

На правах рукописи



Попов Владислав Александрович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ И
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2026

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет».

**Научный
руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Бялкина Татьяна Михайловна

**Официальные
оппоненты:** **Гриценко Елена Владимировна**
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Санкт-Петербургский государственный университет»,
профессор кафедры конституционного права

Баженова Ольга Ивановна
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО
«Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова», доцент кафедры конституционного
и муниципального права

**Ведущая
организация:** федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Защита состоится «16» октября 2026 г. в 14:00 на заседании диссертационного совета 24.2.288.09, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет», по адресу: 394018, г. Воронеж, Университетская пл., 1, Конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Зональной научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» <http://www.science.vsu.ru/>.

Автореферат диссертации разослан «20» августа 2026 г.

Ученый секретарь диссертационного совета



Носова Ю.Б.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена весомым теоретическим и практическим значением территории государства как основы для построения и функционирования различных уровней и видов органов публичной власти, а также постоянным вниманием законодателя и научного сообщества к проблемам территориальной организации государства. Это наглядно демонстрирует прошедшая в 2020 году конституционная реформа, в результате которой в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, направленные на укрепление государственной и территориальной целостности, введена новая форма публично-правовых образований – федеральные территории. Территориальные преобразования охватывают все уровни публичной власти: так, за период с 1994 по 2022 год произошло 9 изменений границ между субъектами Федерации; с 2003 по 2008 год вследствие объединения 11 регионов¹ было образовано 5 новых субъектов Российской Федерации; в 2014 и 2022 годах в состав России были приняты 6 новых субъектов.

Активно реформируются территориальные основы местного самоуправления. В ходе крупных изменений законодательства об указанном уровне публичной власти в 2014 и 2019 годах появились новые виды муниципальных образований, а принятый после трехлетней дискуссии 20 марта 2025 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» фактически возвел в ранг одной из основ государственной политики массовый переход на одноуровневую систему муниципалитетов². При этом изменение границ и преобразование данных публично-территориальных единиц достаточно

¹ Здесь и далее по тексту понятие «регион» используется в качестве синонима субъекта Федерации

² Здесь и далее по тексту понятие «муниципалитет» используется в качестве синонима муниципального образования

активно происходят во многих субъектах Федерации: к примеру, за 2019 год осуществлено 172 преобразования в 30 регионах.

Административно-территориальное устройство, меняющееся несинхронно ввиду его отнесения к исключительному ведению субъектов Федерации, в качестве конституционно-правового института характеризуется отсутствием единой теоретической концепции, что порождает проблемы практического характера. В постсоветский период, когда административно-территориальное устройство стало элементом статуса республик, областей, краев, автономных округов, автономной области и городов федерального значения, его правовое регулирование осуществляется исключительно на региональном уровне, а научное внимание к нему снизилось ввиду смещения акцента на проблематику федеративного устройства и территориальных основ местного самоуправления. Однако следует констатировать, что административно-территориальное устройство не утратило своего значения, не стало публично-правовым анахронизмом, поскольку активно влияет на иные формы территориальной организации публичной власти, трансформируясь под их воздействием. При этом его общегосударственная ценность проявляется в том, что оно влияет на систему многих федеральных и региональных органов государственной власти, регулирует виды и статус населенных пунктов, во многом обуславливает расселение граждан в пределах территории субъектов Федерации и построение муниципальной власти, тем самым обеспечивая реализацию прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности.

В условиях отсутствия единой доктринальной основы административно-территориального устройства, базовых принципов его организации на федеральном уровне, а также несовершенства многих региональных законов о нем, теоретико-правовое обоснование актуальной концепции и направлений развития данного института, решение правотворческих и практических вопросов необходимо в целях совершенствования государственного управления и деятельности органов публичной власти всех уровней.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В постсоветский период развития науки конституционного права было написано несколько диссертационных исследований, посвященных административно-территориальному устройству субъектов Федерации, такими авторами, как В.Н. Афонькин, Е.А. Гейн, А.А. Данько, А.В. Диреганова, Ю.В. Ермолаева, С.П. Калинин. Вопросы территориальной организации государства и административно-территориального устройства в ее контексте рассматривались С.Н. Бабуриным, А.А. Ворониным, А.Н. Диденко, А.Н. Нифановым, А.Н. Чертковым. Отдельные аспекты административно-территориального устройства как института конституционного права, его соотношения с территориальными основами местного самоуправления, его положения в системе публичной власти рассматривали С.А. Авакьян, Ю.В. Агибалов, И.В. Бабич, О.И. Баженова, М.С. Басиев, В.И. Васильев, В.А. Виноградов, А.К. Гагиев, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьев, В.А. Зикеев, А.Н. Кокотов, А.А. Ларичев, И.В. Лексин, И.И. Овчинников, С.В. Нарутто, Д.Б. Сергеев, А.В. Темираев, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина. Зарубежный опыт территориальной организации публичной власти анализировался Г.А. Василевичем, А.А. Городиловым, Д.О. Ежевским, И.Н. Зубовым, А.В. Куликовым, Ю.А. Лейбо, А.М. Осавелюком, И.В. Упоровым, Е.Н. Хазовым и др. Тем не менее, современная наука конституционного и муниципального права характеризуется явно недостаточным вниманием к теоретическим основам административно-территориального устройства субъектов Федерации, его положению в системе публичной власти, анализу регионального законодательства – его основной нормативной базе, а также к новейшим практическим проблемам, связанным с появлением федеральных территорий и перманентными муниципально-территориальными реформами.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования составляют теоретические концепции административно-территориального устройства, исторические памятники права – источники указанного конституционно-правового института, законодательство о территориальной организации публичной власти ряда зарубежных стран, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и практика Верховного Суда Российской Федерации.

