. М., 1987. С. 72.
- 4 *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М., 2004. С. 90.
- 5 *Беликов С. Я.* Беккариа Чезаре и значение его в науке уголовного права // Журнал Министерства юстиции. Кн. 7. 1863. С. 86.
- 6 Избранные сочинения Иеремии Бенетама. Т. 1. Введение в основания нравственности и законодательства. Основные начала Гражданского кодекса. Основные начала Уголовного кодекса / пер. по англ. изданию Боуринга и франц. Дюмона А. Н. Пыпина и А. Н. Неведомского с предисл. Ю. Г. Жуковского. СПб., 1867. С. 161–162.

- 7 *Бентам И.* Рассуждение о гражданском и уголовном законоположении : в 3 т. / пер. М. Михайлова. СПб., 1805–1811. Т. 3. С. 2.
- 8 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 91.
- 9 Там же. С. 91.
- 10 Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 30.
- 11 *Беликов С. Я.* Указ. соч. С. 90–91.
- 12 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 149.
- 13 Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 4.
- 14 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 150.
- 15 См.: *Беликов С. Я.* Указ. соч. С. 93.
- 16 Там же. С. 94.
- 17 Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 3–4.
- 18 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 103.
- 19 *Беликов С. Я.* Указ. соч. С. 95.
- 20 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 95–96.
- 21 Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 173–183.
- 22 *Беккариа Ч.* Указ. соч. С. 151.
- 23 О прямой и косвенной ветвях законодательства см.: Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 2–6.
- 24 Там же. С. 3.
- 25 См.: Избранные сочинения Иеремии Бенетама. С. 37–65, 74–86, 150–161.

УДК 342.26

## ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. В. Степанова

Саратовская государственная юридическая академия  
E-mail: Yuliasvt05@mail.ru

В статье исследовано научное понимание категории «принципы административно-территориального устройства». Выявлены особенности правового регулирования принципов территориального устройства, отражен их комплексный характер. Выделены принципы формирования и функционирования территориального устройства субъектов РФ, сделаны предложения по изменению действующего законодательства.

**Ключевые слова:** субъект Российской Федерации, административно-территориальное устройство, принципы административно-территориального устройства, принципы формирования и функционирования, критерии построения административно-территориального устройства.

### The Principles of the Administrative-territorial System

Yu. V. Stepanova

The scientific understanding of the category «principles of the administrative-territorial system» is searched in the article. Features of legal regulation of principles of the territorial division are revealed. The author reflected their complex character. The author allocates principles



of formation and functioning of territorial device of subjects of the Russian Federation, proposals on current legislation change are made.

**Key words:** subject of the Russian Federation, administrative-territorial system, principles of the administrative-territorial device, formation and functioning principles, criteria of creation of the administrative-territorial system.

Одним из главных направлений развития российской демократической правовой государственности является укрепление основ федерализма, что предполагает стремление к эффективной организации административно-территориального устройства субъектов РФ. Функционирование, взаимодействие органов власти различных уровней в рамках разделенной и одновременно сохраняющей свою целостность территории субъектов Федерации влияет на реализацию основных прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РФ.

Понятие «принцип» (с лат. *principium* – основа, начало) определяется как основа, базовая



установка какого-либо явления, факта. Под принципами понимают «исторически обусловленные, наиболее общие, выраженные в праве исходные, руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»<sup>1</sup>.

В настоящее время в системе конституционных принципов территориальный принцип отдельно, как он рассматривался в советское время, не выделяется<sup>2</sup>. Однако стоит заметить, что как общий конституционно-правовой принцип он представляет собой совокупность норм конституционного права, закрепляющих не только основополагающие начала территориального устройства страны в целом, но и принципы федерализма, такие как единство и неприкосновенность территории, государственная целостность<sup>3</sup>. Территориальный принцип предполагает обустроенную, сформированную определенным образом организацию территории, посредством которой она выступает в качестве предмета конституционно-правового регулирования.

Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ берут свое начало в нормах, закрепляющих федеративные начала государства (ст. 1, ст. 4, ч. 3 ст. 5, ст. 11, ст. 73, ч. 1 ст. 15, ст. 76, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), и направлены на непосредственное их претворение в жизнь путем превращения из абстрактных идей в реализуемые правовые положения. Они более глубоко раскрывают сущность территориального принципа государства, реализуют его теоретические аспекты посредством построения системы территориального устройства. Так, в основу построения каждого из видов территориальной организации (государственно-территориального, муниципального, функционального (ведомственного, отраслевого) и административно-территориального) положено административно-территориальное деление территории страны.

