

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ
(НА МАТЕРИАЛАХ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ) ***

Анализируется законодательство в сфере организации административно-территориального устройства на примере Новосибирской области. Предлагается внесение изменений в областное законодательство для совершенствования правовых основ административно-территориального устройства.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, правовые основы, Новосибирская область.

Традиционно административно-территориальное устройство определяло пространственные (территориальные) пределы распространения государственной власти и, в зависимости от того, какой принцип (принципы) был положен при построении такой системы, насколько оптимально была выстроена взаимоподчиненность между различными административно-территориальными единицами, определялась эффективность деятельности органов государственной власти в целом. Так, Н. М. Коркунов отмечал, что «основанием общего административного деления может служить или исторически сложившееся расчленение страны, или просто соображения административного удобства» [1. С. 433]. Однако после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. место, роль и особенности правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации изменились.

Однако значительная часть федерального законодательства до сих пор оперирует понятиями института административно-терри-

ториального деления, например населенный пункт, граница населенного пункта (градостроительное и земельное законодательство), и территориальная организация местного самоуправления базируется и берет за основу своего построения административно-территориальное деление субъекта РФ. Таким образом, от совершенства юридических конструкций законодательства субъекта РФ об административно-территориальном устройстве определится реализация конституционных положений и федерального законодательства в целом.

В советское время правовое регулирование данного вопроса осуществлялось республиками в составе СССР [2; 3]. Принятая Конституция 1993 г. [4] не указала административно-территориальное устройство региона, и субъекты Федерации. В Новосибирской области такое регулирование началось с принятием Устава области в 1996 г. [5]. В начале 1997 г. Конституционный суд РФ (далее – КС РФ) постановлением от 24 января 1997 г. [6] восполнил конституционный пробел. Суд указал, что

* В основу статьи положены материалы конкурса работ среди студентов высших образовательных организаций и молодых ученых «Реализация конституционных положений в законодательстве Новосибирской области» (Почетный диплом 1-й степени).

территориальная организация государственной власти относится к предмету исключительного ведения субъекта Федерации и имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса региона. Уже в мае 1997 г. в Новосибирской области был принят областной закон [7], регламентировавший вопросы территориальной организации государственной власти. В 2005 г. принят новый Устав Новосибирской области (далее – Устав НСО 2005 г.) [8], а в 2006 г. – новый Закон Новосибирской области «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» (далее – Закон НСО 2006 г.) [9].

Однако необходимо учитывать, что административно-территориальное устройство включает в себя действия по принятию решений по вопросам присвоения наименования административно-территориальных единиц, а также их переименование. Порядок наименования регулируется Федеральным законом «О наименованиях географических объектов» (далее – ФЗ № 152) [10], согласно которому все административно-территориальные единицы являются географическими объектами и подпадают под регулирование данного закона, а согласно п. «р» ст. 71 Конституции РФ наименование географических объектов относится к предмету исключительного ведения Федерации¹. В данной ситуации, по словам И. А. Кравца, «федеральный закон был нацелен на перераспределение полномочий в области переименования различных территориальных образований в пользу федеральных органов государственной власти» [13. С. 90].

Таким образом, *de jure* административно-территориальное устройство это предмет ведения субъекта РФ, *de facto* же это предмет совместного ведения. Федеральный законодатель, расширительно интерпретируя термин «географический объект», включил в него и административно-территориальные единицы, тем самым исключительность предмета ведения субъекта РФ в сфере ад-

министративно-территориального устройства отчасти становится «условной»².

Согласно ст. 2 Закона НСО 2006 г. административно-территориальное устройство – это «законодательно установленная система территориальной организации Новосибирской области, в соответствии с которой функционирует система органов государственной власти и органов местного самоуправления». Следует отметить, что такое определение довольно лаконичное. На практике встречаются более развернутые определения. Согласно закону Красноярского края [15], административно-территориальное устройство – «территориальная организация края, представляющая собой систему административно-территориальных и территориальных единиц края сформированных в целях эффективного функционирования государственного управления с учетом исторических и культурных традиций». Вместе с тем Устав НСО 2005 г. и Закон НСО 2006 г. не раскрывают понятие административно-территориальной единицы, что является серьезным недостатком, так как от четкой и обоснованной дефиниции зависит, какие территориальные образования будут регулироваться законом. Хотя Закон НСО 1997 г. определял «административно-территориальную единицу» как «часть территории в области в фиксированных границах с одним или несколькими поселениями, имеющий установленный законом статус, название, находящиеся в юрисдикции органов государственной власти и органов местного самоуправления». Такое определение подразумевало, что в пределах административно-территориальной единицы может осуществляться не только государственная власть, но и местное самоуправление. Действующий закон косвенно поддерживает такой подход, поскольку согласно ст. 5 Закона НСО 2006 г. среди видов административно-территориальных единиц указаны и муниципальные образования.