Цель исследования – разработка современной теоретической концепции института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, определяющей его место среди прочих форм территориальной организации Российской Федерации и ее субъектов, а также направленной на совершенствование его правовой основы.

Для достижения отмеченной цели были поставлены и решены следующие **задачи** исследования:

- 1) сформулировать объективную и отвечающую современным реалиям научную концепцию административно-территориального устройства субъектов Федерации с учетом его разграничения с иными формами территориальной организации публичной власти;
- 2) выявить основные исторические закономерности и этапы развития административно-территориального устройства в России;
- 3) определить специфику закрепления и использования понятия административно-территориального устройства в зарубежных Конституциях, а также особенности территориальной организации публичной власти в государствах, входящих в различные правовые семьи;
- 4) раскрыть содержание системы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Федерации, основных направлений государственной политики в этой сфере, а также определить влияние правоприменительной практики на его развитие;

5) выявить основные закономерности правового регулирования понятия, видов и критериев разграничения населенных пунктов и административно-территориальных единиц в региональном законодательстве об административно-территориальном устройстве;

6) раскрыть основные закономерности юридической регламентации вопросов учета и порядка изменения административно-территориального устройства в региональном законодательстве об административно-территориальном устройстве;

7) сформулировать проблему соотношения федеральных территорий и административно-территориального устройства субъектов Федерации, предложить и обосновать способы ее решения;

8) доказать с теоретической и практической точек зрения возможность создания местных органов государственной власти как собственных элементов системы публичной власти административно-территориальных единиц субъектов Федерации;

9) определить основные направления взаимодействия административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, наиболее распространенные модели соотношения административно-территориальных единиц и муниципальных образований, а также перспективы развития административно-территориального устройства в свете муниципально-территориальной реформы.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, решения Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции, материалы официальных сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе официальные данные Росстата, реестров административно-территориального устройства субъектов Федерации и иных публичных информационных систем.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена следующими частнонаучными методами: формально-

догматическим, конкретно-историческим и сравнительно-правовым. Общенаучные методы – анализ, синтез, системно-структурный, статистический – использованы при формулировании современной концепции и понятия административно-территориального устройства, выявлении его основных признаков; определении основных складывающихся моделей соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления; формулировании предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования. Формально-догматический метод применен при рассмотрении федерального законодательства, уставов (конституций) и законодательства субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве, а также отдельных муниципальных правовых актов и нормативных правовых актов федеральной территории «Сириус». Метод юридической компаративистики использован при сравнении института административно-территориального устройства в зарубежных странах и отдельных субъектах Российской Федерации; конкретно-исторический метод с элементами диахронного сравнения – при выделении основных этапов развития законодательства об административно-территориальном устройстве.

Теоретическая основа диссертационного исследования базируется на научных работах представителей наук теории государства и права, конституционного (государственного), муниципального и административного права всех периодов развития российского юридического знания. Среди них такие дореволюционные ученые, как И.Е. Андриевский, Ю.В. Готье, А.Д. Градовский, А.И. Елистратов, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалланд; советские – А.Я. Вышинский, В.Т. Кабышев, В.А. Кадыров, М.Г. Кириченко, Е.И. Козлова, В.А. Круталевич, О.К. Кулиев, А.В. Лужин, В.С. Основин, Р.С. Павловский, М.А. Шафир; современные российские – С.А. Авакьян, Ю.В. Агибалов, В.Н. Афонькин, И.В. Бабич, С.Н. Бабурин, О.И. Баженова, М.С. Басиев, О.Ю. Болдырев, С.Н. Братановский, Т.М. Бялкина, Г.А. Василевич, В.И. Васильев,

