

5. Мицкевич А.Ф. Соответствие наказания преступлению и личности преступника - важнейшее требование справедливости // Совершенствование уголовного законодательства и практики его применения. Красноярск, 1989. С. 86.
6. Справедливость наказания / Ю. Д. Блувштейн, В. Л. Чубарев // Труды Академии МВД СССР. М., 1987. С. 91.
7. Осипов П. П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976. С. 115.
8. Попов А. Н. Принцип справедливости в уголовном законодательстве // Вестник СПб. ун-та. Сер.6. Вып.3. СПб., 1991. С. 127.
9. Мамедов А. А. Справедливость назначения наказания. СПб., 2003. С. 61-62.
10. Вступительное слово редактора в книге В.Л. Чубарева, посвященной изучению количественных методов измерения общественной опасности (Чубарев В.Л. Общественная опасность преступления и наказание (количественные методы изучения). М., 1982. С. 4.
11. Мицкевич А. Ф. Уголовное наказание: понятие, цели и механизмы действия. СПб., 2005. С. 120.
12. Кругликов Л. Л. Уголовно-правовые средства обеспечения справедливости наказания. Ярославль, 1986. С. 12.
13. Уголовное право России. Часть Общая / Отв. ред. Л. Л. Кругликов. М., 2000. С. 405.
14. Понятовская Т. Г. Коллизии правил назначения наказания и проблемы совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации // Пять лет действия УК РФ. М., 2003. С. 300.
15. Келина С. Г. Меры ответственности, предусмотренные уголовным законом, и основания их применения // Советское государство и право. 1982. № 5. С.106.
16. Ищенко А. В. Назначение наказания по Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 24.
17. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М. 1999. С. 526.
18. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2000. С. 477.
19. Барак Аарон. Судейское усмотрение. М., 1999. С. 13-14.

*Елена Александровна ГЕЙН —
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права*

УДК 342.26

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО И ИНОГО ОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье поднимается вопрос о комплексном (межотраслевом) характере правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации. Обосновывается необходимость регулирования данного конституционно-правового института на федеральном уровне.

The author brings up a complex character question of a Russian Federation administrative-territorial system legal regulation. The author proves a necessity of federal legitimate regulation of a constitutional institute.

Понятие территории является одной из центральных категорий в юридической науке. С ней неразрывно связаны практически все фундаментальные явления политико-правовой жизни современного общества и государства. Рассматривая территорию в качестве одного из основных признаков любого государства

необходимо иметь в виду, что территория является также жизненным пространством людей. Поэтому для каждого государства вопросы территориального устройства имеют первостепенное значение.

Административно-территориальное устройство государства представляет собой разделение территории государства на части, осуществляемое органами публичной власти в целях организации наиболее эффективного осуществления функций государственного управления и местного самоуправления.

Содержание рассматриваемого термина подразумевает одновременное совместное функционирование нескольких элементов государственного устройства. Общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования каждого из этих элементов (государственная территория, государственный суверенитет, система органов публичной власти, осуществление функций государства) способны составить самостоятельный предмет правового регулирования, а также объект научного исследования. В данной связи полезным представляется рассмотрение **соотношения конституционного и иного отраслевого регулирования вопросов административно-территориального устройства государства**. Надлежащее применение правовой нормы напрямую зависит от точности определения предмета правового регулирования. Ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным ошибкам в правоприменительной практике.

Известно, что право — это система регулирования общественных отношений. Право обеспечивает организованность, упорядоченность, стабильность и развитие социальных связей. Оно обладает внутренним строением (структурой): делится на отрасли, подотрасли, институты, субинституты, правовые нормы и другие более дробные элементы. Структура права отражает одновременно единство и дифференциацию юридических норм. Единство вытекает из того, что нормы права взаимосвязаны и согласованы, представляют из себя единую систему права. При этом нормы отрасли права регулируют самостоятельный круг однородных общественных отношений, т.е. имеют самостоятельный предмет правового регулирования. В связи с этим довольно часто выделение предмета той или иной отрасли права является проблематичным.

Административное право — это самостоятельная, фундаментальная, огромная по объему и сложная отрасль российского права. Круг общественных отношений, составляющих ее предмет, «весьма широк, труднообозрим и чрезвычайно подвижен» [1]. Административное право регулирует общественные отношения, возникающие в регулятивной и охранительной административной деятельности, как материальные, так и процессуальные. Субъектами прав и обязанностей, закрепляемых административным правом, и соответствующих общественных отношений являются и граждане, и все существующие органы публичной власти (например, при работе с жалобами граждан), и все организации любых форм собственности (предприятия, учреждения, строевые подразделения, общественные объединения и др.).

Предмет административного права труднообозрим еще и потому, что существует огромное множество источников административно-правовых норм. Ими могут быть как федеральные законы, так и законы субъектов Российской Федерации, различные подзаконные акты вплоть до приказов начальника РОВД, решения совета вуза (например, об учебном плане по специальности, который регламентирует учебный процесс на пять лет).

