

## Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Peculiarities of legal regulation of administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation

**Е.С.Шугрина,**

*доктор юридических наук, профессор,  
директор Центра поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления РАНХиГС,  
профессор кафедры конституционного и муниципального  
права Московского государственного университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

**И.Е.Кабанова,**

*кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник Центра  
поддержки и сопровождения органов  
местного самоуправления РАНХиГС*

**К.А.Иванова,**

*кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник Центра  
поддержки и сопровождения органов  
местного самоуправления РАНХиГС,  
доцент кафедры конституционного и  
муниципального права Тюменского  
государственного университета*

**Аннотация:** В статье дается подробный анализ особенностей правового регулирования вопросов административно-территориального устройства в законодательстве субъектов Российской Федерации. Характеристика состояния и особенностей правового регулирования организации административно-территориального устройства в субъектах РФ, данные о понятии и видах территориальных единиц, процедурах изменения административно-территориального устройства приведены по каждому федеральному округу.

**Ключевые слова:** муниципально-территориальная организация, административно-территориальное устройство, населенный пункт, территориальная единица, административно-территориальная единица.

**Abstract:** The article provides a detailed analysis of the peculiar properties of legal regulation of administrative-territorial structure in the legislation of the Russian Federation. Characteristics of the state and the peculiarities of legal regulation of the organization of administrative-territorial structure in the subjects of the Russian Federation, data on the concept and types of territorial units, procedures for changing the administrative-territorial structure are given for each Federal district.

**Key words:** municipal-territorial organization, administrative-territorial structure, settlement, territorial unit, administrative-territorial unit.

Еще в 1997 году Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что в соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации местное са-

моуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. По смыслу статьи 131 (часть

1) в ее связи со статьями 12 и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти. Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П).

В 2015 году в особом мнении судьи-докладчика по так называемому «Иркутскому делу» было отмечено, что в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации прямо закрепляется в качестве обязательного именно поселенческий уровень местного самоуправления ("местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях..."). Что же касается муниципальных районов и городских округов как верхнего территориального уровня местного самоуправления, то они "присутствуют" в соответствующей норме Конституции Российской Федерации посредством указания на возможность осуществления местного самоуправления "...и на других территориях". Устройство этих ("других") территорий сегодня является одним (муниципальные районы и городские округа), завтра может стать другим, что может быть реализовано путем внесения изменений в федеральный закон. Более того, этим же путем (внесением изменений в федеральный закон) данный территориальный уровень организации публичной власти может получить различное соотноше-

ние муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этих территориальных уровнях местных органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П). Поселенческий же уровень, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не может не относиться к муниципальному, самоуправленческому уровню (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П (мнение Н.С. Бондаря)).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации прямо не говорит, что такое городское, сельское поселение – вид населенного пункта или вид муниципального образования, однако однозначно связывает осуществление местного самоуправления с местом проживания людей.

Термин «населенный пункт» употребляется в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах, Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О наименованиях географических объектов». Эта терминология встречается и в документах стратегического, территориального планирования.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно - территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.11.1997 № 15-П).

Мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства выявил большой разбой в подходах и определенное непонимание различий муниципально-территориальной

организации и административно-территориального устройства. Более того, в субъектах Российской Федерации наблюдается смешение территориальной организации органов власти (формируются в границах публично-правовых образований, таких как субъект Российской Федерации, муниципальное образование) и территориальной организации органов управления (могут формироваться в границах административно-территориальной единицы и/или населенного пункта).

Есть примеры того, что устанавливается довольно сложная система территориального устройства. Например, выделяются такие самостоятельные единицы как: административно-территориальная единица, территориальная единица и населенный пункт. Встречаются системы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и административно-территориального устройства муниципальных образований.

В законах субъектов Российской Федерации редко устанавливаются четкие и однозначные критерии отнесения территории к конкретному виду населенного пункта. Довольно многочисленными являются примеры того, что для отдельных типов населенных пунктов предусматриваются критерии, введенные еще в 1982 году Указом Президиума Верховного Совета РСФСР. Однако встречаются и весьма необычные критерии, такие как благоустройство территории (Иркутская область) или размер торговых точек (Ивановская область). Есть примеры того, что город областного значения рассматривается как административно-территориальная единица, но не населенный пункт (этот подход заложен в правилах присвоения кодов ОКАТО, утвержденных Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 (ред. от 13.02.2018)). В Московской области предусматривается особый вид города - город, административно подчиненный городу областного подчинения. Сельские населенные пункты также определяются по-разному (население занято в сельскохозяйственной сфере; не занято в производственной сфере). В одних субъектах Российской Федерации к населенным пунктам относят толь-

ко территории постоянного проживания граждан, в других - постоянного и временного проживания.

Производство по изменению административно-территориального устройства далеко не везде регулируется должным образом. Зачастую региональный законодатель ограничивается формулированием ряда терминов, принципов территориальной организации, перечислением возможных изменений административно-территориального устройства. Есть примеры того, что в законах субъектов Российской Федерации просто приводится перечень документов, необходимых для представления в законодательный орган субъекта Российской Федерации; приводится перечень полномочий разных органов власти. Виды территориальных изменений также отличаются большим разнообразием. Есть примеры того, что референдум и сход рассматриваются как способы выявления мнения населения (смешиваются формы выявления мнения и формы принятия решения). Во Владимирской области постановлением губернатора утвержден акт передачи территории в связи с образованием, объединением или упразднением административно-территориальных образований и единиц, в котором необходимо отражать не только характеристики передаваемой территории (фактически экспликацию земель), но и населенных пунктов (включая сведения о количестве постоянно или преимущественно проживающего населения на передаваемых территориях).

Какие последствия это может иметь<sup>1</sup>:

- городская территория юридически становится сельской и наоборот; последнее может приводить к утрате сельского уклада жизни, утрате сельских территорий и, в конечном итоге, возникает вопрос о продовольственной безопасности;

- леса, земли сельскохозяйственного назначения оказываются в составе городских территорий;

- в законодательстве предусмотрены разные нормативы и иные требования для оказания услуг, получения льгот и мер поддержки в сельской и городской местности; существуют разные цены и тарифы для го-

родских и сельских территорий;

- существуют разные механизмы управления и развития городской территории (как единой, т.е. организационно, инфраструктурно и технологически связанной) и сельской территории (представляющей совокупность отдельных самостоятельных населенных пунктов и/или домохозяйств, которые организационно, инфраструктурно и технологически обособлены).

В последнее время существенно увеличивается количество федеральных проектов и программ, реализация которых связывается с развитием территорий конкретных видов населенных пунктов.

Представляется целесообразной определенная унификация на федеральном уровне в регулировании общих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации:

- формулирование терминов «муниципальное образование»<sup>2</sup>, «административно-территориальная единица», «населенный пункт», наполнение их одинаковым содержанием;

- формулирование критериев отнесения территории к конкретному виду населенного пункта и/или административно-территориальной единицы, а также минимального перечня возможных видов административно-территориальных единиц и/или населенных пунктов;

- установление определенной взаимосвязи между видом муниципального образования и видом административно-территориальной единицы и/или населенного пункта;

- определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства;

- определение перечня документов, необходимых для изменения административно-территориальной единицы и/или населенного пункта; их создание или упразднение влечет изменения в наименовании и перечне географических объектов.

Ниже представлены результаты мониторинга законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы административно-территориального устройства,

сгруппированных по федеральным округам. Перечень законов приводится в приложении.

## 1. Центральный федеральный округ

Центральный федеральный округ объединяет 18 субъектов Российской Федерации, в том числе: Белгородскую область, Брянскую область, Владимирскую область, Воронежскую область, Ивановскую область, Калужскую область, Костромскую область, Курскую область, Липецкую область, Московскую область, Орловскую область, Рязанскую, Смоленскую область, Тамбовскую область, Тверскую область, Тульскую область, Ярославскую область и город федерального значения Москву.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** В Курской, Смоленской, Тульской и Тамбовской областях вопросы административно-территориального устройства регулируются уставами субъектов Российской Федерации.

Вопросы административно-территориального устройства урегулированы во всех 18 субъектах Российской Федерации законами; диапазон времени принятия законов очень широк – от 1995-1996 годов (город Москва и Тамбовская область) до 2013 года (Орловская область). Законы Калужской, Московской, Тамбовской, Тверской областей актуализированы в первой половине 2018 года.

Название всех законов довольно однотипное - об административно-территориальном устройстве. В Воронежской, Липецкой и Ярославской областях приняты законы об административно-территориальном устройстве и порядке его изменения. В городе Москва - о территориальном делении.

В Брянской, Калужской областях дополнительно есть законы об отнесении населенных пунктов к сельским и городским. В Орловской области - об отдельных правоотношениях, связанных с территориальной организацией местного самоуправления.

**Понятие и виды территориальных единиц.** Анализ законов субъектов Россий-

ской Федерации данного федерального округа показывает, что в них выделяются:

- административно-территориально-единицы;
- территориальные единицы;
- населенные пункты.

Термин *«территориальная единица»* в субъектах Российской Федерации данного федерального округа используется не очень часто, причем употребляется наряду с иными вышеназванными терминами для обозначения самостоятельной единицы. Под ним понимается:

- населенный пункт либо группа населенных пунктов (Московская, Орловская области);
- городской или сельский населенный пункт (Воронежская, Смоленская, Тверская, Ярославская области);
- часть территории, входящая в состав субъекта Российской Федерации и административно-территориальной единицы либо входящая в состав субъекта Российской Федерации (Костромская область).

Территориальными единицами города Москвы являются районы, поселения и административные округа, имеющие наименования и границы, закрепленные правовыми актами города Москвы.

Под *административно-территориальной единицей* понимается:

- часть территории субъекта Российской Федерации, имеющая установленные в соответствии с законодательством границы и наименование (Липецкая, Тульская области); в Брянской, Калужской, Московской областях дополнительно указывается на обязательное наличие соответствующего статуса; в Орловской области необходим административный центр;
- часть территории субъекта РФ, служащая территориальной основой для создания и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления (Брянская, Владимирская, Рязанская, Тамбовская, Тверская, Ярославская области);
- часть территории субъекта РФ, установленная для осуществления функций государственного управления (Ивановская, Московская области);
- часть территории субъекта РФ в

фиксированных границах, совпадающих с границами муниципального образования; административно-территориальными единицами являются муниципальный район, городской округ, городское поселение, сельское поселение (Воронежская, Смоленская области);

- часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления и местного самоуправления, образованная в результате административно-территориального деления области, имеющая административный центр, наименование, установленный законодательством статус и органы местного самоуправления (Костромская область); подобный подход, но без обязательного наличия органов местного самоуправления предусмотрен в Курской области;

В законе Белгородской области разделяют административно-территориальные единицы субъекта РФ и административно-территориальные единицы муниципального образования:

- административно-территориальные единицы Белгородской области - части территории Белгородской области, в пределах которых могут быть созданы территориальные органы исполнительных органов государственной власти Белгородской области и иных государственных органов Белгородской области, а также посредством указания на границы которых осуществляются функции федеральных органов государственной власти, в том числе определяется юрисдикция районных судов, осуществляется кадастровое деление территории Российской Федерации, определяется место нахождения объектов недвижимого имущества, место жительства или пребывания физических лиц, место нахождения юридических лиц;
- административно-территориальные единицы муниципального образования - части территории муниципального образования, в пределах которых могут функционировать территориальные органы администрации соответствующего муниципального образования в соответствии со структурой администрации соответствующего муниципального образования.

В соответствии с данным подходом административно-территориальные единицы Белгородской области - районы Белгородской области и города областного значения. К населенным пунктам относятся города областного значения, городские населенные пункты и сельские населенные пункты.

Административно-территориальные единицы муниципальных образований в Белгородской области - муниципальные (межмуниципальные), административные и сельские округа. В пределах одной или нескольких административно-территориальных единиц Белгородской области могут быть созданы территориальные органы исполнительных органов государственной власти Белгородской области и иных государственных органов Белгородской области в случае, если в актах, определяющих статус этих органов, предусмотрена возможность создания их территориальных органов. Создание территориальных органов исполнительных органов государственной власти Белгородской области и иных государственных органов Белгородской области в пределах административно-территориальных единиц муниципальных образований не допускается.

