## Марушкин Николай Васильевич

# ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассматривается вопрос определения ключевых аспектов правовой природы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. На основе анализа научных публикаций, а также конституционных положений и норм регионального законодательства автором обосновывается необходимость внесения изменений в действующую Конституцию Российской Федерации в части решения вопросов регулирования административно-территориального устройства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/12-3/29.html

#### Источник

<u>Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики</u>

Тамбов: Грамота, 2012. № 12 (26): в 3-х ч. Ч. III. С. 121-124. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/12-3/

## © Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: <u>www.gramota.net</u> Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: <u>voprosy\_hist@gramota.net</u>

#### УДК 34

#### Юридические науки

В статье рассматривается вопрос определения ключевых аспектов правовой природы административнотерриториального устройства субъектов Российской Федерации. На основе анализа научных публикаций, а также конституционных положений и норм регионального законодательства автором обосновывается необходимость внесения изменений в действующую Конституцию Российской Федерации в части решения вопросов регулирования административно-территориального устройства.

*Ключевые слова и фразы:* правовая природа; местное самоуправление; административно-территориальное устройство; государственная власть.

#### Николай Васильевич Марушкин

Кафедра конституционного и муниципального права Нижегородский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации mr.mnv@yandex.ru

# ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ®

Развитие системы территориального устройства России в постсоветский период, а также на современном этапе связывается, прежде всего, с формированием и функционированием административно-территориального устройства субъектов федерации.

Проблема определения правовой природы современного административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, вне всякого сомнения, дискуссионна. В значительной мере связано это с тем, что некогда единая система публичной власти, представленная властью государственной и имеющая территориальной основой административно-территориальное устройство, в постсоветскую эпоху получила сложную организационную структуру, представленную на сегодняшний день двумя уровнями государственной власти: федеральной и государственной властью субъектов федерации, а также местным самоуправлением, имеющим, в свою очередь, два уровня.

В научной литературе двух последних десятилетий выделяются две основные тенденции в оценке правовой природы постсоветского административно-территориального устройства субъектов федерации.

Согласно первой, ключевой функцией административно-территориального устройства является сугубо организация государственной власти субъекта и государственного управления соответствующего уровня на местах. Такова в частности позиция Н. Л. Пешина [21], И. В. Лексина [5, с. 48], В. Г. Вишнякова [2, с. 11] и целого ряда других исследователей. Соответственно, структурная составляющая административно-территориального устройства субъекта, в качестве которой чаще всего называется административно-территориальная единица, выделяется в целях реализации властных полномочий органами государственной власти субъекта федерации [5, с. 48].

Изложенная выше точка зрения представляется весьма обоснованной, о чем зачастую говорят и государствоведы, стоящие на несколько иных позициях. Так, в частности, С. П. Калинин в своем диссертационном исследовании отмечал: «...не вызывает сомнений, что система органов государственной власти субъекта Российской Федерации строится и функционирует в соответствии с административнотерриториальным устройством субъекта Российской Федерации» [3, с. 6]. Вместе с тем можно утверждать, что исторический опыт организации и функционирования административно-территориального устройства Российского государства в значительной мере подтверждает состоятельность озвученной концепции, ибо как создание всей системы административно-территориального устройства, так и того или иного вида составляющих его территориальных образований диктовалось интересами государственными, а вопросы правового регулирования административно-территориального процесса длительное время относились законодательством к компетенции высших органов государства либо высших органов иных государственноправовых образований в его составе.

Тем не менее значительная часть современных исследователей придерживается второй точки зрения на проблему правовой природы административно-территориального устройства, согласно которой, помимо целей организации и функционирования государственной власти и государственного управления субъекта федерации на местах, административно-территориальное устройство субъекта служит также целям организации местного самоуправления. На озвученных позициях, в частности, стоят С. А. Авакьян [1, с. 140], А. С. Саломаткин [22, с. 46] и ряд других авторов.

Изложенная точка зрения, на наш взгляд, не в полной мере учитывает исторический опыт правового регулирования административно-территориального устройства Российского государства. Также следует

<sup>&</sup>lt;sup>©</sup> Марушкин Н. В., 2012

отметить, что в научной литературе на сегодняшний день веские доводы в защиту указанной концепции исследователями не приведены.