С подобным подходом нельзя согласиться, учитывая, что в науке конституционного права традиционно под административно-терри-

¹ Попутно следует отметить, что в советский период наименование административно-территориальных единиц рассматривалось в рамках осуществления вопросов административно-территориального деления т. е. исключительное полномочие республик в составе СССР и регулировалось Указом Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. [11]. Немаловажным является то обстоятельство, что данных акт до сих пор сохраняет свою силу и действует, критический разбор этой ситуации рассмотрен В. И. Васильевым [12].

² «Выхолащивание» исключительных полномочий субъектов РФ становится определенной традицией российского федерализма, по словам И. А. Умновой, «негативным последствием федеративной реформы, стало необоснованная трансформация полномочий по предметам ведения субъекта РФ в полномочия по предметам совместного ведения» [14].

ториальной единицей понимается «территория, на которой осуществляется государственное управление, решаются только вопросы государственного значения» [16. С. 234], а местное самоуправление осуществляется в пределах муниципальных образований³.

Тем не менее в ст. 1 ФЗ № 152 среди видов географических объектов названы административно-территориальные единицы (образования). При этом федеральный законодатель отождествляет понятия «единица» и «образование», а в областном законодательстве использует только термин «единица». Таким образом, на федеральном уровне – административно-территориальная единица определяется как один из видов географических объектов. На областном уровне это географический объект и территориальная единица, где может осуществляться государственное и муниципальное управление. Определять понятие «административно-территориальной единицы» необходимо через перечисление ее основных признаков. Можно предложить следующее определение: административно-территориальная единица – это часть территории субъекта РФ в определенных границах, соответствующего вида, имеющая наименование, в пределах которой осуществляется государственная власть.

Определим соотношение понятий «административно-территориальная единица» и «территориальная единица». Под «территориальными единицами» в уставах муниципальных образований понимают районы в городах с внутригородским делением⁴. В рамках данных территориальных образований осуществляется государственная власть (территориальными подразделениями органов исполнительной власти, органами прокуратуры) есть свои границы, в пределах которых проживает население. Следовательно, такие образования можно отнести к административно-территориальным единицам.

Система административно-территориального устройства субъекта Федерации представляет собой совокупность администра-

тивно-территориальных единиц различного уровня, которая находится в определенной взаимосвязи и взаимоподчиненности. Анализ законодательства Новосибирской области и других регионов позволяет выявить ряд трудностей. Зачастую субъект РФ, характеризуя систему своего административно-территориального устройства, перечисляет существующие на сегодняшний день территориальные единицы⁵ (что должно быть урегулировано реестром), тем самым искажается содержание данного понятия. Отдельную трудность в Новосибирской области составляет невозможность в полной мере выстроить «систему», из-за несогласованности положений Устава НСО 2005 г. и Закона НСО 2006 г. при определении перечня административно-территориальных единиц. Так, согласно ч. 1 ст. 5 Устава административно-территориальными единицами являются: 1) районы области; 2) города областного и районного значения; 3) иные населенные пункты. К сожалению, ст. 5 Закона НСО 2006 г. выстраивает по-иному систему административно-территориального устройства и называет другие виды административно-территориальных единиц: 1) районы; 2) населенные пункты соответствующей категории и вида; 3) муниципальные образования. В связи с чем необходимо определиться: во-первых, является ли указанный в Уставе перечень административно-территориальных единиц закрытым? При прочтении положений Устава можно подумать, что он исчерпывающий. Однако в абз. 2 ст. 5 Устава НСО 2005 г. уже говорится, что перечень и статус административно-территориальных единиц устанавливаются областным законом. Закон НСО 2006 г. не использует термин «перечень» при характеристике видов административно-территориальных единиц (только: категория и вид применительно к населенным пунктам), а «статус» употребляется только в отношении муниципальных образований. Таким образом, перечень административно-территориальных единиц в положениях Устава является открытым и может быть расширен законом. Во-вторых, выделение в Уставе в качестве самостоятельной территориальной

³ Иной точки зрения придерживаются С. А. Авакьян, Е. А. Гейн, считая, что в пределах административно-территориальной единицы осуществляются государственная власть и местное самоуправление [17. С. 152–160; 18].