В.А. Виноградов, А.А. Воронин, А.К. Гагиев, Е.А. Гейн, А.А. Городилов, Е.В. Гриценко, А.А. Данько, А.Н. Дементьев, Р.М. Дзидзоев, А.Н. Диденко, А.В. Диреганова, О.В. Дудина, Д.О. Ежевский, Ю.В. Ермолаева, В.А. Зикеев, И.Н. Зубов, И.Д. Исаев, С.П. Калинин, И.А. Кашин, О.А. Кожевников, А.Н. Кокотов, Л.В. Кошман, Е.А. Кремянская, В.А. Лапин, А.А. Ларичев, Ю.А. Лейбо, И.В. Лексин, В.Я. Любовный, А.В. Куликов, Р.С. Мулукаев, С.В. Нарутто, А.Н. Нифанов, И.И. Овчинников, М.Е. Омеляненко, А.М. Осавелюк, С.В. Праскова, Д.Б. Сергеев, Ю.Н. Старилов, В.М. Сырых, В.В. Сычев, А.В. Темираев, М.М. Тхаркахо, И.В. Упоров, Л.К. Фазлиева, В.Н. Фурсов, Е.Н. Хазов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Е.А. Шаталов, С.М. Шахрай, Е.С. Шугрина.

Нормативная основа диссертационного исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, международные договоры, федеральное законодательство и подзаконные акты, уставы (конституции), законы и подзаконные акты субъектов Федерации, муниципальные правовые акты и нормативные правовые акты органов публичной власти федеральной территории «Сириус».

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке теоретической концепции административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, учитывающей его положение в территориальной структуре российского государства и системе территориальной организации публичной власти с учетом разграничения административно-территориального устройства с федеративным устройством, территориальной организацией местного самоуправления и федеральными территориями. Выявлены основные этапы эволюции законодательства об административно-территориальном устройстве и развития научных представлений о данном институте. Определена специфика закрепления в зарубежном законодательстве терминологии, отражающей территориальную организацию публичной власти. Раскрыты закономерности правового регулирования понятия, видов и критериев разграничения населенных пунктов

и административно-территориальных единиц, учета населенных пунктов и административно-территориальных единиц и порядка изменения административно-территориального устройства на примере 25 регионов Российской Федерации. Сформулирована проблема соотношения административно-территориального устройства субъектов Федерации и федеральных территорий и предложены пути ее решения. Охарактеризованы теоретические и практические предпосылки создания и функционирования местных органов государственной власти, обеспечивающих правосубъектность административно-территориальных единиц. Выявлены наиболее типичные модели соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в субъектах Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Основой представленной теоретической концепции о сущности административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации является вывод о том, что в настоящее время оно не образует обособленный самостоятельный уровень публичной власти, что обуславливает необходимость разграничения административно-территориального устройства с иными существующими формами территориальной организации публичной власти, в том числе путем уточнения сфер государственного и муниципального управления, пространственной основой которых оно является.

2. Доказано, что административно-территориальное устройство в отличие от федеративного устройства и территориальной организации местного самоуправления, обеспечивающих реализацию принципа децентрализации публичной власти, способствует воплощению не закрепленного законодательно принципа деконцентрации. Указанный принцип организации и функционирования публичной власти заключается в построении и обеспечении деятельности органов, составляющих единую централизованную иерархическую систему с подчинением нижестоящего звена вышестоящему. Таким образом, система административно-территориальных единиц

обеспечивает формирование органов, входящих в единую систему органов государственной власти (суды) и иных государственных органов (прокуратура, Следственный комитет, территориальные избирательные комиссии), а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Федерации. При этом первичным уровнем деконцентрации публичной власти обычно выступает территория субъекта Федерации как неотъемлемая часть территории России.

3. Административно-территориальное устройство субъектов Федерации как комплексный межотраслевой публично-правовой институт целесообразно подразделить на две группы правовых норм: собственно «территориальную», представленную нормами конституционного и муниципального права, регулируемыми статус административно-территориальных единиц и населенных пунктов, а также «административную», включающую в себя нормы административного права, регламентирующие статус, порядок образования, реорганизации и упразднения органов, действующих на основе принципа деконцентрации публичной власти.

4. Обоснована специфика термина «административно-территориальное устройство» в современной России, а также в некоторых странах постсоветского пространства, заимствовавших российскую терминологию в советский период. В конституциях других стран присутствует иная терминология, как правило, отражающая уровни публичной власти или ее природу на местах. Выявлен ряд закономерностей, исходя из критерия природы власти в территориальных единицах: в странах англо-саксонской семьи обычно низовой уровень публичной власти понимается как местное самоуправление, романо-германской – как сочетание местной государственной власти и местного самоуправления, социалистической – только как местная государственная власть; степень централизации и характер взаимоотношения центральной и местной власти могут существенно различаться.

5. Нормативные правовые акты, входящие в систему правового регулирования административно-территориального устройства субъектов

Российской Федерации, существенно различаются по содержанию их конкретных норм и юридической технике в зависимости от политических, историко-географических и юридических факторов. Наиболее типичными проблемами регионального правового регулирования являются наличие сложных и избыточных юридических конструкций; смешение административно-территориальных единиц и населенных пунктов; применение разной терминологии, обозначающей виды изменения административно-территориального устройства; различие производств по изменению муниципально-территориального и административно-территориального устройства на основе федеральных и региональных норм; отсутствие в некоторых законах принципа выявления и учета мнения населения и др. Их решение возможно только при унификации общих принципов административно-территориального устройства.