Тесная связь административно-территориального устройства субъекта федерации с функционирующей на его территории системой муниципальных образований, вне всякого сомнения, имеет место, однако ее природа не столь однозначна и, как нам представляется, требует своего дальнейшего теоретического осмысления. В отечественной теории государства и права административно-территориальное деление страны зачастую рассматривается как явление первичное по отношению к системе местного самоуправления, такова, в частности, позиция авторского коллектива под руководством Н. И. Матузова и А. В. Малько [23, с. 57].

Свою негативную роль в возникновении разночтений также сыграл отход федерального законодателя от ранее действующей практики конституционного регулирования административно-территориального устройства. Так, указанный вопрос, согласно действующей Конституции, не включен ни в число предметов исключительного ведения Российской Федерации, ни в вопросы совместного ведения федерации и ее субъектов [4, ст. 71, 72]. При этом правомочия по установлению общих принципов организации системы органов государственной власти, находящейся в тесной связи с административно-территориальным устройством субъекта федерации и местного самоуправления, напротив, отнесены Конституцией к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [Там же, ст. 72]. Таковое положение вещей нельзя признать удовлетворительным, в связи с этим считаем весьма актуальным разрешение в дальнейшем вопроса о внесении дополнений в действующую Конституцию Российской Федерации, и в первую очередь в части отнесения вопросов административно-территориального устройства с предметам совместного ведения. Полномочия по установлению общих принципов административно-территориального устройства субъектов федерации представляется целесообразным отнести к исключительному ведению Российской Федерации.

В том числе и по причинам, указанным нами выше, еще более разнообразной представляется правотворческая практика регионального законодателя при нормативном закреплении правовых основ административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Так, анализ регионального законодательства позволил выделить ряд подходов в определении правовой природы административно-территориального устройства субъектов федерации.

Законодательные органы 18 субъектов Российской Федерации нормативно закрепляли в качестве целей административно-территориального устройства организацию государственной власти и функционирование государственных органов на территории субъекта федерации. Среди таковых можно выделить, в частности, Краснодарский край [10, ст. 6], Калужскую [9, ст. 3], Сахалинскую [17, ст. 2] области.

Законодатель 37 регионов Российской Федерации в той или иной форме определял, что целью административно-территориального устройства субъекта является организация государственной власти и местного самоуправления на территории соответствующего субъекта. При этом следует отметить, что понимание функций административно-территориального устройства в организации народовластия региональным законодателем существенно разнится. Так, законодателем Республики Алтай [12, ст. 2], Республики Саха (Якутия) [15, ст. 2], Амурской области [6, ст. 3], а также ряда других субъектов в качестве ключевой функции административно-территориального устройства субъекта была закреплена функция формирования, создания как системы органов государственной власти и местного самоуправления, так и системы государственного и муниципального управления.

Приведенные выше позиции регионального законодателя коррелируют с изложенными нами ранее научными концепциями, и их можно отнести к основным. Однако в региональной законотворческой практике имеет место и нормативное закрепление иных правовых конструкций. Так, из норм законодательства об административно-территориальном устройстве Чувашской Республики следовало, что целью административно-территориального устройства республики является построение и функционирование лишь системы органов местного самоуправления [19, ст. 1].

В свою очередь, законодателю Кабардино-Балкарской Республики и Республики Хакасия свойственен подход, условно нами определяемый как «управленческий». Согласно законодательству Кабардино-Балкарской Республики административно-территориальное устройство последней установлено «в целях эффективного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры» [7, ст. 1]. В законодательстве Республики Хакасия содержится норма, определяющая целью административно-территориального устройства соответствующего субъекта федерации обеспечение управляемости территорий и их социально-экономическое развитие [16, ст. 1].

