

ИСХОДНО-ПУБЛИЧНЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Н.Нифанов

Белгородский государственный университет, nif@list.ru

В статье представлено авторское обоснование необходимости обособления исходно-публичных режимов обеспечения конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации; дано их определение, а также осуществлена классификация и охарактеризованы выделенные виды.

Ключевые слова: территория России, режим, обеспечение, сецессия, самоопределение наций и народов, федеральное вмешательство

This author presents the rationale for the separation of initial public regimes provide a constitutional and legal status of the territory of the Russian Federation, given their definition, as well as implemented and described a classification separate species.

Key words: territory of Russia, the regime, support, secession, self-determination of nations and peoples, the federal intervention

Право, выступая регулятором общественных отношений, в зависимости от преследуемых законодателем целей устанавливает определенные правовые режимы. Не является исключением в данной связи и феномен территории.

Для выявления сущности правового режима применительно к территории в государстве, обратимся к его понятийным интерпретациям, а также методу классификации, позволяющему систематизировать знания о явлении на основе выделения различных критериев.

Содержательное наполнение термина «режим» предусматривает «установленный порядок жизни» [1], «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели» [2] или сводится к «способу управления, совокупности административных мероприятий» [3].

В юридической доктрине понятие правового режима разрабатывалось как в рамках общей теории права, так и в отраслевом преломлении [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15]. Существующие в этой сфере концептуальные разработки, а также специфика настоящего исследования направлены на раскрытие правового регулирования режимов, обеспечивающих конституционно-правовой статус территории, специфику юридического инструментария, опосредующего существование территории в государстве.

Исходя из анализа дефинитивных интерпретаций правового режима, видно, что учеными поддерживается унифицированная позиция восприятия такового через определенную совокупность приемов, способов и средств, направленных на достижение определенного состояния / цели.

Так, по мнению В.И. Сенчищева, правовой режим – это совокупность всех позитивных предписаний, содержащихся в императивных и диспозитивных нормах, и основанных на них (или не противоречащих им) субъективно правовых притязаний, существующих и действительных с точки зрения права и в соответствующих случаях определяющих права, обя-

занности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц (или в отношении абсолютно всех лиц) по поводу того предмета (явления), в отношении которого они установлены [16].

Р.Т. Мухаев под правовым режимом предлагает понимать определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей [17].

Отметим, что комплексный подход к определению территории в государстве требует аналогичного подхода и в определении правовых режимов, обеспечивающих ее конституционно-правовой статус. Поэтому с помощью метода классификации, взяв за основу целевой критерий введения правового режима, необходимо обособить следующие из них: исходно-публичные, специально-публичные и исключительно-публичные режимы.

Исходя из анализа правовых норм на предмет выявления в них исходно-публичных режимов территории в России, последние можно разделить на следующие группы.

1. Базово-территориальные, касающиеся исключительно правовой регламентации статуса территории. Они в свою очередь подразделяются на две подгруппы.

- Закрепление на конституционном уровне норм о территории (в большем или меньшем объеме). Так, в Конституции Российской Федерации базовыми являются нормы ст. 4 (о принципе территориального верховенства, целостности и неприкосновенности); ст. 65 перечисляющей субъектный состав, образующий (входящий в) государство; ст. 67 (о составе территории, суверенных правах государства в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны; порядке изменения границ между субъектами Российской Федерации) [18].

- Отсутствие на конституционном уровне предписаний о праве субъектов на односторонний

выход из Федерации (право сепарации). Такое положение характерно практически для всех конституций федеративных государств.

Необходимо обратить внимание на существующие в юридической доктрине позиции, связывающие право сепарации с реализацией принципа самоопределения наций и народов. По мнению М.Б. Смоленского «каждый народ имеет право сам определить, оставаться ему в Российской Федерации или отделиться» [19]. Аналогична точка зрения Л.М. Карапетяна о том, что «нельзя противостоять объективно закономерному и обоснованно цивилизованному самоопределению народов, вплоть до их выхода и отделения в соответствии с принципами и нормами международного права» [20].