⁴ Например, Барнаул делится на 5 внутригородских районов (URL: <http://www.duma-barnaul.ru/duma/charter> (дата обращения 19.09.2013)), а в Новосибирске 10 внутригородских районов.

⁵ Так, в ст. 9 Закона Сахалинской области (система административно-территориального устройства Сахалинской области) перечисляются существующие населенные пункты, являющиеся административными центрами районов [19].

единицы городов областного и районного значения наводит на мысль, что законодатель подразумевал их непосредственное вхождение в состав Новосибирской области. Однако Закон НСО 2006 г. рассматривает данные единицы как один из видов городских населенных пунктов, и, согласно закону, любой населенный пункт должен входить в состав соответствующего района. При этом, согласно реестру населенных пунктов [20] в Новосибирской области, на сегодняшний день отсутствуют такие единицы, есть только города, и сам закон при определении основных понятий говорит только о городе и не содержит критериев для разграничения городов районного или областного значения. Таким образом, включение городов областного и районного значения отдельно в положение Устава НСО 2005 г. является нелогичным, так как они не равны по своему статусу району и входят в его состав.

Включение в систему административно-территориального устройства Новосибирской области муниципальных образований является не логичным, так как происходит объединение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства.

Представляется, что система административно-территориального деления области должна выглядеть следующим образом: нижний уровень составляют поселения соответствующей категории и вида, которые входят в состав районов области. Города, в которых предусмотрено внутригородское деление, входят непосредственно в состав области, а внутригородские районы являются административно-территориальными единицами соответствующих городов.

В литературе по конституционному праву наблюдается критическое отношение к данной ситуации. А. Н. Кокотов отмечает, что «в настоящее время двухуровневая модель местного самоуправления фактически вытеснила такие административно-территориальные единицы, как сельсовет, район... В результате в значительной мере “провисло” законодательство субъектов об административно-территориальном устройстве» [21. С. 4]. По словам С. А. Авакьяна, «у нас очень неудачная конструкция структуры местного самоуправления, непонятно как сочетающаяся с административно-территориальным делением» [22 С. 10].

Действующие федеральное и региональное законодательство не содержат нормативных критериев разграничения двух институтов территориальной организации публичной власти. Попытки выявить такое соотношение предпринимались Конституционным судом Российской Федерации. Им была сформулирована правовая позиция, которая определяется следующими установлениями: во-первых, «вопросы территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта РФ связаны между собой, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием»; во-вторых, «относится к различным сферам ведения: первый к совместному РФ и ее субъектов [23; 24], второй – к исключительному ведению субъекта РФ»; в-третьих, правовое регулирование субъектом Федерации административно-территориального деления «не может, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления»; в-четвертых, «территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением» [25]. Однако такой подход органа конституционного контроля представляется односторонним, поскольку не были предложены полноценные критерии разграничения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Субъектами РФ в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (далее – СФО и ДФО) не была воспринята позиция Конституционного суда Российской Федерации, но и законодательство регионов не продвинулось дальше. Научкой конституционного права не были предложены критерии разграничения различных уровней территориальной организации публичной власти⁶.

⁶ В литературе отмечается о такой необходимости, при разграничении предлагается использовать «функциональный подход» [26–28]. Однако исследователями каких-либо критериев предложено не было. В судебной практике нашел применение «функциональный подход». Так, Конституционный суд Республики Саха (Якутия), выясняя соотношение понятий «улус (район)» и «муниципальное образование» в постановлении указал: «улус (район) выступают и как единицы административно-территориального деления, и как территориальная основа муниципального образования, выполняют двойственную функцию – государственно-правовую и муниципально-правовую». URL: http://sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2010_11/112/Постановление%202006%203-п.pdf. (дата обращения 18.09.2013)).