Термин «статус» раскрывается, например, в законах Ивановской, Тульской областей как вид административно-территориальной единицы.

Анализ имеющихся подходов к пониманию термина административно-территориальная единица показывает, что в ряде субъектов РФ происходит их отождествление с муниципальными образованиями; не проводится различий между системами органов власти и органов управления (именно для организации деятельности последних и должны быть предназначены административно-территориальные единицы).

Термин *населенный пункт* также определяется по-разному. В законах субъектов РФ выделяются следующие признаки:

- наличие сосредоточенной застройки (Московская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области) или жилой застройки (Ивановская область); во

Владимирской области дополнительно подчеркивается, что это часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, отделяющей земли населенных пунктов от земель иных категорий;

- место проживания людей (Брянская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская области); законами ряда субъектов РФ допускается не только постоянное, но и временное проживание (Ивановская, Смоленская, Ярославская области); в законе Московской области говорится только о постоянном или преимущественном проживании;

- территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Липецкая область);

- установленная граница (Костромская, Курская, Рязанская, Ярославская области).

В соответствии с законом Калужской области населенные пункты образуются и преобразуются, их граница устанавливается и изменяется в соответствии со следующими требованиями: соответствие положениям градостроительного и земельного законодательства; населенный пункт не может являться частью другого населенного пункта; населенный пункт имеет самостоятельную инфраструктуру; границы населенных пунктов не могут пересекаться между собой; при наличии общей части (слиянии) границ населенные пункты, как правило, подлежат преобразованию в форме объединения или присоединения; населенный пункт должен иметь непрерывную замкнутую границу и не должен иметь анклавов.

Все населенные пункты делятся на городские и сельские. Причем четкие критерии отнесения конкретной территории к городскому или сельскому населенному пункту редко присутствуют. Можно констатировать, что в отдельных случаях за основу определения конкретного вида населенного пункта берут критерии, сформулированные в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года (например, Белгородская, Рязанская, Тамбовская области). Как правило, предусматриваются такие критерии, как числен-

ность населения, сфера занятости населения, наличие определенных объектов инфраструктуры, экономический или промышленный потенциал. В ряде субъектов говорится о характере застройки (этажность), перспективах развития (Московская область), основных социально-экономических характеристиках (Белгородская область), площади торговых точек, наличии объектов здравоохранения, почты (Ивановская область).

Городом является населенный пункт с числом жителей более 15 тысяч (Московская, Костромская область); 12 тысяч (Владимирская, Калужская, Курская, Тверская области); 10 тысяч (Рязанская, Смоленская, Тамбовская области); 8 тысяч (Воронежская, Ивановская области). В ряде субъектов РФ требований по минимальной численности населения не установлено. В Белгородской, Брянской, Курской, Московской областях предусмотрена цифра 50 тысяч в качестве порогового значения для определения разных видов городов (областного, районного значения). В Орловской области эта цифра составляет 40 тысяч жителей, в Тамбовской области – 30 тысяч.

В Ивановской области предусматривается, что город - городской населенный пункт с численностью населения не менее 8 тысяч человек, на территории которого находятся промышленные и торговые предприятия, фирменные, специализированные и универсальные магазины площадью свыше 400 кв. м, объекты почтовой связи, более двух объектов культурного и исторического наследия федерального или регионального значения, а также учреждения здравоохранения и образования, имеется многоэтажная застройка. Поселок - городской населенный пункт с численностью населения более 2 тысяч человек, на территории которого находятся промышленные и торговые предприятия, более двух магазинов площадью свыше 18 кв. м, объекты почтовой связи, не менее одного объекта культурного и исторического наследия, а также учреждения здравоохранения и образования, имеется многоэтажная застройка;

В Московской области предусматривается особый вид города - город, административно подчиненный городу област-

ного подчинения (аналогичные правила установлены и для поселков городского типа); под таким городом понимается территориальная единица, находящаяся в границах городского округа.

Есть отдельные примеры того, что сельские или городские поселения рассматриваются как вид административно-территориальной единицы или населенного пункта (область). Законодатели Московской области относят ЗАТО к числу административно-территориальных единиц; во Владимирской, Тверской областях подобной нормы нет, но приводится перечень ЗАТО, перечисляются полномочия органов власти субъектов РФ, участвующих в процедуре их создания.

В отдельных случаях встречаются довольно неожиданные виды населенных пунктов или административно-территориальных единиц. Сельские округа как самостоятельные административно-территориальные единицы предусмотрены в Белгородской, Рязанской, Тульской, Ярославской областях. В Тульской области сельский округ (сельская администрация, сельская территория, волость) - административно-территориальная единица, в состав которой входят один или несколько экономически и географически объединенных между собой сельских населенных пунктов вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для их развития и обслуживания. Подобный подход присутствует и в Брянской области, где предусмотрены такие виды административно-территориальных единиц как городской административный округ; поселковый административный округ; сельский административный округ.

**Процедуры (производства, формы) изменения административно-территориального устройства.** Анализ текстов законов субъектов РФ данного федерального округа показывает, что встречаются совершенно разные подходы к правовому регулированию процедурных вопросов:

- приводится детальное регулирование конкретных изменений; можно выделить самостоятельные производства по изменению административно-

территориальной единицы и/или населенного пункта (Брянская, Владимирская, Ивановская, Московская, Рязанская, Тамбовская, Ярославская области);

- дается перечень документов, которые необходимы для тех или иных изменений (Воронежская, Костромская, Курская, Московская, Орловская области);

- перечисляют полномочия конкретных органов власти (Белгородская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Курская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская области).

В законах некоторых субъектов РФ вместо процессуальных норм есть только определения основных терминов и перечислены принципы территориальной организации.

В соответствии с законом Тверской области преобразование и упразднение административно-территориальных единиц осуществляется законами Тверской области в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для преобразования и упразднения муниципальных образований.

В законе Московской области изменение территориального устройства связывается только с образованием или упразднением населенных пунктов, их объединением, а также изменением типа населенного пункта и отнесение населенного пункта к определенной категории. О возможной трансформации административно-территориальной единицы в законе не говорится.

В законе Брянской области говорится об образовании, преобразовании, упразднении административно-территориальных единиц, административных округов, населенных пунктов, установлении и изменении их границ.

Наиболее подробный перечень видов изменений административно-территориального устройства приводится в законе Ивановской области:

- изменение границы Ивановской области;
- создание административно-территориальных единиц;
- преобразование административно-

территориальных единиц;

- упразднение административно-территориальных единиц;

- объединение административно-территориальных единиц;

- присоединение административно-территориальных единиц;

- разделение административно-территориальных единиц;

- выделение административно-территориальных единиц;

- перенесение административного центра района;

- изменение границ районов.

Следует констатировать, что далеко не во всех субъектах РФ предусматривается обязательное выявление и учет мнения населения при изменении административно-территориального устройства. Вместе с тем, сами формы такого выявления и учета мнения вызывают определенные вопросы. Фактически происходит смешение форм выявления мнения и принятия решения населением (референдумы, сходы). Подобные нормы есть в законах Костромской, Курской, Орловской, Рязанской, Тамбовской областей.

В законе Владимирской области предусмотрено обязательное подписание акта передачи территории в связи с образованием, объединением или упразднением административно - территориальных образований и единиц, который подписывают соответствующие исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. Форма акта утверждена постановлением Губернатора Владимирской области от 20.05.2003 № 265. Фактически речь идет об экспликации земель (описании категории земель, указании на форму собственности) и фиксации того, какие населенные пункты на них расположены. Складывается впечатление, что происходит подмена понятий «земля» и «территория». В первом случае речь идет о гражданско-правовой категории, во втором – о политико-правовой.

## **2. Северо-Западный федеральный округ**

Северо-Западный федеральный округ объединяет 11 субъектов РФ, в том числе: Республику Коми, Республику Карелия, Ненецкий автономный округ, Псков-

скую область, Новгородскую область, Мурманскую область, Ленинградскую область, Калининградскую область, Вологодскую область, Архангельскую область, город федерального значения Санкт-Петербург.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Как показывает анализ законодательства субъектов РФ, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, во всех субъектах приняты отдельные законы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства.

Диапазон времени принятия законов – от 1998 (Мурманская область) до 2010 года (Калининградская область). Все субъекты РФ актуализировали свои законы об организации административно-территориального устройства в 2015 – 2018 годах, за исключением Псковской области.

Вопросы административно-территориального устройства также регулируются уставами и конституциями субъектов РФ (Архангельская область, Вологодская область, Новгородская область, Псковская область, Республика Карелия) либо в уставах содержится норма, отсылающая к регулированию вопросов административно-территориального устройства региональным законом (Ленинградская область).

**Понятие и виды территориальных единиц.** В законодательстве исследуемых субъектов РФ населенный пункт понимается как часть населенной территории административно-территориальной единицы и как административно-территориальная единица. Смещение населенного пункта в качестве территории поселения и в качестве административно-территориальной единицы или ее части имеет несколько проявлений в региональном законодательстве.

Населенный пункт определяется как:

1) *часть территории* субъекта РФ, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая местом постоянного или преимущественного проживания людей (Архангельская область, Республика Карелия, Респуб-

лика Коми), имеющая официальное (географическое) наименование (Мурманская область, Новгородская область). Часть территории может быть застроенной либо подлежать застройке и должна иметь наименование, присвоенное или выявленное в соответствии с федеральным законодательством (Ленинградская область).

2) *административно-территориальная единица*, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и являющаяся местом жительства и (или) местом пребывания (Вологодская область);

3) *дефиниция населенного пункта может отсутствовать*, в законодательстве содержится только перечисление видов населенных пунктов (Псковская область).

Определение населенного пункта, объединяющее наиболее характерные признаки населенного пункта, которые есть в региональном законодательстве субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, будет выглядеть следующим образом: *населенный пункт – это застроенная или подлежащая застройке часть территории (административно-территориальная единица), имеющая наименование, присвоенное или выявленное в соответствии с федеральным законодательством, являющаяся местом жительства и (или) местом пребывания.*

Заложенные в региональных правовых актах критерии отнесения населенного пункта к категории городских или сельских поселений, а также к конкретному виду городского либо сельского поселения, как правило, повторяют заложенные в Указе Президиума ВС РСФСР от 17.08.1982 "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР".

Основными критериями являются *численность населения, преимущественная сфера занятости населения и наличие производственной и социальной инфраструктуры* (Архангельская область, Вологодская область, Мурманская область, Новгородская область, Республика Карелия, Республика Коми). Четкие критерии установлены только для численности населения (например, для отнесения населенного пункта к

категории «город» в нем должно проживать более 12 тыс. населения (Вологодская область, Мурманская область). Дополнительный критерий – этажность застройки – выделяется в законодательстве Ленинградской области.

В отдельных случаях критерии отнесения населенного пункта к категории городских или сельских поселений, а также к конкретному виду городского либо сельского поселения отсутствуют (Псковская область, Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург).

Примечательно, что в законодательстве ряда субъектов предусмотрена возможность включения *сельских населенных пунктов* в качестве *подчиненной территории* в состав городов областного значения, городов районного значения или поселков городского типа (рабочих поселков) с подчиненной территорией, *что не влечет утраты ими статуса сельских населенных пунктов* (Закон Архангельской области от 23.09.2009 № 65-5-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Архангельской области").

В законодательстве Республики Коми выделяются следующие административные территории с *подчиненными населенными пунктами*:

город районного значения с подчиненной ему территорией - административная территория, которая объединяет в своих границах город районного значения с прилегающими к нему землями или город районного значения и один или несколько *сельских населенных пунктов* вместе с прилегающими к ним землями;

поселок городского типа с подчиненной ему территорией - административная территория, которая объединяет в своих границах поселок городского типа с прилегающими к нему землями или поселок городского типа и один или несколько *иных населенных пунктов* вместе с прилегающими к ним землями;

поселок сельского типа с подчиненной ему территорией - административная территория, которая объединяет в своих границах поселок сельского типа с прилегающими к нему землями или поселок сельского типа и один или несколько *иных*

*сельских населенных пунктов* вместе с прилегающими к ним землями;

село с подчиненной ему территорией - административная территория, которая объединяет в своих границах село с прилегающими к нему землями или село и один или несколько *иных сельских населенных пунктов* вместе с прилегающими к ним землями (Закон Республики Коми от 06.03.2006 № 13-РЗ "Об административно-территориальном устройстве Республики Коми").