Ученые-административисты по-разному определяют предмет данной отрасли [2]. Наиболее удачный, по нашему мнению, критерий выделения предмета административного права предложен Б. П. Хангельдыевым и Д. Н. Бахрахом. По их мнению, «в определение предмета административного права необходимо

внести такое существенное уточнение: оно регулирует все отношения, возникающие в процессе функционирования государственной администрации, за исключением тех, которые закреплены другими отраслями права Российской Федерации» [3]. Таким образом, «административное право — это совокупность акцессорных правоотношений, являющихся дополнительными к главным правоотношениям, то есть правоотношений дополнительных, подсобных, возможно даже сказать, второстепенных» [4].

Для всего комплекса отраслей публичного права, утверждает А. Ф. Ноздрачев, административное законодательство выполняет роль опорной конструкции, все остальные части которой опираются на «единый монолит» — управленческие отношения. Поэтому обоснованно рассматривать административное законодательство как «единую базовую отрасль публичного права с мощным императивно-регулирующим потенциалом функционирования исполнительной власти и обеспечения публичных интересов во всех сферах государственной и общественной жизни» [5], **базирующуюся, однако на конституционных основах государственного устройства, закрепленных в конституции Российской Федерации.**

Отношения в сфере организации использования земли — природной составляющей государственной территории — регулируются в Российской Федерации нормами **земельного права**. Для данной отрасли специфичным является экономический характер земельных отношений, т. е. использование земли в хозяйственных целях. Земельное право — это «самостоятельная отрасль права..., нормы которой обеспечивают рациональное использование и охрану земель, надлежащие условия равноправного развития форм хозяйствования, воспроизводства плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды, а также охрану земельных прав граждан и других пользователей земель» [6].

В соответствии с нормами земельного права в России осуществляется **территориальное зонирование**. При осуществлении территориального зонирования властными органами, как и при формировании административно-территориального устройства, осуществляется деление территории государства на определенные части, в связи с этим полезным представляется рассмотреть соотношение данных видов районирования.

В основе территориального зонирования лежит разделение городской территории на определенное число зон с фиксированными границами [7]. Градостроительное законодательство предусматривает территориальные зоны следующих видов: жилые, общественно-деловые, производственные, рекреационные, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иные зоны режимных территорий.

Особенности использования территории в территориальных зонах определяются градостроительным регламентом с учетом ограничений на их использование, установленных земельным, экологическим и иным законодательством Российской Федерации. Своеобразие юридической природы градостроительных регламентов проявляется в том, что они, будучи по сути техническими нормами, не обладающими юридической силой, становятся юридически значимыми с момента утверждения их органом местного самоуправления посредством принятия нормативного акта — правил землепользования и застройки [8]. Таким образом, наличие градостроительных регламентов создает условия для «четкого правового регулирования пользования земельными участками и зданиями, строениями, сооружениями на участке как единым комплексом и определяет права и обязанности на земельные участки в поселениях» [9].

Из вышеизложенного следует, что при проведении территориального зонирования властными органами осуществляется разделение государственной

территории на части, исходя из природоохранных и экологических требований с целью организации наиболее **рационального использования природных ресурсов земной поверхности**. Использование земельных участков по целевому назначению (статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации) всегда являлось и является одним из основных принципов земельного законодательства.

Создание административно-территориальных единиц в территориальной системе государства в свою очередь направлено на повышение эффективности осуществления органами государственной или муниципальной власти своих **управленческих функций**. Иными словами — на повышение эффективности власти. Эффективная власть подразумевает осуществление единой государственной политики на всей территории федерации, наличие у вышестоящих властных органов реальной способности контролировать деятельность нижестоящих, при соблюдении демократических начал в управлении (служение интересам народа, самостоятельность нижестоящих органов в решении подведомственных им вопросов). Кроме того, эффективная власть в максимальной степени приближена к населению, способствует вовлечению населения в реальное управление и самоуправление, обеспечивает защиту его интересов. Таким образом, рассматриваемые виды районирования преследуют различные цели, которые не пересекаются в правовом пространстве. В связи с этим А. А. Высоковский в своей работе отмечает: «проведению правового зонирования не мешает отсутствие окончательно разграниченного права государственной и муниципальной собственности в поселениях, поскольку правовое зонирование регулирует вопросы использования городской земли, но не распоряжения ею» [10].

Правовое регулирование вопросов организации территориальных основ местного самоуправления осуществляется самостоятельным институтом отрасли **муниципального права Российской Федерации** — территориальные основы местного самоуправления. Данный институт развивает положения Конституции Российской Федерации, закрепляет и регулирует формирование и состав территорий муниципальных образований, границы территорий муниципальных образований [11].

В России установление границ муниципальных образований осуществляется на основе базовых административно-территориальных единиц — географических объектов. Муниципальные образования создаются на территориях поселений - населенных объектов (городов, поселков, сел, деревень и т. д.) в зависимости от численности проживающего в них населения с учетом сложившихся исторических, географических местных особенностей и традиций. Территории географического объекта и муниципального образования в некоторых случаях совпадают, иногда в состав одного муниципального образования может входить несколько географических объектов.