Представляется, что разграничение должно осуществляться по двум основным элементам. *Во-первых, различная нормативно-правовая регламентация законодательством субъекта Федерации.* Правовое регулирование в НСО осуществляется Уставом НСО 2005 г. и Законом НСО 2006 г., при этом в рамках данного закона урегулированы и вопросы территориальных основ местного самоуправления. Возможно, ли такое нормативно-правовое регулирование в рамках одного нормативно правового акта?

В наименовании закона используется оборот «об административно-территориальном устройстве». Следовательно, основной предмет регулирования должны составлять отношения в сфере административно-территориального устройства, но в самом законе дополнительно регламентируются вопросы изменения границ муниципальных образований и их преобразования. Согласно правилам юридико-технического оформления нормативно-правовых актов наименование закона «должно отражать его содержание и основной предмет регулирования»⁷. Следовательно, наименование Закона НСО 2006 г. не отвечает его содержанию, что является грубым нарушением юридической техники. Сложившуюся ситуацию усугубляет то обстоятельство, что в 2009 г. Законодательным Собранием Новосибирской области принят закон [30], направленный на признание утратившим силу отдельных положений Закона НСО 2006 г. в части регулирования изменения границ муниципальных образований и их преобразования. Однако закон вступит в силу, когда будет принят специальный областной закон, регулирующий вопросы территориальной организации местного самоуправления⁸. Получается «замкнутый

круг», когда решение о совершенствовании законодательства об административно-территориальном устройстве переходит из области юридической проблемы в политическую и зависит от воли органов государственной власти Новосибирской области.

Во-вторых, законодательное закрепление соотношения границ муниципальных образований и административно-территориальных единиц и различный порядок их изменение. Зачастую границы могут совпадать. Например, согласно ч. 1 ст. 2 Устава Новосибирска: «территория города Новосибирска как городского округа... определяется границами города Новосибирска» [31]. В данном случае границы поселения и муниципального образования совпадают. Во многих случаях, границы муниципальных образований и поселений не совпадают. Например, г. Владивосток как муниципальное образование включает в себя: г. Владивосток, 4 поселка и 1 село [32].

Действующее законодательство различает процедуру изменения границ муниципальных образований, административно-территориальных единиц и населенных пунктов. Так, границы муниципальных образований изменяются законами субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) и законодательством регионов. Границы административно-территориальных единиц (не являющихся населенными пунктами) устанавливаются и изменяются в порядке, урегулированном законодательством субъекта РФ. Границы населенных пунктов согласно ст. 10 Закона НСО 2006 г. изменяются в порядке, установленном ст. 84 Земельного кодекса РФ. Однако подобная отсылка не совсем корректна, так как в положениях Земельного кодекса указывается, что понимается под установлением и изменением границ населенных пунктов, но не регламентируется процедура изменения границ. Градостроительный кодекс РФ также не регулирует указанные правоотношения. Статья 23 кодекса устанавливает, что карта границ населенных пунктов подлежит включению в генеральный план муниципального образования. Нормы ФЗ № 131 не помогут при решении данного вопроса, так как ст. 12 ФЗ содержит коллизионное регулирование ситуаций в случае, если границы населенных пунктов пересекают или выходят за грани-

⁷ Пункт 3 Правил юридико-технического оформления проектов законов Новосибирской области [29].

⁸ В плане законопроектной работы на 2012 г. Законодательного Собрания значился такой законопроект, однако он так и не был рассмотрен. В планах на 2013 и 2014 гг. законопроект отсутствует.

В 2012 г. были и другие законопроекты направленные на «реформу» административно-территориального устройства: 1) поправки к Уставу Новосибирской области (в части уточнения административно-территориального устройства Новосибирской области); 2) изменения в Закон НСО 2006 г. в части уточнения статуса и перечня административно-территориальных единиц. Они были исключены из плана законопроектной работы 2012 г. постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 28 июня 2012 г. (URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26475978/>. (дата обращения: 17.06.2013)).