**Система территориальных единиц.** В региональном законодательстве встречаются следующие варианты соотношения административно-территориальных единиц и населенных пунктов:

1) административно-территориальная единица состоит из населенных пунктов (городских и сельских), совокупностей населенных пунктов (городских и сельских районов) и территорий, не имеющих населенных пунктов (Архангельская область),

2) административно-территориальная единица фактически приравнивается к населенному пункту (Вологодская область),

3) административно-территориальная единица - часть территории субъекта РФ, имеющая официальное наименование, установленные границы, в пределах которых создано муниципальное образование, *наделенное статусом городского округа или муниципального района* (Мурманская область),

4) населенные пункты входят в границы административно-территориальных единиц (Ленинградская область, Республика Карелия, Санкт-Петербург),

5) населенные пункты входят в границы административно-территориальных единиц, административно-территориальные единицы предназначены для определения территориальных пределов компетенции органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления (Ненецкий автономный округ),

6) *особая модель организации административно-территориального деления.* Закон Калининградской области от 10.06.2010 № 463 "Об административно-

территориальном устройстве Калининградской области" (положения которого не распространяются на правоотношения, связанные с решением вопросов территориальной организации местного самоуправления) устанавливает, что все объекты административно-территориального деления Калининградской области подразделяются на группы.

Группы располагаются по трем уровням классификации:

- 1) первый уровень классификации включает Калининградскую область;
- 2) второй уровень классификации включает административные районы, города областного значения и поселки городского типа областного значения;
- 3) третий уровень включает внутригородские административные районы городов областного значения, города районного значения, поселки городского типа районного значения, сельские округа.

Отдельную группу объектов административно-территориального деления Калининградской области составляют населенные пункты (городские населенные пункты: города, поселки городского типа, рабочие, курортные и дачные поселки, и сельские населенные пункты).

Классификационные группы заимствованы из Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413, ред. от 13.02.2018).

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** Конкретные формы изменения административно-территориального устройства могут быть предусмотрены для административно-территориальных единиц (Санкт-Петербург) для административно-территориальных единиц и для населенных пунктов (Архангельская область, Новгородская область, Ненецкий автономный округ), только для населенных пунктов (Ленинградская область), либо могут не устанавливаться (Вологодская область, Мурманская область, Республика Коми).

Изменение административно-территориального устройства может осуществляться в порядке, установленном за-

конодательством для изменения границ или преобразования муниципальных образований (Псковская область, Санкт-Петербург).

Среди *форм изменения* административно-территориального устройства выделяются:

- 1) создание (образование) административно-территориальных единиц (Архангельская область, Республика Карелия);
- 2) упразднение административно-территориальных единиц (Архангельская область);
- 3) преобразование административно-территориальных единиц (Архангельская область, Новгородская область);
- 4) изменение границ административно-территориальных единиц (Архангельская область);
- 5) включение населенных пунктов в состав административно-территориальных единиц (Архангельская область);
- 6) исключение населенных пунктов из состава административно-территориальных единиц (Архангельская область);
- 7) образование населенных пунктов (Калининградская область, Новгородская область, Ненецкий автономный округ);
- 8) упразднение населенных пунктов (Калининградская область, Ленинградская область, Новгородская область, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия);
- 9) объединение (слияние) населенных пунктов (Ленинградская область, Новгородская область);
- 10) разделение населенных пунктов (Республика Карелия);
- 11) преобразование населенных пунктов (Республика Карелия);
- 12) отнесение сельских населенных пунктов к категории поселков городского типа; рабочих, курортных и дачных поселков (Калининградская область, Новгородская область).

Порядок изменения административно-территориального устройства Калининградской области отличается спецификой, поскольку *большинство* процедур применяются не к населенным пунктам, а к объектам административно-территориального деления различных классификационных уровней.

**Способы определения этапов (стадий) производства изменения административно-территориального устройства.** Инициативный порядок изменения административно-территориального устройства по инициативе руководителя субъекта РФ, местных администраций и представительных органов муниципальных образований с учетом мнения населения (Архангельская область, Вологодская область). При этом:

1) прописывается порядок изменения административно-территориального устройства с указанием документов, предоставляемых для каждой конкретной процедуры (Архангельская область, Республика Карелия);

2) устанавливаются полномочия органов государственной власти области в регулировании вопросов административно-территориального устройства (Вологодская область, Калининградская область);

3) устанавливаются полномочия органов государственной власти области и компетенция органов местного самоуправления в регулировании вопросов административно-территориального устройства (Мурманская область, Новгородская область);

4) этапы не выделяются (Псковская область).

*Переименование* административно-территориальных единиц осуществляется по общим правилам в соответствии с Федеральным законом "О наименованиях географических объектов" (Мурманская область).

В законодательстве некоторых субъектов РФ отсутствует упоминание о порядке переименования административно-территориальных единиц (Ненецкий автономный округ). Однако в целом, для субъектов, входящих в Северо-Западный федеральный округ, характерна детализация в региональном законодательстве порядка, установленного Федеральным законом от 18.12.1997 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О наименованиях географических объектов" для переименования географических объектов. Возможно, это связано с внимательным прочтением п. 2 ст. 9 Закона № 152-ФЗ, который предписывает законода-

тельным (представительным) органами государственной власти субъектов РФ выявлять мнение населения о предложениях о присвоении наименований географических объектов в порядке, установленном *законами субъектов РФ*.

В частности, региональным законодательством предусматривается, что переименование *административно-территориальных единиц* осуществляется:

1) законодательным органом субъекта РФ с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального образования, с приложением обосновывающих документов и необходимых затрат (Архангельская область, Вологодская область – это регулирование соответствует Закону № 152-ФЗ).

2) законодательным органом субъекта РФ с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального образования, с информированием населения соответствующей территории о необходимых затратах, направляя информацию в советы депутатов муниципальных образований, а также посредством СМИ (официальных сайтов и печатных изданий) (в Новгородской области это регулирование соответствует Закону № 152-ФЗ и детализирует сроки осуществления конкретных действий, связанных с присвоением наименований географическим объектам и их переименованием).

3) законодательным органом субъекта РФ на основании правовых актов представительных органов соответствующих муниципальных образований (Санкт-Петербург – в этом субъекте РФ принят отдельный правовой акт, регулирующий процедуру присвоения наименований географическим объектам – Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2013 № 371-65 (ред. от 23.03.2016) "О рассмотрении предложений о присвоении наименований географическим объектам", который устанавливает процедуру *заочного консультативного опроса*).

### **3. Северо-Кавказский федеральный округ**

Северо-Кавказский федеральный округ объединяет 7 субъектов РФ, в том

числе Республику Дагестан, Республику Ингушетия, Кабардино-Балкарскую Республику, Карачаево-Черкесскую Республику, Республику Северная Осетия – Алания, Чеченскую Республику, Ставропольский край.

При анализе законодательства семи субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании административно-территориального устройства.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Во всех субъектах РФ, кроме Республики Ингушетия, приняты специальные законы об административно-территориальном устройстве, регулирующие данные правоотношения. Субъектами РФ соответствующее нормативное правовое регулирование было введено в период с 2002 по 2007 года. При этом каждый субъект РФ актуализировал свое законодательство в период с 2012 по 2016 гг. (Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Ставропольский край, Чеченская Республика), а в законы Республики Северная Осетия-Алания и Карачаево-Черкесской Республики последние изменения были внесены в 2017 году.

**Понятие и виды территориальных единиц.** Во всех законах субъектов РФ сделана попытка разграничения понятий:

-«административно-территориальная единица» (в Республике Северная Осетия-Алания «административно-территориальное образование»);

- «населенный пункт».

В большинстве субъектов РФ под *административно-территориальными единицами* понимают часть территории субъекта РФ и приводят перечисление данных территорий, такие как: район, город, поселок, при этом указывая в конце определения «и иные населенные пункты». Также в законах субъектов РФ подчеркнуто, что одна административно-территориальная единица может состоять из одного либо нескольких населенных пунктов.

Во всех законах субъектов РФ исследуемого федерального округа приведено

практически идентичное понятие «населенный пункт», под которым понимается «территориальная единица, имеющая в пределах установленной границы сосредоточенную застройку и служащая местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей».

Из приведенных выше определений «административно-территориальная единица» и «населенный пункт» очевидно, что данные понятия в законах субъектов РФ четко не разграничены.

Отдельные законы субъектов РФ (Чеченская Республика) пытаются более подробно разделить данные понятия, закрепив, что «административно-территориальная единица - территория, имеющая установленные правовой статус». При этом расшифровка особенностей правового статуса и его отличие от правового статуса населенного пункта не приводится.

В законе Ставропольского края от 01.03.2005 № 9-кз указано, что «административно-территориальная единица - часть территории Ставропольского края, обособленная для осуществления функций государственного и (или) муниципального управления (городское поселение, сельское поселение, городской округ, муниципальный район), в границах и с наименованием, установленными соответствующими законами Ставропольского края о наделении муниципальных образований Ставропольского края». *Тем самым в определении субъект РФ смешивает понятие «административно-территориальная единица» и «муниципальное образование».*

**Система территориальных единиц.** В законодательстве субъектов РФ отсутствует четкое разграничение понятий «административно-территориальная единица» и «населенный пункт». Это приводит к смешению видов населенных пунктов и видов административно-территориальных единиц, закрепленных в законах субъектов РФ.

Так, в субъектах РФ исследуемого федерального округа закреплено, что систему административно-территориальных единиц составляют:

-города, в том числе областного (республиканского) и районного значения,

-районы, которые состоят из городов районного значения, поселков городских и сельских.

Причем, в эту же систему могут входить и иные населенные пункты.

То есть, можно сделать вывод, что *перечисленные виды являются и населенными пунктами, и административно-территориальными единицами.* При этом в тексте законов субъектов РФ указано, что населенные пункты делятся на городские и сельские, что в определенной степени противоречит приведенным в законах определениям.

Критерии разграничения территории и отнесения ее к конкретным населенным пунктам в субъектах РФ установлены конкретные – по численности населения (например, в законе Карачаево-Черкесской Республики установлено, что город республиканского значения обладает численностью населения свыше 30 тысяч человек, город районного значения не менее 10 тысяч человек, рабочий поселок с численностью населения не менее 2 тысяч человек). Также приводятся абстрактные, непроверяемые критерии, такие как наличие разветвленной социальной и производственной инфраструктуры, развитая промышленность, специальное назначение (сельскохозяйственная деятельность) и т.п. Выделяют такой вид населенного пункта как рабочий поселок (Карачаево-Черкесская Республика), в котором численность населения должна быть не менее 2 000 человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 50 процентов.

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** Во всех четырех субъектах РФ (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика) предусмотрены одинаковые виды изменения административно-территориальных единиц, под которыми понимаются

- образование;
- преобразование;
- объединение;
- упразднение;
- изменение статуса.

В большинстве субъектов РФ по-

добные территориальные преобразования отнесены к исключительным полномочиям законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, которое оформляется решением данного органа (то есть не указан конкретный вид принимаемого нормативного правового акта).

При этом орган, иницилирующий изменения административно-территориального устройства, отличается:

-высшее должностное лицо субъекта (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика),

-правительство субъекта (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика),

-депутатские объединения (Чеченская Республика),

- законодательный (представительный) орган (Чеченская Республика),

-органы местного самоуправления (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика – только представительные органы местного самоуправления).

В Республике Дагестан предусмотрено «ступенчатое» выдвижение инициативы. Подобные предложения иницирует Правительство Республики, предлагает их Главе Республики, который в свою очередь и вносит предложение на рассмотрение законодательному (представительному) органу. При этом в Правительство подобные предложения вносят органы местного самоуправления, обязанностью которых является подготовка проекта решения.