Некоторые принципы, выделяемые в теории права в советское время, не потеряли актуальности и сегодня. Например, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, М.Б. Смоленский называют следующие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ: экономический, национальный, принцип максимального приближения государственного аппарата и местного самоуправления к населению<sup>4</sup>.

Данному вопросу в рамках современной науки конституционного права уделяется недостаточно внимания. Принципы административно-территориального устройства субъектов лишь перечисляются в учебной литературе в контексте изучения материала о федеративном устройстве государства, в ряде учебников данный вопрос не поднимается вообще<sup>5</sup>. Что касается монографических изданий, посвященных данной тематике, то их количество невелико<sup>6</sup>.

Так, С. П. Калинин в качестве принципов административно-территориального устройства субъектов РФ называет: соответствие системе расселения населения; соответствие многоуровневой территориальной организации; соответствие условиям экономического развития территории (экономический принцип); учет природно-географических условий; учет национального состава, культурных и бытовых особенностей населения<sup>7</sup>. Представляется, что сложность решения вопроса о принципах разделения территории субъекта состоит в том, что авторы рассматривают понятие «административно-территориальное устройство» предельно широко – как разделение территории не отдельного субъекта государства, а государства в целом. Соответственно и принципы выделяют применительно к разным уровням территориальной организации.

Примечательно, что разработчики проекта Федерального закона № 227899-3 «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) не затронули вопрос о принципах административно-территориального устройства субъектов РФ, несмотря на то, что данный законопроект претендовал на роль основного нормативно-правового акта, регулировавшего его данную сферу общественных отношений. Более того, в результате выделения общих принципов регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, наоборот, была внесена неясность в их определение<sup>8</sup>.

Институт административно-территориального устройства субъектов РФ ввиду своей комплексности изучается разными дисциплинами. Поэтому принципы построения системы административно-территориального устройства рассматриваются в зависимости от выбранного направления исследования (в историко-географическом<sup>9</sup>, экономическом аспектах, с точки зрения экономического районирования<sup>10</sup>, с учетом складывающейся политической ситуации в стране<sup>11</sup>).

Для того чтобы определить принципы административно-территориального устройства субъектов в конституционно-правовом аспекте, необходимо обратиться к правовым основам данного института, определить уровни его регламентации. Помимо того, что принципы административно-территориального устройства берут начало в нормах Конституции, они основываются на принципах, закрепленных в федеральном законодательстве (например, построения и функционирования системы государственной службы<sup>12</sup>, деятельности органов государственной власти субъекта РФ<sup>13</sup>, территориальной организации местного самоуправления<sup>14</sup> и т.д.).

Отражая двойственную специфику административно-территориального устройства субъектов



РФ, принципы разграничиваются на две органично взаимосвязанные, но направленные на регламентацию различных процессов организации административно-территориального устройства субъектов группы: принципы формирования и функционирования системы административно-территориального устройства в субъектах.

К принципам формирования системы административно-территориального устройства субъектов РФ следует отнести: законность, взаимодействие всех видов территориальной организации государства, эффективность и целесообразность, стабильность, последовательность (синхронность), соответствие критериям построения территориального устройства и т.д. К принципам функционирования системы административно-территориального устройства в субъектах РФ можно отнести: соблюдение прав и свобод человека (гуманизма), федерализм, демократизм, организацию и деятельность государственного аппарата и др. Все они представляют собой руководящие начала организации системы административно-территориального устройства субъектов РФ и должны учитываться во взаимосвязи и взаимодействии.

Требования, которые в научных трудах, посвященных данной теме, относятся к принципам административно-территориального устройства (историко-демографический, географический, социальный, национальный, организационный<sup>15</sup>), являются критериями, служащими необходимыми условиями построения эффективной системы административно-территориального устройства субъектов РФ.