цы соответствующего муниципального образования. Какими нормами в таком случае должны руководствоваться правоприменители? Только в ч. 2 ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» говорится о таком порядке (правда, как временной мере, путем включения земельных участков) и о возможности принятия субъектом РФ закона, регулирующего порядок принятия такого решения. Получается, федеральный законодатель, установив порядок изменения границ населенных пунктов, фактически вмешался в исключительный предмет регулирования субъекта РФ. Тем самым положения Закона НСО 2006 г. не вполне точно указывают, каким актом должно регулироваться изменение границ. На практике правоприменитель иногда подменяет порядок изменения границ. Так, в Амурской области заявителю был выделен земельный участок в границах муниципального образования г. Благовещенск. По его мнению, «при установлении границ муниципального образования ... не учтены сведения о существовании на местности земельного участка садоводческого товарищества». Суд первой инстанции пришел к выводу, что при установлении границ муниципального образования не были учтены положения ст. 83, 84 ЗК РФ (т. е. установление границ населенных пунктов). Верховный суд РФ, рассмотрев апелляционное представление прокурора и апелляционные жалобы, пришел к выводу, что «Законом Амурской области ... не устанавливались границы населенного пункта г. Благовещенск, им установлены границы муниципального образования ... т. е. определены пределы осуществления муниципальной власти»⁹. Таким образом, суд первой инстанции осуществил подмену понятий «населенный пункт» и «муниципальное образование» и перепутал порядок установления и изменения их границ.

В случае изменения границ населенного пункта необходимо учитывать, что придется вносить изменения в генеральный план соответствующего муниципального образования (т. е. необходимо участие органов местного самоуправления), с другой стороны, в некоторых случаях необходимо производить перевод земель из одной категории в категорию земель населенных пунктов. Та-

ким образом, изменение границ населенных пунктов выступает комплексным институтом, так как возникают не только административно-территориальные правоотношения, но градостроительные и земельные. Комплексность института изменения границ может быть продемонстрирована следующим делом: в 2006 г. законом Новосибирской области была изменена граница дачного пос. Мочище и в черту земель населенного пункта были включены земли лесного фонда¹⁰ (т. е. был осуществлен перевод из одной категории в другую). Новосибирский областной суд пришел к выводу, что было нарушено земельное законодательство в части перевода земель¹¹.

Законодательство субъектов РФ в рамках СФО и ДФО по-разному осуществляет отсылку, каким именно образом должно происходить изменение границ населенных пунктов. Можно выделить три модели:

1) законы субъектов РФ не регулируют порядок изменения границ (области – Амурская, Томская, Омская, Кемеровская; Республики: Бурятия, Саха (Якутия), Хакасия; края – Забайкальский, Камчатский, Красноярский);

2) отсылают к положениям федерального законодательства или дублируют его положения (области – Иркутская, Сахалинская, Новосибирская, Магаданская; края – Алтайский, Хабаровский, Приморский; Республика Алтай; Еврейская автономная область);

3) органами местного самоуправления в пределах их полномочий (Чукотский АО).

Во всех выделенных выше моделях отсутствует единый подход, что свидетельствует о системности проблем законодательства об административно-территориальном устройстве.

¹⁰ До 2007 г. Закон НСО 2006 г. предусматривал изменение границ населенных пунктов. В данном деле суд признал закон недействующим на том основании, что перевод земель лесного фонда в земли иных категорий было запрещено (такое ограничение действовало в Земельном кодексе до 2009 г.). На сегодняшний день перевод земель лесного фонда возможен в земли населенных пунктов, однако необходимо согласование с Федеральным агентством лесного хозяйства, что тоже говорит о комплексности института изменения границ [33]. См. также: Письмо Рослесхоза от 17 июля 2013 г. № ВЛ-03-52/7028 «О соблюдении порядка согласования включения лесных участков в земли населенных пунктов». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹ Решение Новосибирского областного Суда от 4 апреля 2007 г. по делу № 29/2007. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 18 декабря 2013 г. по делу № 59-АПГ13-8. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

Поэтому на основании анализа действующего федерального законодательства и законодательства Новосибирской области предлагается внесение следующих изменений.