Исключение из вышеназванной тенденции составляет Ставропольский край, в законе которого отсутствуют положения о преобразовании административно-территориальных единиц, зато указан порядок создания, преобразования, упразднения населенных пунктов, при этом если данные процедуры не влекут изменения границ муниципального образования, то осуществляются Правительством Ставропольского края. В ином случае оно осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством для преобразования муниципальных образований. Таким образом, очевидно смешение понятий

преобразование муниципальных образований и изменение границ административно-территориальных единиц.

Подобные нормы содержатся и в законе Республики Северная Осетия - Алания, в котором вопросы преобразования прямо отнесены к компетенции федерального законодателя, а именно дана прямая ссылка на ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

**Выявление мнения населения при изменении административно-территориального деления.** В законах большинства субъектов РФ (за исключением Кабардино-Балкарской Республики) указано, что изменения административно-территориального устройства осуществляются с согласия населения той территории, которой непосредственно касаются эти изменения.

Из них два субъекта РФ – Ставропольский край и Республика Северная Осетия-Алания не указывают саму процедуру учета мнения, приводя ссылку на федеральное законодательство.

Остальные три субъекта РФ (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика) указывают, что учет мнения населения проводится в форме референдума. При этом Республика Дагестан также дает возможность учитывать мнение населения на сходе граждан, а также в иных формах.

Процедура изменения административно-территориального устройства подробнее всего изложена в законе Чеченской Республики от 28.09.2006, в статьях которого приведен и перечень необходимых документов, и подробно расписаны отличия каждого вида изменения административно-территориального устройства.

В законах Республики Дагестан и Карачаево-Черкесской Республики приведены только перечни необходимых документов, в законе Кабардино-Балкарской Республики даны понятия видов преобразований и также приведен перечень необходимых документов. В законах Ставропольского края и Республики Северная Осетия - Алания дана отсылка к федеральному законодательству. При этом Респуб-

лика Северная Осетия-Алания подробно регулирует вопросы преобразования населенных пунктов.

**Присвоение наименований административно-территориальным единицам.** В четырех из семи исследуемых субъектов РФ (Республика Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан) присвоение наименований административно-территориальным единицам в законах субъектов РФ отнесено к ведению федерального законодателя.

#### 4. Южный федеральный округ

Южный федеральный округ объединяет 8 субъектов РФ, в том числе: Республику Крым, Республику Калмыкия, Республику Адыгея, Краснодарский край, Ростовскую, Волгоградскую и Астраханскую области, город федерального значения Севастополь.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Как показывает анализ законодательства субъектов РФ, входящих в состав Южного федерального округа, во всех субъектах приняты отдельные региональные законы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства.

Диапазон времени принятия законов – от 1997 (Волгоградская область) до 2014 года (Республика Крым и город федерального значения Севастополь). Актуализация законов производилась в период с 2010 (Республика Калмыкия) по 2018 год включительно (Астраханская область).

Вопросы административно-территориального устройства также регулируются Уставами субъектов РФ (Астраханская область, Ростовская область, Краснодарский край).

**Понятие и виды территориальных единиц.** В законодательстве исследуемых субъектов РФ выделяются:

- административно-территориальные единицы;
- территориальные единицы;
- населенные пункты.

*Населенный пункт* определяется как:

1) *территория или часть территории (территориальная единица)*, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, служащая постоянным местом проживания населения (Астраханская область, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Крым). Особо подчеркивается, что населенный пункт не обладает статусом *административно-территориальной единицы* (Республика Калмыкия);

2) *часть населенной территории административно-территориальной единицы*, имеющая сосредоточенную застройку и служащая постоянным (в том числе сезонным) местом проживания городских и сельских жителей (Волгоградская область);

3) *административно-территориальная единица*, используемая и предназначенная для застройки и развития, являющаяся местом постоянного проживания населения (Краснодарский край, Севастополь);

4) *территория*, имеющая официальное географическое наименование, соответствующий статус (категорию), сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы (Ростовская область).

Собрав воедино приведенные выше формулировки, можно предложить определение населенного пункта, объединяющее наиболее характерные дефиниции населенного пункта, которые есть в региональном законодательстве: *населенный пункт – это застроенная или подлежащая застройке часть территории, имеющая официальное географическое наименование, являющаяся местом жительства и (или) местом пребывания людей.*

Заложенные в региональных правовых актах критерии отнесения населенного пункта к категории городских или сельских поселений, а также к конкретному виду городского либо сельского поселения, как правило, повторяют заложенные в Указе Президиума ВС РСФСР от 17.08.1982 "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР".

Основными критериями являются *численность населения, преимущественная сфера занятости населения и наличие производственной и социальной инфраструк-*

*туры* (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Краснодарский край, Республика Адыгея). Четкие критерии установлены только для численности населения (например, для отнесения населенного пункта к категории «город» в нем должно не менее 10 тыс. населения (Астраханская область, Волгоградская область, Республика Калмыкия), не менее 12 тыс. населения (Ростовская область, Республика Адыгея), не менее 15 тыс. населения (Краснодарский край).

Сельские населенные пункты отграничиваются от городских по преимущественной сфере занятости населения (Краснодарский край, Волгоградская область), либо к сельским пунктам относятся все населенные пункты, не отнесенные к категории городских (Ростовская область).

В единичных случаях для разграничения видов сельских поселений указываются (станица, село, поселок, хутор, аул) местные, национальные и исторические традиции (Краснодарский край, Ростовская область).

В Законе Краснодарского края от 02.07.2009 № 1765-КЗ "Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения" указывается на возможность подчинения городу сельских, поселковых и станичных округов, а также сельских населенных пунктов, но в данной формулировке отмечается, что городу могут быть подчинены сельские, поселковые, станичные округа, *не образующие территориальную основу самостоятельных муниципальных образований*. Примечательно, что в этом акте не допускается смешения понятия населенного пункта в качестве территории поселения, на которой осуществляется местное самоуправление, с населенным пунктом в качестве административно-территориальной единицы или ее части.

**Система территориальных единиц.** В региональном законодательстве встречаются следующие варианты соотношения административно-территориальных единиц и населенных пунктов:

1) административно-территориальная единица состоит из населенных пунктов и их объединений, при

этом населенный пункт также может быть отдельной административно-территориальной единицей (Астраханская область);

2) административно-территориальная единица – это населенный пункт (Краснодарский край).

3) административно-территориальная единица - часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления и (или) местного самоуправления либо служащая территориальной основой для создания и (или) деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления (Республика Калмыкия).

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** Конкретные формы изменения административно-территориального устройства в субъектах, входящих в Южный федеральный округ, устанавливаются для административно-территориальных единиц и для населенных пунктов (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Калмыкия).

Преобразование административно-территориальных образований и административно-территориальных единиц может осуществляться в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Ростовская область).

Среди *форм изменения* административно-территориального устройства выделяются:

1) образование административно-территориальных единиц (Волгоградская область, Краснодарский край);

2) объединение административно-территориальных единиц (Астраханская область);

3) упразднение административно-территориальных единиц (Волгоградская область, Краснодарский край);

4) преобразование административно-территориальных единиц (Астраханская область, Ростовская область, Краснодарский край);

5) реорганизация административно-территориальных единиц (Магаданская область, Сахалинская область, Камчатский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ);

6) выделение административно-территориальных единиц (Краснодарский край);

7) присоединение административно-территориальных единиц (Краснодарский край);

8) разделение административно-территориальных единиц (Астраханская область, Краснодарский край);

9) образование населенных пунктов (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область);

10) переименование населенных пунктов (Ростовская область);

11) упразднение населенных пунктов (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Калмыкия);

12) объединение (слияние) населенных пунктов (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область);

13) присоединение населенных пунктов (Волгоградская область, Ростовская область);

14) разделение населенных пунктов (Астраханская область, Ростовская область);

15) выделение населенных пунктов (Астраханская область, Ростовская область);

16) преобразование населенных пунктов (Астраханская область, Ростовская область);

17) изменение категории (статуса) населенных пунктов (Астраханская область).

**Способы определения этапов (стадий) производства изменения административно-территориального устройства.** Изменение административно-территориального устройства производится законодательным (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Калмыкия) органом субъекта РФ с учетом мнения населения. При этом:

1) указывается перечень документов, предоставляемых для каждой конкретной

процедуры (Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Краснодарский край,)

2) устанавливаются полномочия органов государственной власти области в регулировании вопросов административно-территориального устройства, указывается перечень документов, предоставляемых для каждой конкретной процедуры (Республика Адыгея).

*Переименование* административно-территориальных единиц осуществляется по общим правилам в соответствии с Федеральным законом "О наименованиях географических объектов" (Астраханская область).

В законе субъекта РФ может конкретизироваться общая процедура, предусмотренная в федеральном законодательстве (Волгоградская область, Краснодарский край, Республика Калмыкия).

В законодательстве ряда субъектов РФ отсутствует упоминание о порядке переименования административно-территориальных единиц (Ростовская область, Республика Адыгея), при том, что переименование рассматривается как способ изменения административно-территориального устройства (Ростовская область). В последнем случае важно учитывать, что п. 3 ст. 7 Федерального закона от 18.12.1997 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О наименованиях географических объектов" установлен закрытый перечень оснований для переименования географических объектов, среди которых затруднительно отыскать основание, связанное с изменением административно-территориального устройства (возможно, только переименование, допускаемое в целях возвращения отдельным географическим объектам наименований, широко известных в прошлом и настоящем).

## 5. Поволжский федеральный округ

Поволжский федеральный округ объединяет 14 субъектов РФ: 6 республик (Башкортостан, Марий-Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия), Пермский край и 7 областей (Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская).

По результатам анализа законодательства четырнадцати субъектов РФ, входящих в Поволжский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании административно-территориального устройства.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Во всех субъектах РФ приняты специальные законы об административно-территориальном устройстве, регулирующие данные правоотношения. Раньше всех были приняты законы Пермской и Самарской области, а также Чувашской Республики, Республики Мордовия (1996, 1997, 1998 года), остальными субъектами РФ соответствующее нормативное правовое регулирование было введено в период с 2000 по 2007 года. При этом каждый субъект РФ актуализировал свое законодательство в период с 2013 по 2017 гг., а в закон Удмуртской Республики последние изменения были внесены в 2018 году.

**Понятие и виды территориальных единиц.** Во всех законах субъектов РФ сделана попытка разграничения понятий:

- «административно-территориальная единица»;
- «населенный пункт».

В большинстве субъектов РФ под *административно-территориальными единицами* понимают часть территории субъекта РФ с установленными границами и приводят перечисление данных территорий, такие как: район, город, поселок, при этом указывая в конце определения «и иные населенные пункты».

Также в законах субъектов РФ подчеркнуто, что одна административно-территориальная единица может состоять из одного либо нескольких населенных пунктов.

Во всех законах субъектов РФ исследуемого федерального округа приведено практически идентичное понятие «населенный пункт», под которым понимается «территориальная единица, имеющая в пределах установленной границы сосредоточенную застройку и служащая местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей».

Из приведенных выше определений «административно-территориальная единица» и «населенный пункт» очевидно, что данные понятия в законах субъектов РФ четко не разграничены.

Более того, в законах некоторых субъектов РФ (например, в законе Республики Башкортостан, Республики Марий Эл) прямо указано, что район, город республиканского значения, район в городе (городской район), город районного значения, сельсовет, поссовет - это административно-территориальные единицы. При этом также выделяются населенные пункты, такие как городской населенный пункт, поселок городского типа сельский населенный пункт.

Для примера, городской населенный пункт – населенный пункт, отнесенный в установленном законодательством Республики Башкортостан порядке к категории города республиканского значения, города районного значения или поселка городского типа.

Таким образом, из определения очевидно, что происходит прямое смешение понятий «административно-территориальная единица» и «населенный пункт».

В законе Удмуртской Республики указано, что район - это административно-территориальная единица, при этом город, поссовет, сельсовет - это административная территория. Понятие «административная территория» в законе не приведено».