На наш взгляд, приведенные позиции являются результатом расширительного толкования ч. 3 ст. Конституции Российской Федерации и неприемлемы в решении вопроса выхода субъекта из состава Федерации. В данной связи считаем верным мнение В.Е. Чиркина, который утверждает, что этносы имеют право на самоопределение, они могут осуществить это в любой форме, но все должно происходить в рамках Российской Федерации. Для обоснования своей точки зрения он ссылается на ст. 5 Конституции России, где речь идет не о равноправии и самоопределении «народов Российской Федерации», а «народов в Российской Федерации». «Предлог «в» в данном тексте имеет особое значение, - пишет В.Е. Чиркин, - он устанавливает, что этносы в России могут выбирать любые формы самоопределения, изменять их, но это должно осуществляться в пределах Федерации, не нарушая ее целостности» [21].

Если мы обратимся к нормам международного права, то они подтвердят высказанную теоретическую позицию. В соответствии с Декларацией принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г. принцип самоопределения не должен толковаться как санкционирующий или поощряющий расчленение, частичное или полное нарушение территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения... При его использовании недопустимо нарушение остальных основных принципов международного права [22]. Иначе говоря, любая форма отделения, при которой насильственно нарушаются территориальная целостность государства, другие правила международной жизни, а также права человека, недопустима и в политическом плане квалифицируется как сепаратизм [23].

Таким образом, право сепарации субъекта Федерации не должно отождествляться с правом народов и наций на самоопределение. Последнее должно реализовываться в рамках правового поля национального законодательства с учетом общепризнанных принципов и норм международного права; не должно подменяться сепаратизмом.

2. Адресно-федеральные, указывающие на сосредоточение у федеральных органов государствен-

ной власти полномочий по наиболее важным вопросам, связанным с определением статуса территории.

Данная разновидность исходно-публичного режима проявляет себя посредством закрепления в Конституции Российской Федерации положения о таких предметах ведения Российской Федерации как: федеративное устройство и территория Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; наименования географических объектов (п.п. «б», «н», «р» ч. 1 ст. 71).

Также данный вид правового режима находит свое отражение через исключительные полномочия федерального центра, связанные с внутренними и внешними агрессивными деструкциями, а также обороной государства (п. «к», «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации);

Существенное значение для обеспечения конституционно-правового статуса территории в России (в его базовом состоянии) имеет включение в адресно-федеральную разновидность исходно-публичного режима предписаний, относящих внешнеполитическую деятельность и таможенное дело исключительно к предметам ведения Федерации (п.п. «ж», «к» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

3. Субординационная разновидность исходно-публичного режима обеспечения конституционно-правового статуса территории в России включает в себя нормы о «вертикальных» взаимоотношениях федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в этой сфере.

Исключительно важной составляющей здесь является конституционно установленный приоритет федерального законодательства над региональным. Так, ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации содержит ряд важных положений о правовом регулировании субъектов Федерации:

- называются его пределы;
- данным правом в равной мере наделяются все субъекты Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа; субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование по вопросам, находящимся в их ведении;
- определяется правовая система актов субъектов Федерации, которые принимают законы и иные нормативные акты;
- собственное правовое регулирование отношений дополняется вопросами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- если субъект Федерации не реализует предоставленные ему нормотворческие полномочия, то непосредственно применяются федеральные нормы, а также федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в соответствующей сфере [24].

Далее уточним, что данный вид исходно-публичного режима проявляется в применении мер так называемого «федерального вмешательства», но в

той части, которая не затрагивает наступления чрезвычайных ситуаций. Ввиду ограниченного объема данного вида исследования нами не изложена собственная позиция по поводу понимания мер федерального вмешательства применительно к обеспечению конституционно-правового статуса территории в России.

4. Институционально-фокусная разновидность исходно-публичного режима обеспечения конституционно-правового статуса территории в России подразумевает:

- принятие мер Президентом России к охране государственного суверенитета и территориальной целостности государства (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). Для случаев, когда этот порядок не детализирован, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10) и требованием ч. 3 ст. 90, согласно которой указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. В связи с реализацией конституционных полномочий Президента по охране суверенитета Российской Федерации следует отметить указы, утвердившие Концепцию национальной безопасности [25] и Военную доктрину Российской Федерации [26].