Единственным регионом Российской Федерации, закрепившим в своем законодательстве цели административно-территориального устройства, сформированные на основе подхода, условно нами определяемого как «информационный», является Калининградская область. Соответствующим областным законом вводится норма, согласно которой административно-территориальное устройство устанавливается «в целях обеспечения ведения и применения общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, обеспечения достоверности и сопоставимости экономико-статистических данных и показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы, в том числе в области прогнозирования, статистического учета, налогообложения, при межведомственном информационном обмене, создании информационных систем и информационных ресурсов» [8, ст. 1].

Законодательство 13 субъектов федерации нормативно закрепляет цели создания таких объектов административно-территориального устройства, как районы в городе (городские районы). Стоит особо отметить,

что в региональных законах 10 субъектов федерации, из числа указанных, цели создания городских районов коррелируют с вопросами местного значения поселений и городских округов, установленными статьями 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [20]. Так, соответствующим законом Республики Башкортостан установлено, что «район в городе (городской район) — административно-территориальная единица в составе города республиканского значения, выделенная в целях обеспечения эффективности управления городским хозяйством и социальной инфраструктурой, улучшения обслуживания жителей города, приближения государственного и (или) муниципального управления к населению» [13, ст. 3]. Схожие нормы содержит законодательство республики Бурятия [14, ст. 3], Пермского края [11, ст. 1], Томской области [18, ст. 3] и ряда иных субъектов федерации.

В свою очередь, законодатель Чувашской Республики прямо предусматривал, что «район города – часть территории города, выделенная в целях рациональной организации управления муниципальным хозяйством, улучшения обслуживания населения и удобства жителей во взаимоотношениях с органами местного самоуправления» [19, ст. 1], чем фактически закреплял создание и функционирование такого объекта административно-территориального устройства Чувашской Республики, как район города, сугубо для целей решения вопросов местного значения.

Итак, анализ ключевых научных позиций представителей отечественной юридической науки на правовую природу административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации позволил установить, что основополагающей функцией указанного правового института является организация государственной власти субъекта и государственного управления соответствующего уровня на местах.

Исследование опыта правового регулирования административно-территориального устройства субъектов федерации показало, что последнее представляется зачастую непоследовательным и противоречивым, в связи с чем целесообразно разрешение в дальнейшем вопроса о внесении дополнений в действующую Конституцию Российской Федерации в части отнесения вопросов административно-территориального устройства к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а полномочий по установлению общих принципов административно-территориального устройства субъектов федерации – к исключительному ведению Российской Федерации.

#### Список литературы

- 1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2-х т. М.: Юристь, 2005. Т. 2.
- 2. Вишняков В. Г. Проблемы укрепления территориальной целостности Российского государства // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 2-21.
- 3. **Калинин С. П.** Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 236 с.
- **4. Конституция Российской Федерации**: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
- 5. Лексин И. В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 29-49.
- **6.** О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 01 декабря 1997 г. № 44-О3. URL: http://amur.news-city.info/docs/sistemsi/dok\_perypo.htm (дата обращения: 07.01.2012).
- 7. Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики [Электронный ресурс]: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ. URL: http://kbr.gks.ru/munstat/LawDoc/ (дата обращения: 05.01.2012).
- 8. Об административно-территориальном устройстве Калининградской области [Электронный ресурс]: Закон Калининградской области от 10 июня 2010 г. № 463. URL: http://docs.pravo.ru/document/view/15657573/ (дата обращения: 06.01.2012).
- 9. Об административно-территориальном устройстве Калужской области [Электронный ресурс]: Закон Калужской области от 05 июля 2006 г. № 229-ОЗ. URL: http://kaluga.news-city.info/docs/sistemss/dok\_ieycui.htm (дата обращения: 05.01.2012).
- **10.** Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения: Закон Краснодарского края от 02 июля 2009 г. № 1765-КЗ // Кубанские новости. 2009. 6 июля.
- **11. Об административно-территориальном устройстве Пермской области**: Закон Пермской области от 28 февраля 1996 г. № 416-67 // Бюллетень Законодательного Собрания и Администрации Пермской области. 1996. № 4.
- 12. Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай [Электронный ресурс]: Закон Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. № 101-РЗ. URL: http://altai.regionz.ru/index.php?ds=1326197 (дата обращения: 07.01.2012).
- **13.** Об административно-территориальном устройстве Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: Закон Республики Башкортостан от 20 апреля 2005 г. № 178-з. URL: http://docs.pravo.ru/document/view/4499671/ (дата обращения: 06.01.2012).
- **14. Об** административно-территориальном устройстве Республики Бурятия [Электронный ресурс]: Закон Республики Бурятия от 10 сентября 2007 г. № 2433-III. URL: http://www.regionz.ru/index.php?ds=556012 (дата обращения: 05.01.2012).
- **15.** Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 06 июля 1995 г. № 77-I // Якутские ведомости. 1995. 2 августа.