В отдельных законах субъектов РФ (Саратовская область, Пензенская область, Нижегородская область, Кировская область) под административно-территориальной единицей понимают часть территории субъекта с закрепленными законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта границами, наименованием, статусом и территорией, в границах которой исполняют свои полномочия органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления. При этом в Республике Татарстан закон подчеркивает, что административно-территориальная единица создается только для функций государственного управления.

Тем самым в определении субъектов РФ смешиваются понятия «административ-

но-территориальная единица» и «муниципальное образование».

**Система территориальных единиц.** В законодательстве субъектов РФ отсутствует четкое разграничение понятий «административно-территориальная единица» и «населенный пункт». Это приводит к смешению видов населенных пунктов и видов административно-территориальных единиц, закрепленных в законах субъектов РФ.

Так, в субъектах РФ исследуемого федерального округа закреплено, что систему административно-территориальных единиц составляют:

- города, в том числе областного (республиканского) и районного значения;
- районы, которые состоят из городов районного значения, поселков, сельсоветов и поссоветов.

Причем данные виды территорий названы то административно-территориальными единицами, то административными территориями. Далее в законах субъектов РФ указано, что населенные пункты состоят из:

- городских населенных пунктов,
- сельских населенных пунктов и
- поселков городского типа.

При этом четко не отграничено отличие, например, города районного значения и городского населенного пункта.

Критерии разграничения территории и отнесения ее к конкретным территориям в субъектах РФ установлены конкретные – по численности населения (например, в законе Удмуртской Республики установлено, что образование района производится при наличии населения на территории предполагаемого района, как правило, более 15 тысяч человек, образование сельсовета - более 1 тысячи человек, образование поссовета - более 3 тысяч человек. К городам республиканского значения относятся города с численностью населения более 30 тысяч человек, к рабочим поселкам - более 3 тысяч человек, к курортным поселкам - более 1 тысячи человек, к дачным поселкам - более 1 тысячи человек).

Также приводятся абстрактные, непроверяемые критерии, такие как наличие разветвленной социальной и производ-

ственной инфраструктуры, развитая промышленность, специальное назначение (сельскохозяйственная, промышленная деятельность, лечебное значение) и т.п. Для курортных поселков устанавливают такой критерий как количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти населенные пункты, при условии, что данное количество составляет не менее 50 процентов населения (Удмуртская Республика).

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** В тринадцати исследуемых субъектах РФ предусмотрены одинаковые виды изменения административно-территориальных единиц, под которыми понимаются:

- образование административно-территориальной единицы и (или) населенного пункта;
- преобразование административно-территориальной единицы и (или) населенного пункта;
- объединение административно-территориальной единицы и (или) населенного пункта;
- упразднение административно-территориальной единицы и (или) населенного пункта;
- изменение статуса административно-территориальной единицы и (или) населенного пункта.

В большинстве субъектах РФ подобные территориальные преобразования отнесены к исключительным полномочиям законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, которые оформляются правовым актом данного органа (то есть не указан конкретный вид принимаемого нормативного правового акта). В Пермском крае, Республике Марий Эл, Республике Башкортостан, Оренбургской области, Нижегородской области указан вид нормативного правового акта – закон, в Удмуртской Республике, Нижегородской области – постановление. Также в Республике Марий Эл упразднение населенного пункта либо его отнесение к поселку городского типа оформляется постановлением законодательного (представительного) органа.

При этом орган, иницирующий изменения административно-

территориального устройства, отличается:

- высшее должностное лицо субъекта РФ (Пермский край, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Пензенская область, Оренбургская область, Нижегородская область),
- правительство субъекта РФ (Чувашская Республика, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Саратовская область, Самарская область, Кировская область),
- законодательный (представительный) орган (Республика Мордовия),
- органы местного самоуправления (Чувашская Республика, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Саратовская область, Кировская область; Республика Марий Эл, Самарская область – представительные органы местного самоуправления, Республика Татарстан – представительные органы муниципальных районов, городских округов),
- население (Республика Мордовия, Нижегородская область, Кировская область),
- федеральные органы государственной власти (Республика Мордовия).

В законе Республики Башкортостан орган, иницирующий процедуру преобразования, не указан. Административно-территориальное устройство Ульяновской области может быть изменено не иначе как посредством внесения изменений в закон.

При этом в законе Пензенской области указано, что включение в состав административно-территориальных образований Пензенской области населенных пунктов, административно-территориальных образований, расположенных вне пределов территории Пензенской области, не допускается.

В законе Самарской области подчеркнуто, что любая новая административно-территориальная единица высшего уровня (город и район) может быть образована лишь при условии, что в его пределах имеется налогооблагаемая база достаточная для того, чтобы обеспечить установленный законодательством уровень закрепленных доходов для минимального бюджета образуемой территории, а также при условии, что и в оставшейся части прежней административно-территориальной единицы выс-

шего уровня также остается налогооблагаемая база достаточная для формирования установленного законодательством уровня закрепленных доходов для минимального бюджета.

В законе Саратовской области закреплено, что территорию соответствующих административно-территориальных единиц составляют муниципальные земли населенных пунктов в пределах городской черты (границ земель поселка, села) и земли других собственников, землепользователей в границах соответствующих земельных участков по отводным землеустроительным актам.

В законе Саратовской области закреплено, что передача территории в связи с образованием административно-территориальной единицы или передачей из одной административно-территориальной единицы в другую оформляется соответствующим актом, что прямо противоречит самому понятию «публичные правоотношения».

**Выявление мнения населения при изменении административно-территориального деления.** В законах большинства исследуемых субъектов РФ (кроме Пермского края, Республики Марий Эл, Республики Башкортостан, Ульяновской области) указано, что изменения административно-территориального устройства осуществляются с согласия населения той территории, которой непосредственно касаются эти изменения.

При этом Чувашская Республика, Кировская область делают формальную отсылку в законе «с учетом мнения населения», не указывая процедуру учета.

В законе Республики Татарстан указано, что учет мнения населения проводится в форме голосования.

В законе Республики Мордовия сказано, что согласие населения выявляется в порядке, установленном федеральным законодательством для преобразования муниципальных образований и изменения границ муниципальных образований.

В законе Пермской области закреплено, что мнение населения выражается представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Остальные три субъекта РФ (Удмуртская Республика, Самарская область, Нижегородская область) указывают, что учет мнения населения проводится в форме местного референдума.

Закон Саратовской области дает возможность учитывать мнение населения путем проведения опроса граждан. В законе Самарской области помимо референдума предусмотрена еще такая форма учета мнения населения как сход граждан. Такая же форма (собрание (сход)) предусмотрена и в законе Оренбургской области. В законе Нижегородской области дополнительно предусмотрены формы проведения собрания граждан (конференции граждан (собрания делегатов)).

**Присвоение наименований административно-территориальным единицам.** Во всех четырнадцати исследуемых субъектов РФ в законах закреплена процедура присвоения наименований административно-территориальным единицам.

## 6. Уральский федеральный округ

Уральский федеральный округ объединяет 6 субъектов Российской Федерации: 4 области (Свердловская, Челябинская, Курганская, Тюменская) и 2 автономных округа (Ханты-Мансийский - Югра, Ямало-Ненецкий). По результатам анализа законодательства шести субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании ими административно-территориального устройства.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Во всех субъектах РФ приняты специальные законы об административно-территориальном устройстве, регулирующие данные правоотношения. Раньше всех был принят закон Тюменской области (1996 год), остальными субъектами РФ соответствующее нормативное правовое регулирование было введено в период с 2006 по 2017 год. При этом каждый субъект РФ актуализировал свое законодательство в период с 2012 по 2015 гг. (Челябинская область и автономные округа), а в законы Свердловской, Тюменской и Курганской областей последние из

менения были внесены в 2017 году.

**Понятие и виды территориальных единиц.** Во всех законах субъектов РФ сделана попытка разграничения понятий:

- «административно-территориальная единица» (в Тюменской области «административно-территориальное образование»);
- «населённый пункт».

В большинстве субъектов РФ под *административно-территориальными единицами* понимают часть территории субъекта РФ с фиксированными границами с одним или несколькими населенными пунктами, признанное самостоятельной единицей административно-территориального устройства.

При этом, в законах Свердловской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов подчеркнуто, что административно-территориальная единица создается органами государственной власти для реализации государственных полномочий. В законе Челябинской области указано, что административно-территориальная единица находится в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления и является муниципальным образованием.

Во всех законах субъектов РФ исследуемого федерального округа приведено практически идентичное понятие «населенный пункт», под которым понимается «территориальная единица, имеющая в пределах установленной границы сосредоточенную застройку и служащая местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей».

Из приведенных выше определений «административно-территориальная единица» и «населенный пункт» очевидно, что данные понятия в законах субъектов РФ четко не разграничены.

Например, к административно-территориальным единицам в Челябинской области относятся: города с территориальным районом, города, районы, поселки городского типа (рабочие поселки), сельсоветы, которые далее по тексту закона относятся, также и к населенным пунктам.

**Система территориальных единиц.** В законодательстве субъектов РФ от-

сутствует четкое разграничение понятий «административно-территориальная единица» и «населенный пункт». Это приводит к смешению видов населенных пунктов и видов административно-территориальных единиц, закрепленных в законах субъектов РФ.

Например, в Свердловской области административно-территориальными единицами являются район, город, закрытое административно-территориальное образование. При этом категориями населенных пунктов являются городские и сельские населенные пункты. Виды городских населенных пунктов: город, поселок городского типа. Очевидно, что по данной классификации «город» является одновременно и административно-территориальной единицей, и населенным пунктом.

Подобное смешение присутствует в законодательстве Челябинской и Курганской области, в законах Тюменской области, Свердловской области, а также автономных округов четко разграничены город окружного значения и район как вид административно-территориальной единицы и городские и сельские поселения как виды населенных пунктов.

*При этом в законе Тюменской области установлено, что район является только муниципальным образованием, тем самым исключая данный вид из классификации административно-территориальных единиц.*

*В законе Курганской области закреплены уровни классификации административно-территориальных единиц.*

Объекты административно-территориального деления подразделяются на группы согласно территориальному делению. Группы располагаются по трем уровням классификации в соответствии с административной подчиненностью. В каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня.

Курганская область включается в первый уровень классификации.

Ко второму уровню классификации относятся:

- 1) районы области;
- 2) города областного подчинения.

К третьему уровню классификации относятся:

- 1) города районного подчинения;
- 2) поселки городского типа районного подчинения;
- 3) сельсоветы.

Далее в законе Курганской области сказано, что граница административно-территориальной единицы совпадает с границей муниципального образования (город, сельсовет, район). При этом в следующем пункте указано, что границы муниципальных образований могут не совпадать с границей административно-территориальных единиц.

Очевидно, что в субъектах происходит смешение понятий:

- «муниципальное образование»,
- «административно-территориальная единица»,
- «населенный пункт».

Критерии разграничения территории и отнесения ее к конкретным населенным пунктам в субъектах РФ установлены конкретные – по численности населения (например, в законе Челябинской области установлены следующие количественные критерии: городской населенный пункт - больше 10 тысяч человек, село - от 5 до 10 тысяч человек; поселок - от 1 до 5 тысяч человек; деревня - от 200 до 5 тысяч человек; хутор - менее 200 человек.). Также приводятся абстрактные, непроверяемые критерии, такие как наличие разветвленной социальной и производственной инфраструктуры, развитая промышленность, специальное назначение (сельскохозяйственная деятельность) и т.п.

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** Во всех шести субъектах РФ (Тюменская область, Свердловская область, Курганская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) предусмотрены одинаковые виды изменения административно-территориальных единиц, под которыми понимаются:

- образование;
- преобразование;
- объединение;
- упразднение;

- изменение статуса.

Дополнительно выделяются:

- перенос центров административно-территориальных единиц (Тюменская область, Свердловская область);
- образование населенных пунктов.

В большинстве субъектов РФ подобные территориальные преобразования отнесены к исключительным полномочиям законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, которое оформляется законом субъекта.

При этом органы, иницирующие изменения административно-территориального устройства, одновременно являются органами законодательной инициативы, о чем в соответствующих законах есть отсылка. В Тюменской области с подобной инициативой могут выйти также представительные органы местного самоуправления.