6. Административно-территориальное устройство испытывает влияние происходящих муниципально-территориальных реформ несмотря на нахождение в исключительном ведении субъектов Федерации, что приводит к его трансформации. Это проявляется в том, что многие субъекты Федерации, перешедшие на одноуровневую систему муниципальных образований, одновременно ликвидируют первичный уровень административно-территориальных единиц, а также законодательно устанавливают новый вид административно-территориальных единиц, соответствующих муниципальным округам, либо используют один из установленных видов для обеспечения такого соответствия.

7. Доказано, что в целях совершенствования административно-территориального устройства субъектов Федерации необходимо принятие нормативного правового акта, устанавливающего основы государственной политики Российской Федерации в области территориальной организации публичной власти регионального уровня, а также федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Федерации. Для обеспечения перевода указанной сферы общественных

отношений в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов обоснована необходимость расширительного нормативного толкования Конституционным Судом Российской Федерации пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции России, в соответствии с которым установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, к которым, безусловно, относится и территориальная организация, регламентируется федеральными законами и законами субъектов Федерации.

8. Обоснована возможность признания федеральной территории «Сириус» в качестве особого публично-правового образования, обладающего большим количеством признаков муниципалитета, но выведенного из состава региональной территории. Предлагается урегулировать на федеральном уровне базовые принципы создания федеральных территорий и установить в качестве важнейшей гарантии необходимость выявления и учета мнения населения субъекта Федерации при уменьшении его пространства вследствие создания федеральной территории.

9. Новый вариант определения полномочий органов местного самоуправления, закрепленный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», позволяет предложить в качестве одного из организационных способов их эффективного осуществления создание в пределах административно-территориальных единиц местных органов государственной власти. Основы правового статуса данных органов публичной власти предлагается установить в федеральном законе об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Федерации. В структуру местных органов государственной власти может входить местная государственная администрация с избираемым населением либо законодательным органом субъекта Федерации главой. При этом их существование обеспечит правосубъектность административно-территориальных единиц в качестве особых публичных территориальных коллективов.

10. Определено, что в качестве наиболее типичных моделей соотношения административно-территориальных единиц и муниципальных образований целесообразно рассматривать унификацию (полное совпадение их видов, границ и наименований), частичную унификацию (совпадение их границ при различии их наименований или видов), деунификацию (несовпадение их границ или уровней). Обосновано, что перспективным направлением развития административно-территориального устройства является обеспечение им принципа деконцентрации муниципального управления посредством формирования территориальных подразделений администраций муниципальных округов в пределах административно-территориальных единиц, совпадающих в границах с бывшими городскими и сельскими поселениями.

11. Разработан проект Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации», в котором предлагается закрепить общие положения (терминологический аппарат, принципы административно-территориального устройства, полномочия органов публичной власти в сфере административно-территориального устройства, соотношение с федеральными территориями и территориальными основами местного самоуправления), виды и критерии разграничения административно-территориальных единиц и населенных пунктов, порядок изменения административно-территориального устройства. Кроме того, в тексте законопроекта предлагается предусмотреть сохранение деления населенных пунктов на городские и сельские, императивность двухуровневой системы административно-территориальных единиц, право населения инициировать изменение административно-территориального устройства, обязательный учет мнения населения при изменении административно-территориального устройства, дифференциацию форм учета мнения населения и установление случаев применения императивного голосования граждан.

Теоретическая значимость диссертационного исследования проявляется в том, что разработана современная доктринальная концепция административно-территориального устройства субъектов Федерации, выявлены основные этапы эволюции законодательства о данной форме территориальной организации публичной власти, определена специфика использования указанного термина в зарубежном конституционном праве, определены общие закономерности правового регулирования административно-территориального устройства в законодательстве субъектов Федерации, сформулированы и обоснованы предложения по решению проблем соотношения административно-территориального устройства с федеральными территориями, территориальными основами местных органов государственной власти, территориальной организацией местного самоуправления. Полученные выводы могут быть использованы для дальнейших правовых исследований в области административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации публичной власти в целом.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности применения полученных теоретических выводов при разработке федерального законодательства об общих принципах административно-территориального устройства, местных органах государственной власти и федеральных территориях, а также совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве. Отраженные в тексте работы идеи могут быть использованы при преподавании таких дисциплин, как «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право», «Территориальная организация публичной власти», равно как и в практической деятельности органов публичной власти при образовании, преобразовании и упразднении административно-территориальных единиц и населенных пунктов.