- **16. Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия** [Электронный ресурс]: Закон Республики Хакасия от 05 мая 2004 г. № 20. URL: http://www.hacklaws.ru/index.php?ds=1448592 (дата обращения: 02.02.2012).
- **17. Об** административно-территориальном устройстве Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 23 марта 2011 г. № 25-ЗО // Губернские ведомости. 2011. 29 марта.
- **18. Об административно-территориальном устройстве Томской области** [Электронный ресурс]: Закон Томской области от 22 декабря 2009 г. № 271-ОЗ. URL: http://duma.tomsk.ru/page/11194/ (дата обращения: 04.01.2012).
- **19. Об** административно-территориальном устройстве **Чувашской Республики** [Электронный ресурс]: Закон Чувашской Республики от 19 декабря 1997 г. № 28. URL: http://www.chulaws.ru/index.php?ds=921627 (дата обращения: 07.01.2012).
- 20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40. Ст. 3822.
- 21. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционноправовой модели [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1995. 374 с.
- 23. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юристь, 1997. 672 с.

# LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF CONSTITUENT TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE OF NORMATIVE REGULATION

#### Nikolai Vasil'evich Marushkin

Department of Constitutional and Municipal Law Nizhnii Novgorod Institute of Management of Russian Academy of National Economy and State Service under the Russian Federation President mr.mnv@yandex.ru

The author considers the issue of the determination of the legal nature key aspects of the administrative-territorial system of the constituent entities of the Russian Federation, and basing on the analysis of scientific publications, as well as constitutional regulations and regional legislation norms, substantiates the need to amend the existing Constitution of the Russian Federation regarding the resolution of the issues of administrative-territorial system regulation.

Key words and phrases: legal nature; local self-administration; administrative-territorial system; state power.

### УДК 261.8

#### Философские науки

Основной целью межрелигиозного диалога является гармонизация отношений между последователями разных религиозных традиций. В статье разрабатывается предложенная современным философом С. С. Хоружим модель межрелигиозного диалога, которую автор предлагает назвать «личностной». Личностная модель основана не на совпадении и сходстве тех или иных элементов религиозных доктрин (в догматике, этике, мистике), а на попытке «понять» Другого, рассматривая его религию как особый способ жизни и устремления к Богу — «духовную практику».

*Ключевые слова и фразы:* межрелигиозный диалог; межкультурная коммуникация; гармонизация; Россия; С. С. Хоружий.

#### Сергей Владиславович Мельник

Отдел научно-библиографической информации

Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН) sermel05@mail.ru

# ЛИЧНОСТНАЯ МОДЕЛЬ МЕЖРЕЛИГИОЗНОГО ДИАЛОГА: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ<sup>©</sup>

Выдвигаемый многими выдающимися мыслителями XIX—XX веков (Конт, Маркс, Фрейд, Ницше и другие) тезис о секуляризации, согласно которому ожидалось, что религия будет приходить в упадок в ходе возрастающей модернизации обществ, оказался ложным. По известному выражению американского социолога религии Питера Бергера, мир остается «таким же яростно религиозным, как был всегда» [8, р. 2]. Вместе с тем в условиях современной глобальной цивилизации с такими ее характеристиками, как интенсификация миграционных потоков, единое информационное пространство, создаваемое массмедиа и Интернет, высокая степень взаимозависимости и взаимосвязи, построение конструктивных отношений между религиями оказывается

-

<sup>©</sup> Мельник С. В., 2012