Процедура изменения административно-территориального устройства подробнее всего приведена в законах Тюменской области и Свердловской области, а также в законах Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, в статьях которых приведен и перечень необходимых документов, и подробно расписаны отличия каждого вида изменения административно-территориального устройства.

В законе Курганской области приведены виды территориальных преобразований, и дан ограниченный перечень необходимых документов со ссылкой на ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», в законе Челябинской области приведена компетенция органов государственной власти субъекта по вопросам преобразования территорий, а также дан необходимый перечень документов.

**Выявление мнения населения при изменении административно-территориального деления.** В законах исследуемых субъектов РФ указано, что изменения административно-территориального устройства осуществляются с учетом мнения населения той территории, которой непосредственно касаются эти изменения.

Из них два субъекта РФ – Курган-

ская и Челябинская области не указывают саму процедуру учета мнения, приводя ссылку на федеральное законодательство.

Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа указывают в перечне необходимых документов необходимость предоставления «документы и материалы, выражающие мнение населения соответствующих территорий», также в данных законах подчеркнуто, что мнение населения выражается посредством принятия решения представительным органом советуемого муниципального образования.

В Ямало-Ненецком автономном округе учет мнения населения также производится путём проведения собраний (сходов, конференций), посредством консультативного опроса жителей соответствующей территории.

Остальные два субъекта РФ (Свердловская область и Тюменская область) указывают, что учет мнения населения проводится в форме референдума либо схода граждан.

**Присвоение наименований административно-территориальным единицам.** В четырех исследуемых субъектах РФ (Тюменская область, Свердловская область, Курганская область, Челябинская область) предусмотрена процедура присвоения наименований административно-территориальным единицам в соответствующих законах субъектов РФ.

При этом в законах Тюменской области, Свердловской области процедура присвоения наименований прописана подробно, с указанием об информировании населения (обязанность законодательного (представительного) органа власти субъекта, а также закреплена процедура учета мнения населения при присвоении наименований.

В законах Курганской и Челябинской областей дана отсылка на федеральное законодательство.

В законах Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов соответствующий раздел отсутствует, при этом возможность присвоения наименований указана в компетенции законодательного (представительного) органа власти.

## 7. Сибирский федеральный округ.

Сибирский федеральный округ объединяет 12 субъектов РФ, в том числе: Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия; Алтайский, Забайкальский, Красноярский края; Иркутскую, Кемеровскую, Новосибирскую, Омскую и Томскую области.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Вопросы административно-территориального устройства урегулированы во всех 12 субъектах РФ законами, которые были приняты в 2006-2011 годах; законы Омской области и Республики Хакасия были приняты в 2003-2004 годах. В Республике Тыва данные вопросы регулируются конституционным законом, что подчеркивает значимость данных вопросов для республики. Несмотря на то, что названия у всех законов одинаковые (см. приложение), предмет и степень детализации правового регулирования различаются.

В Красноярском крае, Иркутской, Новосибирской, Омской, Томской областях вопросы административно-территориального устройства регулируются уставами субъектов РФ.

В Красноярском крае действует несколько законов: "О перечне административно-территориальных единиц и территориальных единиц Красноярского края", "Об административно-территориальном устройстве Красноярского края", "Об административно-территориальных единицах с особым статусом". Последним законом урегулирован статус бывших автономных округов – Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого. В Забайкальском крае есть закон "Об установлении границ и административных центров административно-территориальных единиц Забайкальского края". Законы об установлении границ отдельных муниципальных образований и населенных пунктов есть в Алтайском крае.

**Понятие и виды территориальных единиц.** Анализ законов субъектов данного федерального округа показывает, что в них выделяются:

- административно-территориально-единицы;
- территориальные единицы;

- населенные пункты.

Термин «*территориальная единица*» используется наряду с иными вышеназванными терминами для обозначения самостоятельной единицы. Под ним понимается:

- административно самостоятельный населенный пункт (Республика Тыва, Красноярский край); детальная расшифровка того, что является самостоятельным населенным пунктом отсутствует;

- часть территории субъекта РФ, которая имеет фиксированные границы и официальное наименование (Омская область).

В законе Иркутской области констатируется, что термины "административно-территориальное образование" и "административно-территориальная единица" используются как равнозначные.

Под *административно-территориальной единицей* понимается:

- часть территории субъекта РФ в установленных границах, имеющая официально установленный статус и наименование (Республики Бурятия, Тыва, Красноярский край, Кемеровская, Томская области);

- часть территории субъекта РФ, служащая территориальной основой для создания и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления (Республика Хакасия, Новосибирская область);

- это часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, имеющая собственное наименование и правовой статус, на которой находятся органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления (Алтайский, Забайкальский края, Омская область);

- часть территории субъекта РФ в определенных границах, представляющая собой населенный пункт, либо объединение населенных пунктов с прилегающей территорией, либо часть населенного пункта и имеющая собственное наименование (Иркутская область);

- город, район, сельское поселение, границы, статус и название которых устанавливаются законом (Республика Алтай).

Термин «статус» раскрывается в законе Забайкальского и Красноярского краев

как отнесение населенного пункта к определенному виду и категории в порядке, определяемом Законом. В соответствии с законом Иркутской области статус населенного пункта (вид и категория населенного пункта, для поселков городского типа также вид поселка городского типа) устанавливается в зависимости от численности постоянного населения, распределения жителей по преимущественному характеру занятости населения, экономического значения населенного пункта области, роли в социальной и культурной жизни области, особенностей планировки и застройки, уровня благоустройства и социальной инфраструктуры населенного пункта области, административного значения населенного пункта области, перспектив дальнейшего экономического и социального развития, роста численности населения населенного пункта области. В законе Кемеровской области говорится о правовом статусе, но не раскрывается что под этим термином понимается.

В законах Республик Бурятия и Хакасия, Алтайского края подчеркивается, что административно-территориальная единица состоит из нескольких населенных пунктов.

Бросается в глаза, что в ряде случаев законодатели смешивают понятия «орган власти» и «орган управления». К органам власти принято относить органы государственной власти и органы местного самоуправления; органы государственной власти субъектов РФ действуют в пределах всей территории субъекта РФ, а органы местного самоуправления – в пределах территории муниципального образования. В рамках административно-территориальное единиц могут быть органы государственного или муниципального управления. Иными словами, налицо смешение административно-территориальной единицы и публично-правового образования.

Термин *населенный пункт* определяется по-разному. В законах субъектов РФ выделяются следующие признаки:

- наличие сосредоточенной застройки (Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Красноярский край, Омская область); в законе Забайкальского края говорится о ком-

пактной застройке, а в Томской области о жилой;

- место проживания людей (Республика Алтай, Красноярский край); законами ряда субъектов РФ допускается не только постоянное, но и временное проживание (Республики Бурятия, Тыва, Хакасия, Забайкальский край, Кемеровская, Омская области); в законе Иркутской области говорится только о постоянном проживании;

- территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Красноярский край, Кемеровская область); территория, предназначенная для организации жизнедеятельности населения (Новосибирская, Томская области);

- наличие жилых домов, хозяйственных строений и отдельных объектов инфраструктуры, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения (Республика Хакасия, Алтайский, Красноярский края, Кемеровская область);

- наличие наименования (Республика Алтай, Алтайский край);

- отнесение к географическим объектам (Республика Алтай);

- установленная граница (Республики Тыва, Хакасия, Забайкальский, Красноярский края, Новосибирская, Омская области).

Все населенные пункты делятся на городские и сельские. Причем четкие критерии отнесения конкретной территории к городскому или сельскому населенному пункту редко присутствуют. Можно констатировать, что в отдельных случаях за основу определения конкретного вида населенного пункта берут критерии, сформулированные в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года (Республики Алтай, Тыва). Как правило, предусматриваются такие критерии, как численность населения, сфера занятости населения, наличие определенных объектов инфраструктуры. В ряде субъектов говорится об особенностях благоустройства территории (Иркутская область), индивидуальном характере застройки.

Любопытным образом формулируются признаки, позволяющие отграничить городской и сельского населенные пункты. Например, городской населенный пункт

является таковым, если население занято в несельскохозяйственной сфере деятельности (Республики Алтай, Тыва); имеется социально-культурная и промышленная инфраструктура (Республика Бурятия). В Иркутской области статус населенного пункта области устанавливается в зависимости от численности постоянного населения, распределения жителей по преимущественному характеру занятости населения, экономического значения населенного пункта, роли в социальной и культурной жизни, особенностей планировки и застройки, уровня благоустройства и социальной инфраструктуры населенного пункта, административного значения населенного пункта, перспектив дальнейшего экономического и социального развития, роста численности населения населенного пункта.

Городом является населенный пункт с числом жителей более 20 тысяч (Республика Алтай); 12 тысяч (Республика Тыва, Красноярский край, Иркутская, Новосибирская, Томская области); 10 тысяч (Республика Хакасия); 5 тысяч (Забайкальский край). В ряде субъектов РФ требований по минимальной численности населения не установлено.

Очень по-разному рассматривается вопрос о том, куда, например, относить дома на железнодорожных станциях – они являются самостоятельными сельскими населенными пунктами, могут ими являться или не являются и включаются в состав ближайших населенных пунктов. Так, в Республике Бурятия к сельским населенным пунктам могут быть отнесены поселок при станции, поселок при железнодорожной станции, станция, разъезд, железнодорожный блокпост (блокпост), железнодорожный остановочный пункт (остановочный пункт) при условии занятия населением сельскохозяйственными видами производства и обслуживания). В Забайкальском крае и Иркутской области станция, поселок при станции, разъезд, хутор, казачий поселок являются отдельными сельскими населенными пунктами. В Красноярском крае группы строений, имеющие временное значение и непостоянный состав населения или являющиеся объектами служебного назначения (железнодорожные будки, дома

лесников, бакенщиков и другие селения, связанные с обслуживанием транспорта или охраной путей сообщения, метеостанции и т.д.), а также одиночные дома не составляют самостоятельные населенные пункты, не являются территориальными единицами и относятся к ближайшим населенным пунктам.

Из текста ряда законов следует, что населенный пункт не является административно-территориальной единицей (Алтайский край, Томская область), хотя в большинстве случаев населенный пункт – это один из видов административно-территориальной единицы. В Республике Бурятия населенный пункт может входить в состав территории административно-территориальной единицы, являться административно-территориальной единицей в соответствии с требованиями, установленными законом субъекта РФ.

В законе Республики Тыва прямо предусмотрено, что административное подчинение сельских населенных пунктов городу или поселку городского типа основано на сложившихся территориальных, социально-экономических и административных связях между городом республиканского подчинения, городом районного подчинения, поселком городского типа и сельскими населенными пунктами, обеспечивающих управление данными населенными пунктами. Иными словами, возможно соподчинение одного населенного пункта другому.

Кроме того, административно-территориальное устройство Республики Тыва устанавливается и изменяется с учетом муниципально-территориального деления республики. Есть отдельные примеры того, что сельские или городские поселения рассматриваются как вид административно-территориальной единицы или населенного пункта (Республики Алтай, Тыва, Омская область). Законодатели Алтайского, Красноярского краев относят ЗАТО к числу административно-территориальных единиц.

В отдельных случаях встречаются довольно неожиданные виды населенных пунктов или административно-территориальных единиц. Например, в Алтайском крае есть сельская (поселковая)

администрация - административно-территориальное образование, входящее в состав внутригородского района города краевого значения, состоящее из одного или нескольких населенных пунктов (рабочего поселка, села и т.п.) вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания данных населенных пунктов, и имеющих единый административный центр. Сельские округа как самостоятельные административно-территориальные единицы предусмотрены в Омской области.

**Процедуры (производства, формы) изменения административно-территориального устройства.** Анализ текстов законов субъектов РФ данного федерального округа показывает, что встречаются совершенно разные подходы к правовому регулированию процедурных вопросов. Законодатель (1) приводит детальное регулирование конкретных изменений (можно выделить самостоятельные производства по изменению административно-территориальной единицы и/или населенного пункта), (2) дает перечень документов, которые необходимы для тех или иных изменений либо (3) перечисляет полномочия конкретных органов власти.