В случае издания субъектами Федерации актов, противоречащих федеральным законам, Президент России вправе:

1) обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта с представлением о приведении конституции (устава), закона или иного регионального нормативного акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации

и федеральными законами (ст. 29 Федерального закона РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ;

2) приостановить по тем же основаниям действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации до решения вопроса об их законности судом (ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации).

В качестве еще одного института поддерживающего исходно-публичный режим обеспечения конституционно-правового статуса территории в государстве выступает Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, его решения. Таковые характеризуются особыми юридическими свойствами, отличающими их от других правовых актов, в том числе судебных актов иных судов. К ним относятся: общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость [27].

В Конституционном Суде РФ неоднократно выносились решения, связанные со статусом территории в государстве:

- субъектному составу [28];

- по вопросам государственной и территориальной целостности [29].

Резюмируя осуществленное исследование, отметим, что представленные нормы, институты, правовые инструменты; наличие цели и объекта подтверждают предложенное нами введение исходно-публичных режимов обеспечения конституционно-правового статуса территории в государстве. Подчеркнем важность такового в связи с необходимостью гарантирования «обычного состояния» территории в не меньшей степени, чем наступление экстраординарных ситуаций.

- Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1985. С. 586.
- Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. С. 1670.
- Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. С. 1670.
- Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1.
- Глушаченко С.Б., Померлян А.Н. Специфика режима военного положения в современной России // Военно-юридический журнал. 2008. № 6.
- Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.
- Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. 2008. № 1.
- Леншин С.И. Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право: Монография. М., 2009.
- Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.
- Померлян А.Н. Чрезвычайный правовой режим: проблема интерпретации и правового регулирования // Юридический мир. 2008. № 8.
- Старушенко Г. За суверенитет и самоопределение без сепаратизма // Обозреватель – Observer; http://www.rau.su/observer/N08_93/index.htm
- Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2002.
- Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М., 1998.
- Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2000.
- Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2004.
- Сенчищев В.И. Правовое регулирование прав на недвижимость и сделок с ней // Журнал российского права. 1999. С. 14.
- Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М.: Издательство «ПРИОР», 2001. С. 457.
- Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. 25 декабря; 2009. 21 января.
- Конституция РФ: Научно-практический комментарий / Под ред. Ю.М. Прусакова. – Ростов-на-Дону, 2001. С. 19.
- Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 271.
- Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 318.
- Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Принята 24.10.1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на