Таким образом, необходимо четко проводить разграничение понятий «принципы» и «критерии построения» административно-территориального устройства, и в случае создания, реорганизации или упразднения административно-территориальных единиц субъекта законодатель обязан руководствоваться принципами формирования системы административно-территориального устройства субъектов РФ и, соответственно, максимально возможно соблюдать установленные критерии. Поэтому на региональном уровне целесообразно закрепить не принципы, а критерии административно-территориального устройства, необходимость следования которым стоит назвать принципом соответствия критериям построения территориального устройства.

Один из подходов к изучению института административно-территориального устройства связан с выделением национального, территориального и национально-территориального (смешанного) принципов. Так, законодатель, оставляя частичную приверженность национальному принципу, наравне с территориальным при формировании Федерации не посчитал необходимым урегулировать данный вопрос на региональном

уровне. В действующем законодательстве, в частности в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>16</sup>, нашел отражение только территориальный принцип, тогда как в предыдущем федеральном законе<sup>17</sup> закреплялись начала и национального принципа. Представляется, что территориальный и национальный аспекты стоит рассматривать в качестве критериев формирования административно-территориальных единиц (национального и историко-географического).

На наш взгляд, принципы административно-территориального устройства – это руководящие начала, определяющие общую направленность правового регулирования административно-территориального устройства субъектов. Они оказывают воздействие на реальную действительность, в результате чего происходят качественные и количественные изменения в системе территориального устройства субъектов РФ.

Данные принципы могут успешно реализовываться при построении системы административно-территориального устройства в субъектах только тогда, когда берутся в своем единстве и взаимосвязи. Только в результате их неуклонного соблюдения будет обеспечен должный уровень единства и целостности территории отдельного субъекта РФ. «Право, – пишет Н. В. Витрук, – как реально существующие принципы объективно складывающейся системы общественных отношений, как идеал должно найти адекватное отражение в законах государства»<sup>18</sup>. Поэтому принципы административно-территориального устройства субъектов РФ должны быть закреплены на федеральном уровне в специальном законе, регулирующем институт территориальной организации государства. Федеральный закон будет способствовать созданию прочных гарантий территориального единства, совершенствованию системы административно-территориального устройства субъектов Федерации.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006. С. 144.
- <sup>2</sup> См.: Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1964. С. 42 ; Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2002. С. 142.
- <sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.
- <sup>4</sup> См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : 2-е изд., перераб и доп. М., 2001. С. 285 ;



- Смоленский М. Б. Конституционное право России : учебник. М., 2010. С. 146.
- <sup>5</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010 ; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2010 ; Братановский С. Н. Конституционное право России. М., 2011 ; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Конституционное право России : учебник для вузов. М., 2005 ; Стрекозов В. Г. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010 и др.
- <sup>6</sup> См.: Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики) М., 1995 ; Калинин С. П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001 ; Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
- <sup>7</sup> См.: Калинин С.П. Указ. соч. С. 14.
- <sup>8</sup> См.: Проект № 227899-3 Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» (внесен Законодательным собранием Омской области 24.07.2002 г. в Государственную Думу ФС РФ, снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ (Протокол № 149 п. 77). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.01.2012).
- <sup>9</sup> См.: Шульгина О. В. Административно-территориальное деление России в XX веке : историко-географический аспект // Вопр. истории. 2005. № 4. С. 23 ; Глезер О. Б., Бородин Т. Л., Артоболевский С. С. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Изв. РАН. Сер. географическая. 2008. № 5. С. 51–64.
- <sup>10</sup> См.: Гранберг А. Г., Кистанов В. В. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы). М., 2003 ; Шишков М. К. Территориальное устройство России : проблемы и перспективы. Самара, 2009 ; Добрынин Н. М. Российский федерализм : становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.
- <sup>11</sup> См.: Кордонский С. Г. Россия. Поместная федерация. М., 2010 ; Тихонов Д. А. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Политические науки. Сер. 12. 2002. № 2. С. 15–27.
- <sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Парламентская газ. 2003. № 98.
- <sup>13</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 25.07.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 ; 2002. № 16, ст. 1601.
- <sup>14</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
- <sup>15</sup> См., например: Червонок В. И. Конституционное право России : учеб. пособие. М., 2003. С. 127 ; Самигуллин В. К. Конституционное право России : курс лекций. 3-е изд., перераб. и доп. Уфа, 2004. С. 354 и др.
- <sup>16</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
- <sup>17</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.
- <sup>18</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 35.