Перечень форм также отличается большим разнообразием. Например, в законе Республики Алтай приводится следующий перечень форм изменений административно-территориального устройства:

- 1) перенесение административного центра административно-территориальной единицы;
- 2) образование населенного пункта;
- 3) изменение вида населенного пункта;
- 4) изменение статуса административно-территориальной единицы;
- 5) изменение границы населенного пункта;
- 6) объединение, выделение, разделение населенных пунктов;
- 7) упразднение населенного пункта, в котором не проживает население;
- 8) присвоение наименования и переименование административно-территориальной единицы, населенного пункта;

9) изменение границ административно-территориальных единиц;

10) преобразование административно-территориальных единиц.

Следует констатировать, что большинство субъектов РФ предусматривает обязательное выявление и учет мнения населения при изменении административно-территориального устройства. Вместе с тем, сами формы такого выявления и учета мнения вызывают определенные вопросы. Например, предусматривается, что мнение населения выявляется органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Тыва путем проведения местных референдумов, собраний (сходов), конференций жителей, опросов, сбора подписей и иными законными способами. Подобные нормы есть и в законе Республик Хакасия, Бурятия и Томской области. Фактически происходит смешение форм выявления мнения и принятия решения населением (референдумы, сходы). В Забайкальском крае делается отсылка к Федеральному закону № 131-ФЗ.

Самое большое количество процессуальных норм содержится в законах Иркутской и Новосибирской областей. Например, в процедуру образования нового населенного пункта Новосибирской области включено население, глава поселения и муниципального района, представительные органы этих муниципальных образований, губернатор и законодательный орган.

В Красноярском крае, Иркутской области особое внимание уделяется обязательному информированию населения об изменениях в территориальном устройстве.

В Новосибирской области предусматривается обязательная стадия, связанная с расчетом затрат на планируемые изменения.

В Забайкальском крае, Иркутской, Томской областях отдельно урегулированы особенности разрешения споров, в том числе формирования согласительных комиссий.

## 8. Дальневосточный федеральный округ

Дальневосточный федеральный округ объединяет 9 субъектов РФ, в том числе: Республику Саха (Якутия), Чукот-

ский автономный округ, Еврейскую автономную область, Хабаровский, Приморский и Камчатский края, Сахалинскую, Магаданскую и Амурскую области.

**Наличие отдельных законов об организации административно-территориального устройства.** Как показывает анализ законодательства субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, во всех субъектах приняты отдельные региональные законы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства.

Диапазон времени принятия законов – от 1995 (Республика Саха (Якутия) до 2011 года (Еврейская автономная область). Все субъекты РФ актуализировали свои законы об организации административно-территориального устройства в 2015 – 2018 годах, за исключением Еврейской автономной области.

Вопросы административно-территориального устройства также регулируются уставами субъектов РФ (Амурская область, Камчатский край, Хабаровский край, Чукотский автономный округ) либо в уставах содержится норма, отсылающая к регулированию вопросов административно-территориального устройства региональным законом (Сахалинская область).

**Понятие и виды территориальных единиц.** В законодательстве исследуемых субъектов РФ выделяются:

- административно-территориальные единицы;
- территориальные единицы;
- населенные пункты.

*Населенный пункт* определяется как:

1) *часть территории*, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая постоянным местом проживания людей (Амурская область), имеющая установленный статус, официальное (географическое) наименование (Сахалинская область);

2) компактно застроенная *территория*, служащая местом постоянного проживания людей (Магаданская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия));

3) *административно-*

*территориальная единица*, населенная территория, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы (черты) (Камчатский край);

4) *административно-территориальная* или *территориальная единица*, имеющая официальное географическое наименование, соответствующий статус (катеорию), сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы (Хабаровский край);

5) *территориальная единица*, имеющая сосредоточенную застройку и служащая постоянным или временным местом проживания людей, в пределах фиксированных границ (Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ).

Определение населенного пункта, объединяющее наиболее характерные признаки населенного пункта, которые есть в региональном законодательстве субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, будет выглядеть следующим образом: *населенный пункт – это компактно застроенная или имеющая сосредоточенную застройку часть территории в пределах фиксированных границ (административно-территориальная единица), имеющая официальное географическое наименование, служащая местом постоянного или временного проживания людей.*

Несмотря на то, что в ряде законов предмет регулирования ограничен исключительно сферой административно-территориального устройства и не затрагивает сферу территориального устройства местного самоуправления (Амурская область, Приморский край), в самих текстах законов приводятся определения городских и сельских *поселений*, с указанием на осуществление в них *местного самоуправления* населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Для законодательства малонаселенных субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, характерно выделение населенных пунктов с численностью населения менее 100 человек, которые не наделяются статусом *поселения* (т.е. муниципально-правовым статусом) и не входят в состав поселения, если такое ре-

шение принято на сходе граждан (Амурская область).

Заложенные в региональных правовых актах критерии отнесения населенного пункта к категории городских или сельских поселений, а также к конкретному виду городского либо сельского поселения как правило повторяют заложенные в Указе Президиума ВС РСФСР от 17.08.1982 "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР".

Основными критериями являются *численность населения, преимущественная сфера занятости населения и наличие производственной и социальной инфраструктуры* (Амурская область, Магаданская область). Четкие критерии установлены только для численности населения (например, для отнесения населенного пункта к категории «город» в нем должно проживать более 12 (Камчатский край, Хабаровский край), 10 тыс. населения (Амурская область, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия) или не менее 5 тыс. (Магаданская область).

В отдельных случаях, которые наиболее часто имеют место в законах субъектов РФ, входящих в рассматриваемый федеральный округ, привязка к численности населения отсутствует (Приморский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ.). Для отнесения к категории «город» населенный пункт используются критерий преимущественной сферы занятости населения и наличия производственной инфраструктуры (Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ), а также оценочные критерии, такие как важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспектива дальнейшего экономического развития (Приморский край).

Сельские населенные пункты отграничиваются от городских по преимущественной сфере занятости населения (Амурская область), либо к сельским пунктам относятся все населенные пункты, не отнесенные к категории городских (Приморский край, Хабаровский край).

В п. 1 ст. 10 Закона Чукотского автономного округа от 30.06.1998 № 33-ОЗ

"Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа" закреплена возможность подчинения *территориальных образований* – поселков сельского типа (сел) городу окружного значения.

В то же время в законодательстве отдельных субъектов РФ оговаривается, что территория одного населенного пункта не может находиться внутри территории другого населенного пункта (Приморский край).

**Система территориальных единиц.** В региональном законодательстве встречаются следующие варианты соотношения административно-территориальных единиц и населенных пунктов:

1) административно-территориальная единица состоит из населенных пунктов и их объединений и является муниципальным образованием (Амурская область);

2) административно-территориальная единица - часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления и (или) местного самоуправления либо служащая территориальной основой для создания и (или) деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. Населенный пункт не обладает статусом административно-территориальной единицы (Магаданская область, Сахалинская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия));

3) административно-территориальными единицами являются только выделенные в законодательстве города краевого подчинения, административные районы, внутригородские районы. Населенные пункты входят в состав административно-территориальных единиц (Приморский край);

4) населенные пункты входят в границы административно-территориальных единиц в качестве территориальных единиц (Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область).

**Процедуры производства изменения административно-территориального устройства.** Конкретные формы изменения

административно-территориального устройства могут быть предусмотрены для административно-территориальных единиц (Магаданская область, Камчатский край) для административно-территориальных единиц и для населенных пунктов, не являющихся административно-территориальными образованиями (Амурская область, Сахалинская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия)).

Среди *форм изменения* административно-территориального устройства выделяются:

1) создание (образование) административно-территориальных единиц, муниципальных образований и населенных пунктов (Амурская область);

2) образование административно-территориальных единиц (Магаданская область, Сахалинская область, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия));

3) упразднение административно-территориальных единиц (Магаданская область, Сахалинская область, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия));

4) преобразование административно-территориальных единиц, муниципальных образований и населенных пунктов (Амурская область);

5) преобразование административно-территориальных единиц (Магаданская область, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия));

6) реорганизация административно-территориальных единиц (Магаданская область, Сахалинская область, Камчатский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ);

7) разделение административно-территориальных единиц, муниципальных образований и населенных пунктов (Амурская область);

8) изменение границ административно-территориальных единиц (Магадан-

ская область);

9) образование населенных пунктов (Сахалинская область, Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия));

10) упразднение населенных пунктов (в случае, если в них отсутствуют зарегистрированное в порядке, установленном законом, население и находящееся в собственности физических и юридических лиц недвижимое имущество) (Амурская область, Сахалинская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия));

11) объединение (слияние) населенных пунктов (Сахалинская область, Еврейская автономная область, Еврейская автономная область);

12) разделение населенных пунктов (Сахалинская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Еврейская автономная область,)

14) выделение населенных пунктов (Сахалинская область, Еврейская автономная область, Еврейская автономная область);

15) преобразование населенных пунктов (Хабаровский край, Еврейская автономная область);

16) изменение категории (статуса) населенных пунктов (Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия).

**Способы определения этапов (стадий) производства изменения административно-территориального устройства.** Изменение административно-территориального устройства производится законодательным (Амурская область, Сахалинская область, Камчатский край, Приморский край, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия) либо исполнительным органом субъекта РФ (Магаданская область) с учетом мнения населения.

Закон субъекта РФ в единичных случаях не регулирует общий порядок решения вопросов административно-территориального устройства, указывая, что решение вопросов административно-

территориального устройства осуществляется органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, правовыми актами субъекта РФ (Республика Саха (Якутия).

Инициатива изменения административно-территориального образования может принадлежать:

1) руководителю субъекта РФ (Амурская область, Приморский край, Еврейская автономная область);

2) органам государственной власти субъекта РФ и органам местного самоуправления (Сахалинская область, Приморский край);

3) депутатам и комитетам законодательного органа субъекта РФ (Амурская область);

4) депутатам законодательного органа субъекта РФ (Еврейская автономная область);

5) представительным органам муниципальных образований (Амурская область, Магаданская область, Камчатский край, Еврейская автономная область);

6) непосредственно населению муниципального образования (Амурская область, Магаданская область, Приморский край);

7) федеральным органам государственной власти (Приморский край);

При этом:

1) указывается перечень документов, предоставляемых для каждой конкретной процедуры (Хабаровский край, Еврейская автономная область, Еврейская автономная область);

2) устанавливаются полномочия органов государственной власти области в регулировании вопросов административно-территориального устройства, прописывается порядок изменения административно-территориального устройства с указанием документов, предоставляемых для каждой конкретной процедуры (Камчатский край, Приморский край);

3) устанавливаются полномочия органов государственной власти и компетенция органов местного самоуправления в регулировании вопросов административно-

территориального устройства (Магаданская область, Хабаровский край);

4) устанавливаются полномочия органов государственной власти и компетенция органов местного самоуправления в регулировании вопросов административно-территориального устройства, прописывается порядок изменения административно-территориального устройства с указанием документов, предоставляемых для каждой конкретной процедуры (Амурская область);

*Переименование* административно-

территориальных единиц осуществляется по общим правилам в соответствии с Федеральным законом "О наименованиях географических объектов" (Амурская область, Сахалинская область, Камчатский край, Республика Саха (Якутия). В законодательстве субъектов РФ может отсутствовать упоминание о порядке переименования административно-территориальных единиц (Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область).