Степень достоверности результатов исследования характеризуется анализом широкого спектра теоретических, исторических, практических

проблем административно-территориального устройства субъектов Федерации, его рассмотрением сквозь призму всех элементов территориальной организации государства, проведением компаративистского исследования данного института в некоторых зарубежных странах и 25 регионах, представляющих различные федеральные округа и виды субъектов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Изложенные в тексте работы основные результаты и выводы докладывались автором на следующих научных конференциях и круглых столах:

1) круглый стол «Публичная власть: конституционно-правовые стандарты и отраслевое правовое развитие» в рамках международной научно-практической конференции, посвященной 105-летию юридического факультета Воронежского государственного университета «Юридические науки и вызовы современности: отечественные и сравнительно-правовые исследования» (г. Воронеж, ВГУ, 16-17 ноября 2023 года);

2) Всероссийская Школа молодых учёных на тему «Современное Российское государство: историко-теоретическое и конституционно-правовое измерение» (г. Москва, РГУП, 21 марта 2024 года);

3) Международная научно-практическая конференция «II Елистратовские чтения: Публичное право стран СНГ и ЕАЭС: национальные и сравнительно-правовые исследования» (г. Новосибирск, СибУПК, 17 мая 2024 года);

4) Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 100-летию со дня рождения профессора Виктора Степановича Основина «Научное наследие профессора Виктора Степановича Основина и актуальные проблемы современного конституционализма» (г. Воронеж, ВГУ, 27 июня 2024 года);

5) XII Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Права человека: история, теория, практика» (г. Курск, ЮЗГУ, 5 ноября 2024 года);

6) Всероссийский круглый стол «Современное российское государство: конституционно-правовое измерение», посвященный 25-летию со дня

образования кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука (г. Москва, РГУП, 19 ноября 2024 года);

7) Всероссийская научно-практическая конференция «Административное право и процесс: традиции, новаторство, прогресс», посвященная 20-летию федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс» (г. Воронеж, ВГУ, 7 февраля 2025 года);

8) IX Научно-практический форум «Муниципальная власть в современном мире» (г. Москва, РУДН им. П. Лумумбы, 21 апреля 2025 года);

9) Всероссийская научно-практическая конференция «Государственно-правовая наука на защите Отечества и других духовно-нравственных ценностей российского народа» (г. Воронеж, ВГУ, 16 мая 2025 года);

10) «Права человека: история, теория, практика»: XIII Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием (г. Курск, ЮЗГУ, 14 ноября 2025 года);

11) круглый стол «Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: между законодательным замыслом и развитием местного самоуправления» в рамках международной научно-практической конференции «Сила права и право силы: современный контекст» (г. Москва, МГУ, 26 ноября 2025 года);

12) круглый стол с международным участием «Конституционный правопорядок на постсоветском пространстве: основные тенденции развития» (г. Саратов, СГЮА, 26 февраля 2026 года);

13) Всероссийская научно-практическая конференция «120 лет парламентаризма в России: исторические вехи и современная конституционно-правовая модель» (г. Воронеж, ВГУ, 21 мая 2026 года);

Основные выводы диссертационного исследования изложены в 6 научных статьях, опубликованных в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК Минобрнауки России, а также в 10

научных статьях, опубликованных в журналах и изданных по итогам конференций сборниках, входящих в систему РИНЦ.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В.С. Основина юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет».

Структура диссертации включает в себя введение, 3 главы, разделенных на 9 параграфов, заключение, список источников и приложение, представленное основными положениями проекта Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении отражается актуальность выбранной темы исследования, степень ее научной разработанности, раскрываются объект, предмет, цель и задачи исследования. Обосновываются эмпирическая, нормативная, методологическая и теоретическая основы диссертации. Формулируются новизна научного исследования и положения, выносимые на защиту. Представляется информация о теоретической и практической значимости диссертационного исследования, степени достоверности результатов исследования, апробации его результатов, а также о структуре работы.

Первая глава диссертации «Административно-территориальное устройство как форма территориальной организации публичной власти: историко-теоретические аспекты» включает в себя три параграфа. В рамках первого параграфа «Основные теоретические концепции о сущности административно-территориального устройства, его понятии и принципах» проанализированы наиболее важные доктринальные подходы к пониманию сущности административно-территориального устройства, положения

Конституции России на предмет закрепления статуса и состава территории государства, нормы федерального законодательства о публичной власти (прежде всего, Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»). Выявлены зависимость природы данного явления от конституционно-правового понимания территории, взаимосвязь и различие государственного и административно-территориального устройства, необходимость определения сущности предмета исследования через анализ системы публичной власти и территориальных основ каждого из ее уровней. Определено, что в настоящее время административно-территориальные единицы субъектов Российской Федерации не представляют собой обособленный публичный территориальный коллектив (публично-правовое образование), которыми выступают Российская Федерация с общегосударственной территорией и федеральными органами государственной власти, субъекты Российской Федерации с соответствующими органами государственной власти, образующими федеративное устройство, муниципальные образования с органами местного самоуправления, которым соответствует собственная форма территориальной организации, а также появившиеся вследствие конституционной реформы 2020 г. федеральные территории, составляющие обособленный вид публичной власти.