Отдельные аспекты правового статуса государственной территории наряду с Конституцией Российской Федерации регулируются нормами **международного права**. Международное право рассматривает вопросы государственной территории как одного из главных признаков государства, определяет ее и как часть земного пространства (планеты Земля) и как государственный суверенитет (пространство, в пределах которого государство осуществляет свою власть), а также регулирует вопросы государственной границы.

В соответствии с нормами международного права государство своим законодательством устанавливает правовой режим территории в целом и ее частей. Правовой режим государственной территории включает также правила, предусмотренные международными договорами данного государства (об исполь-

зовании воздушного пространства, внутренних вод и портов, территориального моря, определенных участков сухопутного пространства) [12].

В качестве обобщающих выводов отметим следующее. В исследовании территориальных проблем государства важнейшее методологическое значение имеет понимание государства как сложной территориальной системы, характеризующейся, с одной стороны, многообразием, с другой — единством и взаимосвязью составляющих ее элементов [13].

Строение данной системы обеспечивает реализацию государственной власти на всей территории страны, служит пространственной основой построения системы органов публичной власти в государстве, определения и реализации их компетенции, действия правовых актов, обеспечения реализации гражданами принадлежащих им прав и обязанностей. Безусловно, значение территориальной организации как таковой не исчерпывается исключительно государственно-правовым аспектом [14], но именно в данном аспекте, во **взаимосвязи территории и публичной власти выражается сущность государственной формы организации общества.**

Вопросы организации публичной власти в пределах государственной территории регулируются, как известно, исходя из принципов и правил публичного (конституционного) права, а не по правилам частного (гражданского) права. В государственно-организованном обществе общесоциальные интересы выражает в первую очередь государство, осуществляющее централизованное управление социальными процессами, наделенное властными, общезначимыми полномочиями. В свою очередь нормы конституционного права в форме Конституции и законов Российской Федерации, конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации осуществляют в ряду других функцию учреждения государства в целом, его природы и символов, системы органов государственной власти, местного самоуправления, федеративного и административно-территориального устройства.

Действующее законодательство России закрепляет административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации в качестве самостоятельного правового института, особого предмета ведения, входящего в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п.п. «л» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [15]), однако не содержит определения данного понятия, равно как и понятия административно-территориального устройства государства.

Вместе с тем территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, организации его территориального устройства.

Учреждающий характер Конституции и федеральных законов, обусловленный публичным характером государства, действующим властно-обязывающим способом по отношению к гражданам и другим субъектам права, ограничивает права субъектов Российской Федерации по учреждению и реорганизации органов государственной власти, местного самоуправления, включая их территориальную организацию, так как данные права проистекают не из частного права, основанного на договоре, формальном равенстве сторон, а из публичного права, основанного на власти и подчинении.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках административно-территориальных единиц и муниципальных образований возникают не от воли населения указанных территориальных образований, а от воли народа, выраженной и закреплённой в Конституции и законе.

Следовательно, территориальное устройство субъектов Российской Федерации является составной частью (подсистемой) территориальной организации Российской Федерации и должно строиться на основе единых общегосударственных принципов в соответствии с едиными правилами. Это означает, что государству, в целях повышения эффективности его деятельности, необходимо учредить единые для всех субъектов критерии образования административно-территориальных единиц, законодательно закрепить категориальный аппарат в данной сфере, четко разграничить полномочия между властными органами всех уровней, задействованных в административно-территориальном процессе.

Административно-территориальное устройство является одним из важнейших аспектов повышения эффективности государственного и муниципального управления, совершенствования системы власти в целом. Недостаточное внимание государства к вопросам совершенствования систем государственного и муниципального управления чревато ослаблением государства вплоть до неспособности систем публичного управления обеспечить необходимые условия для жизнедеятельности населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конин Н. М. Российское административное право: Курс лекций. Саратов, 2001. С. 32.
2. См. например: Габричидзе Б. Н., Елисеев А. П. Российское административное право. Учебник для вузов. М., 1998. С.8; Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С.55.
3. Бахрах Д. Н. О предмете административного права России // Государство и право. №10. 2003. С.36.
4. Хангельдыев Б. П. О систематизации административного материального и процессуального законодательства // Судебная реформа в России. М., 2001. С.189.
5. Ноздрачев А. Ф. Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 13.
6. Ерофеев Б. В. Земельное право России: Учебник. 8-е изд., перераб. М.: Юрайт-Издат, 2004. С.39.
7. Высоковский А. А., Трутнев Э. К. Концепция правового зонирования города: Методы разработки на примере Хабаровска. М., 1999. С. 12.
8. Волкова Т. В. Правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации / Под ред. К. Г. Пандакова. Саратов, 2003. С. 164-165.
9. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений: Учеб. практ. пособие. М., 2004. С. 150.
10. Высоковский А. А., Трутнев Э. К. Указ. раб. С. 68.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 2-е изд. М., 2001. С.222.
12. Международное право. Учебник для вузов/ответственные редакторы — проф. Г. В. Игнатенко и проф. О. И. Тиунов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 466-467.
13. О государстве как территориальной системе см.: Бабурин С. Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997.
14. Ржевский В.А. Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966. С. 25.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.