*Приложение*

## **Законы субъектов РФ, регулирующие вопросы административно-территориального устройства.**

### **1. Центральный федеральный округ**

1. Закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 (ред. от 26.06.2013) "О территориальном делении города Москвы".
2. Закон Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ (ред. от 05.03.2018) "Об административно-территориальном устройстве Московской области".
3. Закон Белгородской области от 15.12.2008 № 248 (ред. от 07.11.2017) "Об административно-территориальном устройстве Белгородской области".
4. Закон Брянской области от 05.06.1997 № 13-3 (ред. от 02.10.2017) "Об административно-территориальном устройстве Брянской области".
5. Закон Брянской области от 10.04.2007 № 50-3 (ред. от 11.07.2007) "Об отнесении населенных пунктов, расположенных на территории Брянского района Брянской области, к категории сельских населенных пунктов".
6. Закон Владимирской области от 10.12.2001 № 130-ОЗ (ред. от 18.03.2014) "Об административно-территориальном устройстве Владимирской области и порядке его изменения".
7. Закон Воронежской области от 27.10.2006 № 87-ОЗ (ред. от 06.07.2017) "Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения".
8. Закон Ивановской области от 14.12.2010 № 145-ОЗ (ред. от 04.02.2015) "Об административно-территориальном устройстве Ивановской области".
9. Закон Калужской области от 30.09.2010 № 51-ОЗ (ред. от 21.02.2018) "Об отнесении населенных пунктов, расположенных на территории Калужской области, к категории городских и сельских населенных пунктов".
10. Закон Калужской области от 05.07.2006 № 229-ОЗ (ред. от 07.12.2012) "Об административно-территориальном устройстве Калужской области".
11. Закон Костромской области от 09.02.2007 № 112-4-ЗКО (ред. от 27.11.2017) "Об административно-территориальном устройстве Костромской области".
12. Закон Курской области от 05.12.2005 № 80-ЗКО (ред. от 03.05.2006) "Об административно-территориальном устройстве Курской области".
13. Закон Липецкой области от 28.04.2010 № 382-ОЗ (ред. от 14.09.2017) "Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения".
14. Закон Орловской области от 30.11.2015 № 1881-ОЗ "Об отдельных правоотношениях, связанных с территориальной организацией местного самоуправления в Орловской обла-

сти".

15. Закон Орловской области от 25.12.2013 № 1578-ОЗ (ред. от 10.11.2014) "Об административно-территориальном устройстве Орловской области".
16. Закон Рязанской области от 12.09.2007 № 128-ОЗ (ред. от 27.07.2012) "Об административно-территориальном устройстве Рязанской области".
17. Закон Смоленской области от 28.12.2004 № 120-з (ред. от 08.07.2015) "Об административно-территориальном устройстве Смоленской области".
18. Закон Тамбовской области от 21.06.1996 № 72-3 (ред. от 03.04.2018) "Об административно-территориальном устройстве Тамбовской области".
19. Закон Тверской области от 17.04.2006 № 34-ЗО (ред. от 07.04.2018) "Об административно-территориальном устройстве Тверской области".
20. Закон Тульской области от 27.12.2007 № 954-ЗТО (ред. от 11.06.2014) "Об административно-территориальном устройстве Тульской области".
21. Закон Ярославской области от 07.02.2002 № 12-з (ред. от 21.12.2012) "Об административно-территориальном устройстве Ярославской области и порядке его изменения".

## **2. Северо-Западный федеральный округ**

22. Закон Архангельской области от 23.09.2009 № 65-5-ОЗ (ред. от 05.06.2017) "Об административно-территориальном устройстве Архангельской области".
23. Закон Вологодской области от 04.06.1999 № 371-ОЗ (ред. от 30.01.2018) "О вопросах административно-территориального устройства Вологодской области".
24. Закон Калининградской области от 10.06.2010 № 463 (ред. от 03.07.2015) "Об административно-территориальном устройстве Калининградской области".
25. Областной закон Ленинградской области от 15.06.2010 № 32-оз (ред. от 16.10.2017) "Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения".
26. Закон Мурманской области от 06.01.1998 № 96-01-ЗМО (ред. от 24.12.2015) "Об административно-территориальном устройстве Мурманской области".
27. Областной закон Новгородской области от 11.11.2005 № 559-ОЗ (ред. от 03.03.2016) "Об административно-территориальном устройстве Новгородской области".
28. Закон Псковской области от 05.02.2009 № 833-оз "Об административно-территориальном устройстве Псковской области".
29. Закон Ненецкого автономного округа от 24.02.2005 № 557-ОЗ (ред. от 02.02.2017) "Об административно-территориальном устройстве Ненецкого автономного округа".
30. Закон Республики Карелия от 29.04.2005 № 871-ЗРК (ред. от 02.06.2015) "Об административно-территориальном устройстве Республики Карелия".
31. Закон Республики Коми от 06.03.2006 № 13-РЗ (ред. от 28.04.2017) "Об административно-территориальном устройстве Республики Коми".
32. Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 (ред. от 14.03.2017) "О территориальном устройстве Санкт-Петербурга".

## **3. Северо-Кавказский федеральный округ**

33. Закон Республики Дагестан от 10.04.2002 № 16 (в ред. от 30.12.2013) "Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан".
34. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 24.02.2004 № 84-РЗ (в ред. от 22.02.2017) "Об административно-территориальном устройстве Карачаево-Черкесской Республики".
35. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27.02.2005 № 12-РЗ (в ред. от 23.04.2014) "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики".
36. Закон Республики Северная Осетия - Алания от 09.07.2007 № 34-РЗ (в ред. от 15.03.2017) "Об административно-территориальном устройстве Республики Северная Осетия-Алания".
37. Закон Ставропольского края от 01.03.2005 № 9-КЗ (в ред. от 31.05.2016) "Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края".
38. Закон Чеченской Республики от 14.09.2006 (в ред. от 17.07.2012) "Об административно-

территориальном устройстве Чеченской Республики".

#### **4. Южный федеральный округ**

39. Закон Астраханской области от 04.10.2006 № 67/2006-ОЗ (ред. от 10.04.2018) "Об административно-территориальном устройстве Астраханской области".
40. Закон Волгоградской области от 07.10.1997 № 139-ОД (ред. от 10.07.2015) "Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области".
41. Областной закон Ростовской области от 25.07.2005 № 340-ЗС (ред. от 29.02.2016) "Об административно-территориальном устройстве Ростовской области".
42. Закон Краснодарского края от 02.07.2009 № 1765-КЗ (ред. от 11.02.2013) "Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения".
43. Закон Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 (ред. от 03.11.2016) "Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея".
44. Закон Республики Калмыкия от 06.11.2001 № 138-П-З (ред. от 27.09.2010) "Об административно-территориальном устройстве Республики Калмыкия".
45. Закон Республики Крым от 6 июня 2014 года №18-ЗРК "Об административно-территориальном устройстве Республики Крым"
46. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года №19-ЗС "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя".

#### **5. Приволжский федеральный округ**

47. Закон Кировской области №387-ЗО от 02.12.2005 "Об административно-территориальном устройстве Кировской области" (в ред. От 29.12.2012).
48. Закон Нижегородской области от 16.11.2005 № 184-З (в ред. от 31.05.2017) "Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области».
49. Закон Оренбургской области от 11.07.2007 № 1370/276-IV-ОЗ (в ред. от 15.12.2014) "Об административно-территориальном устройстве Оренбургской области".
50. Закон Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 (в ред. от 10.10.2017) "Об административно-территориальном устройстве Пермского края".
51. Закон Пензенской области от 09.03.2005 № 774-ЗПО (в ред. от 08.09.2017) "Об административно-территориальном устройстве Пензенской области".
52. Решение Самарской Губернской Думы от 27.02.1996 № 169 "О Законе Самарской области "Об административно- территориальном устройстве Самарской области".
53. Закон Саратовской области от 29.03.2000 (в ред. от 04.02.2014) "Об административно-территориальном устройстве Саратовской области".
54. Закон Ульяновской области от 28.09.2006 (в ред. от 29.12.2014) "Об административно-территориальном устройстве Ульяновской области".
55. Закон Республики Башкортостан от 20.04.2005 № 178-з (в ред. от 01.06.2015) "Об административно-территориальном устройстве Республики Башкортостан".
56. Закон Республики Марий Эл от 03.05.2006 № 22-З (в ред. от 31.10.2014) "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства (деления) Республики Марий Эл".
57. Закон Республики Мордовия от 23.03.1998 № 7-З (в ред. от 15.06.2015) "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Мордовия".
58. Закон Республики Татарстан от 07.12.2005 №116-ЗРТ (в ред. от 02.07.2015) "Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан".
59. Закон Удмуртской Республики от 19.10.2006 № 46-РЗ (в ред. от 05.03.2018) "Об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики".
60. Закон Чувашской Республики от 19.12.1997 № 28 (в ред. от 30.07.2013) "Об административно-территориальном устройстве Чувашской Республики".

#### **6. Уральский федеральный округ**

61. Закон Курганской области от 27 декабря 2007 года № 316 (в ред. от 25.10.2017) "Об административно-территориальном устройстве Курганской области".
62. Закон Свердловской области от 13 апреля 2017 года №34-оз (в ред. от 29.06. 2017) "Об

административно-территориальном устройстве Свердловской области".

63. Закон Тюменской области от 04 ноября 1996 года №53 (в ред. от 29.06.2017) "Об административно-территориальном устройстве Тюменской области".
64. Закон Челябинской области от 08 ноября 2006 года № 66-зо (в ред. от 31.10.2013) "Об административно-территориальном устройстве Челябинской области".
65. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 7 июля 2004 года № 43-оз (в ред. от 09.12.2015) "Об административно-территориальном устройстве Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и порядке его изменения".
66. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06 октября 2006 года № 42-ЗАО (в ред. от 06.12.2012) "Об административно-территориальном устройстве Ямало-Ненецкого автономного округа".

#### **7. Сибирский федеральный округ**

67. Закон Республики Алтай от 10.11.2008 № 101-РЗ (ред. от 11.03.2016) "Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай".
68. Закон Республики Бурятия от 10.09.2007 № 2433-III (ред. от 07.07.2017) "Об административно-территориальном устройстве Республики Бурятия".
69. Конституционный закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-1 "Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва".
70. Закон Республики Хакасия от 05.05.2004 № 20 (ред. от 07.12.2017) "Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия".
71. Закон Алтайского края от 01.03.2008 № 28-ЗС (ред. от 26.12.2017) "Об административно-территориальном устройстве Алтайского края".
72. Закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 320-33К (ред. от 08.12.2014) "Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края".
73. Закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 313-33К (ред. от 26.12.2012, с изм. от 04.10.2017) "Об установлении границ и административных центров административно-территориальных единиц Забайкальского края".
74. Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4765 (ред. от 29.06.2017) "О перечне административно-территориальных единиц и территориальных единиц Красноярского края".
75. Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4110 "Об административно-территориальных единицах с особым статусом".
76. Закон Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 (ред. от 19.03.2015) "Об административно-территориальном устройстве Красноярского края".
77. Закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-ОЗ (ред. от 23.03.2017) "Об административно-территориальном устройстве Иркутской области".
78. Закон Кемеровской области от 27.12.2007 № 215-ОЗ (ред. от 29.03.2017) "Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области".
79. Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ (ред. от 03.10.2017) "Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области".
80. Закон Омской области от 15.10.2003 № 467-ОЗ (ред. от 10.12.2013) "Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения".
81. Закон Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ (ред. от 13.04.2016) "Об административно-территориальном устройстве Томской области".

#### **8. Дальневосточный федеральный округ**

82. Закон Амурской области от 23.12.2005 № 127-ОЗ (ред. от 03.04.2018) "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области".
83. Закон Магаданской области от 09.06.2010 № 1292-ОЗ (ред. от 04.07.2016) "Об административно-территориальном устройстве Магаданской области".
84. Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 (ред. от 01.06.2017) "Об административно-территориальном устройстве Камчатского края".
85. Закон Сахалинской области от 23.03.2011 № 25-ЗО (ред. от 19.12.2016) "Об административно-территориальном устройстве Сахалинской области".

86. Закон Приморского края от 14.11.2001 № 161-КЗ (ред. от 05.06.2017) "Об административно-территориальном устройстве Приморского края".
87. Закон Хабаровского края от 28.03.2007 № 109 (ред. от 26.07.2017) "Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края".
88. Закон Еврейской автономной области от 20.07.2011 № 982-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области".
89. Закон Чукотского автономного округа от 30.06.1998 № 33-ОЗ (ред. от 27.03.2018) "Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа".
90. Закон Республики Саха (Якутия) от 06.07.1995 № 77-1 (ред. от 26.03.2015) "Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия)".

---

<sup>1</sup> В разных субъектах Российской Федерации последствия проявляются по-разному и требуют отдельного исследования.

<sup>2</sup> В настоящее время данный термин определен не путем перечисления содержательных признаков, но перечисление видов муниципальных образований.