На основе анализа системы органов, функционирующих в пределах административно-территориальных единиц, сделан вывод о том, что в отличие от иных форм территориальной организации публичной власти, строящихся на основе принципа децентрализации, предполагающего самостоятельность каждого публично-правового образования в рамках предоставленных полномочий, сущность административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации заключается в обеспечении им реализации принципа деконцентрации публичной власти (публичного управления), который еще недостаточно изучен в отечественной доктрине конституционного права и не закреплен в законодательстве. Данный теоретический вывод обеспечивает разграничение административно-территориального устройства субъектов

Федерации с иными формами территориальной организации публичной власти и определяет его собственное предназначение в территориальной структуре России.

Во втором параграфе «Развитие законодательства и доктрины об административно-территориальном устройстве России и субъектов Федерации» проанализированы наиболее значимые исторические памятники российского права – Конституции, законы, акты главы государства, закреплявшие основы территориальной организации публичной власти, а также доктринальные воззрения на институт административно-территориального устройства российских ученых-государствоведов и конституционалистов дореволюционного и советского периодов. Выявлено, что историческое развитие административно-территориального устройства как реальных общественных отношений и как государственно-правового института, начавшееся с момента формирования единого централизованного Российского государства, сопровождалось постепенным переводом территории в плоскость публичного права, формированием осознанной и целенаправленной государственной территориальной политики, повышением эффективности аппарата государственной власти, постепенным совершенствованием нормотворческой деятельности. Основой разграничения этапов развития административно-территориального устройства предложено считать юридические характеристики источника и уровня правового регулирования, изменения которых способствовали трансформации его понимания и закономерностей. Исходя из этого, выделены следующие основные этапы: 1) «допетровский» (конец XV века – начало XVIII века); 2) «имперский» (1708 – 1917 годы); 3) «советский» (1918 – 1993 годы) 4) «современный» (с 1994 года по настоящее время).

Третий параграф «Опыт территориальной организации публичной власти в унитарных и федеративных зарубежных государствах» представляет собой компаративистское исследование конституций ряда государств, представляющих различные континенты, правовые семьи, формы

государственного устройства на предмет закрепления основ территориальной организации публичной власти и разграничения полномочий по их установлению, а также конституционных и законодательных положений США, Великобритании, Франции, ФРГ, КНР об их административно-территориальном устройстве. Сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта административно-территориального устройства демонстрирует, в первую очередь, уникальность данного термина для советского и российского права, поскольку он используется только в конституциях стран постсоветского пространства и некоторых государствах Восточной Европы, входивших ранее в социалистическую правовую семью. В основных законах иных стран имеет место другая терминология, как правило, отражающая уровни публичной власти или ее природу на местах. Рассмотрены различные критерии классификации публично-территориальных единиц в унитарных и федеративных иностранных государствах, а также особое внимание уделено характеру публичной власти в их пределах как важнейшему основанию их классификации и выделения основных моделей административно-территориального устройства за рубежом. На примере США и Великобритании раскрыты особенности англо-саксонской модели, где публичная власть на местах рассматривается только как местное самоуправление. На примере ФРГ и Франции определена специфика романо-германской модели, территориальные образования которых характеризуются сочетанием как местного самоуправления, так и местной государственной власти. Проанализированы конституционные основы территориальной организации Китая, где публичная власть на местах рассматривается как продолжение единого централизованного государства, что позволяет говорить о социалистической модели административно-территориального устройства.

Вторая глава «Конституционно-правовые основы административно-территориального устройства субъектов российской федерации» включает в себя три параграфа. В первом параграфе «Современная система правового регулирования административно-территориального устройства субъектов

Российской Федерации» представлен анализ федерального законодательства и ряда правовых позиций Конституционного Суда России о положении административно-территориального устройства в системе предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, а также основ государственной политики в данной сфере; проведено сравнительно-правовое исследование конституций (уставов) 25 субъектов Федерации, относящихся ко всем типам регионов и представляющих все 8 федеральных округов.

Определено, что совершенствование правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Федерации должно быть связано с принятием основ государственной политики в области территориальной организации публичной власти в субъектах Федерации, которые позволили бы выработать объективные критерии выбора одноуровневой, смешанной либо двухуровневой системы административно-территориального устройства и территориальных основ местного самоуправления. Также аргументирована необходимость принятия федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства российских регионов и расширительного нормативного толкования Конституционным Судом Российской Федерации пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции России.