- 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 2-8.
23. Старушенко Г. За суверенитет и самоопределение без сепаратизма // Обозреватель – Observer; http://www.rau.su/observer/N08_93/index.htm
24. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007.
25. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.
26. Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 10 февраля.
27. Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 275.
28. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 1997. 22 июля.
29. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.
11. Teorija gosudarstva i prava / Pod red. V.K. Babaeva. M., 2002.
12. Teorija gosudarstva i prava / Pod red. V.M. Korel'skogo, V.D. Perevalova. M., 1998.
13. Teorija gosudarstva i prava / Pod red. M.M. Rassolova, V.O. Luchina, B.S. Jebzeeva. M., 2000.
14. Teorija gosudarstva i prava / Pod red. M.N. Marchenko. M., 2004.
15. Senchiwew V.I. Pravovoe regulirovanie prav na nedvizhimost' i sdelok s nej // Zhurnal rossijskogo prava. 1999. S. 14.
16. Muhaev R.T. Teorija gosudarstva i prava. M.: Izdatel'stvo «PRIOR», 2001. S. 457.
17. Konstitucija Rossijskoj Federacii: prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabnja 1993 g. (s uchetom popravok, vnesennyh zakonami Rossijskoj Federacii o popravkah k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 30 dekabnja 2008 g. № 6-FKZ i ot 30 dekabnja 2008 g. № 7-FKZ) // Rossijskaja gazeta. – 1993. 25 dekabnja; 2009. 21 janvarja.
18. Konstitucija RF: Nauchno-prakticheskij kommentarij / Pod red. Ju.M. Prusakova. – Rostov-na-Donu, 2001. S. 19.
19. Karapetjan L.M. Federativnoe ustrojstvo Rossijskogo gosudarstva. M., 2001. S. 271.
20. Chirkin V.E. Konstitucionnoe pravo: Rossija i zarubezhnyj opyt. M.: Zercalo, 1998. S. 318.
21. Deklaracija o principah mezhdunarodnogo prava, kasajuwihsjazhja družestvennyh otnoshenij i sotrudničestva mezhdur gosudarstvami v sootvetstvii s Ustavom Organizacii Ob#edinennyh Nacij (Prinjata 24.10.1970 g. Rezoluciej 2625 (XXV) na 1883-em plenarnom zasedanii General'noj Assamblei OON) // Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Sbornik dokumentov. T. 1. M.: BEK, 1996. S. 2-8.
22. Starushenko G. Za suverenitet i samoopredelenie bez separatizma // Obozrevatel' – Observer; http://www.rau.su/observer/N08_93/index.htm
23. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Nauchno-prakticheskij kommentarij (postatejnyj) / pod red. Ju.A. Dmitrieva. M., 2007.
24. Ukaz Prezidenta RF ot 12 maja 2009 g. № 537 «O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda» // Rossijskaja gazeta. 2009. 19 maja.
25. Ukaz Prezidenta RF ot 5 fevralja 2010 g. № 146 «O Voennoj doktrine Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 2010. 10 fevralja.
26. Narutto S.V. Obrawenie grazhdan v Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii: nauch.-prakt. posobie. M.: Norma; INFRA-M, 2011. S. 275.
27. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 14 ijulja 1997 g. № 12-P «Po delu o tolkovanii soderzhawegosja v chasti 4 stat'i 66 Konstitucii Rossijskoj Federacii polozhenija o vhozhdении avtonomnogo okruga v sostav kraja, oblasti» // Rossijskaja gazeta. 1997. 22 ijulja.
28. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11 maja 1993 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitucionnosti Zakona Rossijskoj Federacii ot 17 ijunja 1992 goda «O neposredstvennom vhozhdении Chukotskogo avtonomnogo okruga v sostav Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1993. № 28. St. 1083.

Bibliography (Transliterated)

1. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo jazyka / Pod red. N.Ju. Shvedovoj. M., 1985. S. 586.
2. Dal' V. Tolkovyj slovar' zhivogo velikoruskogo jazyka. M., 1998. T. 3. S. 1670.
3. Dal' V. Tolkovyj slovar' zhivogo velikoruskogo jazyka. M., 1998. T. 3. S. 1670.
4. Alekseev S.S. Obwaja teorija prava. M., 1981. T. 1. Glushachenko S.B., Pomerljan A.N. Specifika rezhima voennogo polozhenija v sovremennoj Rossii // Voenno-juridicheskij zhurnal. 2008. № 6.
5. Grishaev S.P. Pravovoj rezhim nedvizhimogo imuwestva // Podgotovlen dlja sistemy Konsul'tantPljus, 2007.
6. Gromov M.A. Chrezvychajnye pravovye rezhimy v sisteme administrativno-pravovyh rezhimov // Rossijskij sledovatel'. 2008. № 1.
7. Lenshin S.I. Pravovoj rezhim vooruzhennyh konfliktov i mezhdunarodnoe humanitarnoe pravo: Monografija. M., 2009.
8. Melehin A.V. Osobyje pravovye rezhimy Rossijskoj Federacii // Podgotovlen dlja sistemy Konsul'tantPljus, 2007.
9. Pomerljan A.N. Chrezvychajnyj pravovoj rezhim: problema interpretacii i pravovogo regulirovanija // Juridicheskij mir. 2008. № 8.
10. Starushenko G. Za suverenitet i samoopredelenie bez separatizma // Obozrevatel' – Observer; http://www.rau.su/observer/N08_93/index.htm