Во-первых, признать утратившим силу ст. 4.1 ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ». Регулирование порядка изменения границ населенных пунктов должно осуществляться законодательством субъекта РФ. Норма могла звучать следующим образом: «Изменения границ населенных пунктов осуществляется Законом субъекта РФ. Правом внесения проекта закона обладают органы местного самоуправления соответствующего поселения или муниципального района, высшее должностное лицо (глава высшего исполнительного органа) государственной власти субъекта РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. После принятия закона исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вносит изменение в карту (план) населенного пункта и уведомляет органы местного самоуправления, в который входит настоящий населенный пункт».

Во-вторых, ст. 5 Устава Новосибирской области изложить в следующей редакции: «1. Административно-территориальная единица Новосибирской области – это часть территории субъекта РФ в определенных границах, соответствующего вида и имеющая наименование, в пределах которой осуществляется государственная власть. 2. Административно-территориальными единицами Новосибирской области являются: районы, населенные пункты соответствующей категории и вида, внутригородские районы. 3. Вопросы административно-территориального устройства регулируются законодательством Новосибирской области».

В-третьих, в связи с тем, что предлагается системное реформирование законодательства Новосибирской области, целесообразно принятие нового областного закона об административно-территориальном делении.

Список литературы

1. Коркунов Н. М. Государственное право. Т. 2. Часть особенная. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. 739 с.
2. Конституция (Основной Закон) СССР от 7 ноября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

3. Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. Ст. 13.

4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

5. Устав Новосибирской области от 5 апреля 1996 г. № 33-ОЗ // Сов. Сибирь. 1996. 11 апр.

6. Постановление Конституционного суда от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Вестник Конституционного суда РФ. 1997. № 1.

7. Закон Новосибирской Области от 7 апреля 1997 г. № 63-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» // Сов. Сибирь. 1997. 29 мая.

8. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ // Сов. Сибирь. 2005. 29 апр.

9. Закон Новосибирской области от 16 марта 2006 г. № 4-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» // Сов. Сибирь. 2006. 28 марта.

10. Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» // Рос. газета. 1997. 24 дек.

11. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. Ст. 51.

12. Васильев В. И. Административно-территориальное деление региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3–11.

13. Кравец И. А. Конституционно-правовые основы изменения состава Российской Федерации и наименования субъектов РФ // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. Т. 2, вып. 2. С. 83–93.

14. Умнова И. А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45–55.

15. Закон Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского

края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. 26 июня.

16. *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. 461 с.

17. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: Учеб. курс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. Т. 2. 928 с.

18. *Гейн Е. А.* Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. 32 с.

19. Закон Сахалинской области от 23 марта 2011 г. № 25-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2011. 29 марта.

20. Реестр населенных пунктов Новосибирской области // Сов. Сибирь. 2007. 31 июля.

21. *Кокотов А. Н.* Некоторые направления современных конституционно-правовых исследований // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 3–5.

22. *Авакьян С. А.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5–13.

23. Определение Конституционного суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2007. № 6.

24. Определение Конституционного суда РФ от 10 июля 2003 г. № 289-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2003. № 6.

25. Определение Конституционного суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2561.

26. *Нагорная Н. В.* Реформа местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. 26 с.

27. *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008. 592 с.

28. *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 50 с.

29. Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Сов. Сибирь. 2007. 10 янв.

30. Закон Новосибирской области от 8 июня 2009 г. № 341-ОЗ «О внесении изменений в закон Новосибирской области «Об административно-территориальном устройстве» // Сов. Сибирь. 2009. 26 июня.

31. Устав города Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 // Бюллетень органов местного самоуправления Новосибирска. 2007. № 58. Ст. 3.

32. Закон Приморского края от 6 декабря 2004 г. № 179-КЗ «О Владивостокском городском округе» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2004. 7 дек.

33. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Рос. газета. 2004. 30 дек.

Материал поступил в редколлегию 26.03.2014

S. S. Kustov

**ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL SYSTEM OF THE SUBJECT OF THE RUSSIA FEDERATION
FORMATION, DEVELOPMENT AND PERFECTION OF LEGAL FOUNDATIONS: ON MATERIAL
NOVOSIBIRSK REGION**

The article deals with the legislation in the sphere of administrative and territorial system on the example of Novosibirsk region. The introductions of amendments of the regional legislation are suggested in order to make foundations of the administrative and territorial system more perfect.

Keywords: administrative and territorial structure, law foundations, the Novosibirsk region.