Второй параграф «Законодательство субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве: сравнительно-правовой анализ материально-правового регулирования» представляет собой компаративистское исследование соответствующих норм 25 региональных законов об административно-территориальном устройстве. Определены их общие черты в виде предмета правового регулирования, включающего в себя терминологический аппарат, принципы административно-территориального устройства, понятие и виды населенных пунктов и административно-территориальных единиц, реже – компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере. В то же время объем и качество правовой регламентации, вопросы содержания (к примеру, требования к

численности городских населенных пунктов, виды административно-территориальных единиц) и юридической техники составляют различия, обусловленные историко-географическими и юридическими факторами. При этом существенное влияние на регулирование данных вопросов оказало влияние как позднесоветское законодательство, так и законодательство о местном самоуправлении, что свидетельствует о тесной взаимосвязи двух форм территориальной организации публичной власти. Ряд законов характеризуется пробелами в регламентации некоторых положений, наличием сложных и избыточных юридических конструкций (например, административно-территориальная единица муниципального образования, территориальная единица), смешением административно-территориальных единиц и населенных пунктов. Их совершенствование возможно только при унификации общих принципов административно-территориального устройства.

В рамках третьего параграфа «Законодательство субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве: сравнительно-правовой анализ процедурных норм» проанализированы соответствующие нормы 25 региональных законов об административно-территориальном устройстве, охватывающие правила учета населенных пунктов и административно-территориальных единиц, порядок их образования, преобразования и упразднения. Обоснована необходимость выработки и законодательного закрепления понятия «производство по изменению административно-территориального устройства», охватывающего совокупность стадий и процедур в рамках каждой из вышеперечисленных форм. Многие вопросы процессуального характера существенно отличаются в субъектах Федерации. Особое внимание вызывают разная терминология, обозначающая виды изменения административно-территориального устройства, выявление и учет мнения населения, далеко не во всех регионах являющиеся принципами данного института и регулирующие в полном объеме, а также проблема соотношения производств по изменению муниципально-территориального и административно-территориального устройства, сопровождающаяся коллизией

федерального и регионального законодательства. Решение данных вопросов возможно только при установлении общих принципов административно-территориального устройства на федеральном уровне.

Третья глава «Место административно-территориального устройства в системе территориальной организации публичной власти и основные направления его реформирования» разделена на три параграфа. В первом параграфе «Влияние федеральных территорий на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» проанализированы положения Конституции и ряд правовых позиций Конституционного Суда России о федеральных территориях, Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус», Устав «Сириуса» и ряд нормативных правовых актов его органов публичной власти, публичные реестры Краснодарского края и Российской Федерации, доктринальные представления о природе и сущности федеральных территорий. Возникновение федеральных территорий в территориальной структуре России обуславливает собой проблему их статуса в системе публично-правовых образований, а также проблему соотношения с административно-территориальным устройством, поскольку создание федеральных территорий возможно только в границах существующего субъекта Федерации. Отсутствие базового федерального закона об общих принципах организации федеральных территорий позволяет в качестве эмпирической базы рассматривать только единственное подобное образование «Сириус», которое следует признать особым видом публичных территориальных коллективов с большим количеством признаков муниципалитета, выведенного из состава территории региона. Предлагается урегулировать на федеральном уровне базовые принципы создания федеральных территорий и установить в качестве важнейшей гарантии необходимость выявления и учета мнения населения субъекта Федерации при уменьшении его пространства вследствие создания федеральной территории.

Второй параграф «Теоретические и практические предпосылки создания местных органов государственной власти в пределах административно-

территориальных единиц» представляет собой анализ действующей системы правового регулирования, включая правовые позиции Конституционного Суда России, и опыта создания данных элементов публичной власти в ряде субъектов Федерации в 1990-ые и 2000-ые годы. Очевидно, что теоретическая возможность их создания и функционирования, обусловленная открытым перечнем органов в законодательстве о публичной власти и сопровождающаяся общей тенденцией по централизации, требует практического подкрепления в виде решения вопросов о системе местных органов государственной власти, их статусе, территориальных основах, компетенции и финансировании. Непосредственной предпосылкой для формирования местных органов государственной власти является вступающий в силу с 1 января 2028 г. вариант определения компетенции местного самоуправления по Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», при котором появляются полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, изначально перераспределенные в пользу органов государственной власти субъектов Федерации (вопросы местные – реализация государственная). При этом в условиях повсеместного перехода к одноуровневой системе местного самоуправления формирование отмеченных элементов системы публичной власти возможно только в пределах городских и муниципальных округов, что является отступлением от правовой позиции Конституционного Суда России, определившего административно-территориальные единицы верхнего уровня базой для построения местных органов государственной власти и поселения в качестве основы власти муниципальной. При этом создание местных органов государственной власти, являющихся способом приближения государства к населению, обеспечит наделение административно-территориальных единиц правосубъектностью и станет одним из перспективных направлений развития данного института.

В третьем параграфе «Территориальные основы местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов

Российской Федерации: вопросы соотношения» проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, данных официальных публичных реестров на предмет выявления основных сходств и различий двух форм территориальной организации публичной власти, а также перспектив развития административно-территориального устройства в свете проходящей муниципально-территориальной реформы. Определено, что тесная взаимосвязь административно-территориального устройства с территориальной организацией местного самоуправления, проявляющаяся, прежде всего, в их общем первичном элементе – населенном пункте, в то же время, согласно правовой позиции Конституционного Суда, не отрицает их самостоятельности, разных природы и предназначения. Основные исторические этапы соотношения данных форм территориальной организации обусловлены изменениями федерального законодательства о местном самоуправлении в 1991, 1995, 2003 и 2025 годах. С учетом широких полномочий субъектов Федерации по определению сети муниципальных образований и нахождения административно-территориального устройства в их исключительном ведении в регионах выявлены различные модели соотношения административно-территориальных единиц и муниципалитетов. Новелла Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» об их различии и возможности несовпадения границ, на наш взгляд, может быть использована для минимизации определенных недостатков массового перехода к одноуровневой системе муниципальной власти посредством формирования территориальных органов администраций муниципальных округов в административно-территориальных единицах, соответствующих бывшим поселениям.

В заключительной части диссертации сформулированы основные выводы по каждой из задач исследования. В качестве приложения к работе предложен проект Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации», состоящий из 4 глав и 13 статей.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях общим объемом 11,18 п.л.**

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях

1. Попов В.А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: основные теоретико-правовые подходы и проблемы / В.А. Попов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. – № 2 (57). – С. 97–107 (1,27 п.л.).

2. Попов В.А. Формы непосредственного участия граждан Российской Федерации в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения / В.А. Попов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2024. – № 4. – С. 29–34 (0,69 п.л.).

3. Попов В.А. Система взглядов А.И. Елистратова на природу и сущность института административно-территориального устройства и их актуальность в современных науках конституционного и административного права / В.А. Попов // Административное право и процесс. – 2025. – № 1. – С. 69–73 (0,58 п.л.).

4. Попов В.А. Территориальные подразделения государственных органов исполнительной власти как субъекты публичной власти, создаваемые в пределах административно-территориальных единиц субъектов РФ: некоторые проблемы создания и функционирования / В.А. Попов // Административное право и процесс. – 2025. – № 7. – С. 75–80 (0,69 п.л.).

5. Попов В.А. Местные органы государственной власти как самостоятельные субъекты публичной власти административно-территориальных единиц субъектов Федерации: теоретические и практические

предпосылки создания и территориальные основы / В.А. Попов // Конституционное и муниципальное право. – 2025. – № 11. – С. 26-31 (0,69 п.л.).

6. Попов В.А. Влияние муниципальных округов на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и юридическая судьба бывших поселений / В.А. Попов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2026. – № 1 (64). – С. 24-34 (1,27 п.л.).

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

7. Попов В.А. Соотношение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ: теория и региональная практика / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2022. – № 2 (26). – С. 52–62 (0,63 п.л.).

8. Попов В.А. Основы государственной политики в сфере территориальной организации публичной власти в субъектах РФ: современность и перспективы / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2022. – № 4 (28). – С. 43–50 (0,46 п.л.).

9. Попов В.А. Волость как прообраз современных сельских поселений и административно-территориальная единица Российской империи и раннесоветской России / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2023. – № 2 (30). – С. 57–66 (0,58 п.л.).

10. Попов В.А. Административно-территориальное устройство Воронежской области: особенности и проблемы правового регулирования и практика реализации / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2024. – № 2 (34). – С. 31–41 (0,63 п.л.).

11. Попов В.А. Некоторые аспекты влияния территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства на обеспечение прав и свобод человека и гражданина / В.А. Попов // Права человека: история, теория, практика : Сборник научных статей XII

Всероссийской научно-практической конференции, Курск, 05 ноября 2024 года. – Курск: Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2024. – С. 148–153 (0,35 п.л.).

12. Попов В.А. Особенности административно-территориального устройства Пятой французской республики / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2025. – № 1 (37). – С. 49–58 (0,58 п.л.).

13. Попов В.А. Вопросы теории и правового регулирования территориальной организации публичной власти в работах профессора В.С. Основина и их актуализация в современной науке конституционного права / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2025. – № 2 (38). – С. 42–52 (0,63 п.л.).

14. Попов В.А. Территория публично-правовых образований как самостоятельная конституционно-правовая ценность / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2025. – № 4 (40). – С. 22–33 (0,69 п.л.).

15. Попов В.А. Трансформация права граждан на участие в решении территориальных вопросов местного самоуправления по новому Федеральному Закону о муниципальной публичной власти / В.А. Попов // Права человека: история, теория, практика : Сборник научных статей XIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Курск, 14 ноября 2025 года. – Курск: Юго-Западный государственный университет, Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2025. – С. 134-140 (0,4 п.л.).

16. Попов В.А. Населенный пункт как первичный субъект публичной власти: актуальные проблемы и совершенствование правового регулирования / В.А. Попов // Публично-правовое обозрение. – 2025. – № 4. – С. 41-49 (1,04 п.л.).