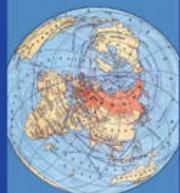


С. Н. Бабурин

МИР ИМПЕРИЙ

ТЕРРИТОРИЯ ГОСУДАРСТВА
И МИРОВОЙ ПОРЯДОК



Сергей Николаевич Бабурин
Мир империй. Территория
государства и мировой порядок

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11278722

*Мир империй: Территория государства и мировой порядок/Бабурин С. Н.: Юридический центр
Пресс; Санкт-Петербурга; 2005
ISBN 5-94201-462-0*

Аннотация

Рассмотрение проблем теории государства охватывает вопросы взаимосвязи территории и государства, территории и политического сознания, территориальных режимов и территориального разграничения. К первым относятся, в частности, территориальный суверенитет, территориальная юрисдикция, особые (специальные) правовые режимы. Ко вторым – неприкосновенность и целостность территории государства, установление границ континентального шельфа и морской экономической зоны, территориальные споры. К основным элементам мирового порядка относятся: государственно-территориальное устройство мира; традиции и принципы межгосударственных отношений; международный правопорядок как система глобальных общественных отношений, урегулированных правом; исторически обусловленные особенности внешней политики государств – мировых лидеров; степень глобальной экономической интеграции и разделения мира на зоны экономических интересов промышленно более развитых государств; соотношение социальных сил в каждую историческую эпоху как результат взаимодействия государств, международных движений, мирового общественного слияния и международных организаций.

Мировой порядок XXI в. может быть объяснен только при соблюдении определенных геополитических аксиом, таких как цивилизационный баланс и территориальный консерватизм, военно-политическое сдерживание и демографическая гармония, глобальное энергетическое взаимодействие и объединение мировых сырьевых ресурсов.

Книга предназначена для широкого круга читателей.

Содержание

Введение	5
Раздел I	9
Глава 1	9
1.1. Государство и пространство	9
1.2. Земля и территория	13
1.3. Юридические характеристики территории. Территория как элемент государства	17
1.4. Территория в политической науке (основы геополитики)	23
Глава 2	32
2.1. Территориальный суверенитет	32
2.2. Территория и нормы права. Юрисдикция государства	35
2.3. Неделимость и неотчуждаемость государственной территории	37
2.4. Союзное государство и проблема консолидированного суверенитета. Совмещенный суверенитет (кондоминиум)	40
2.5. Конфедерация	46
Глава 3	49
3.1. Формы территориальной организации общества и виды территории	49
3.2. Канонические и миссионерские территории	50
3.3. Государственная территория	53
3.4. Международная территория	54
3.5. Территория со смешанным режимом	54
3.6. Территория с переходным режимом	55
3.7. Административная территория	55
Глава 4	57
4.1. Состав и структура территории, их части и элементы	57
4.2. Сухопутная территория	58
4.3. Водная территория	59
4.4. Земные недра	61
4.5. Воздушное пространство	62
4.6. Арктическая территория	62
Глава 5	64
5.1. Государство как территориальная система	64
5.2. Административная структура территории	67
5.3. Государственно-территориальная структура территории	71
5.4. Национально-государственная структура территории	74
5.5. Империя как состояние государства	77
Глава 6	85
6.1. Безопасность (защищенность) территории как элемент суверенитета	85
6.2. Пространственная безопасность территории (территориальная целостность). Анклавы	85

6.3. Политико-правовая безопасность территории	88
6.4. Социально-экономическая безопасность территории	89
6.5. Экологическая и культурная безопасность территории	90
Раздел II	92
Глава 7	92
7.1. Общие принципы правового регулирования (режима) территории государства. Режимные исключения	92
7.2. Принципы правового регулирования (режима) административной территории	95
7.3. Стабильность режима территории, ее гарантии и механизмы	97
Глава 8	102
8.1. Классификация особых территориальных режимов	102
8.2. Территория действия исключительных законов	103
8.3. Территория осадного положения	106
8.4. Территория чрезвычайного положения	106
8.5. Территория военного положения	114
8.6. Территория прямого правления центральной власти	115
8.7. Территория особого положения	116
8.8. Территории со специальным экономическим режимом: свободные и особые экономические зоны	121
8.9. Территории со специальным экономическим режимом: зоны особого экономического развития – концессии, оффшорные зоны	131
Конец ознакомительного фрагмента.	135

С. Н. Бабурин

Мир империй. Территория государства и мировой порядок

Введение

*Ночь прошла, а день приблизился: итак, отвергнем дела тьмы и
облечемся в оружия света.*

*Евангелие от Луки. Послание к Римлянам // Новый Завет. Гл. 13,
Стих 12*

История давно подтвердила: ни государствам, ни народам не суждено жить вечно. Разрушение Советского Союза и последовавшая за этим трансформация международных отношений вновь привлекли всеобщее внимание к проблемам государственно-территориального мироустройства. Именно гибель СССР, а также близкий ей по механизму и историческому содержанию развал Социалистической Федеративной Республики Югославии более резко и системно, чем параллельное существование Северной и Южной Кореи, Северного и Южного Вьетнама, ФРГ и ГДР, поставили вопрос о территориальном сознании как основе государственной идеологии. Конфедеративные проекты объединения Кореи, объединение Германии, федерализация Европейского Союза, включение в состав НАТО новых государств-членов выдвинули на передний план необходимость более углубленного внимания к территориальной стороне политики.

Стремление индивида к счастью привело к созданию общества. Потребности общества в защите территории кочевий, а затем и территории оседлости земледельцев вызвали рождение государства. «Общее самообладание и общие интересы создают государство»¹, — писал Ф. Ратцель. Отношение народа к своей власти и территории определяло и определяет внутренний потенциал любой государственности. Необходимость обеспечения безопасности и взаимовыгодного сотрудничества современных государств, создание надгосударственных механизмов требуют выработки целостной и объективной, отвечающей потребностям сегодняшнего развития общества научно-правовой концепции территории.

Территория в ее политико-правовом смысле — это максимально зримая ипостась государства как самоуправляющейся системы. В ней наиболее емко ощущается такой признак системной организации, как целостность. При этом территория выступает как подсистема, относящаяся, как и государство, к особому классу материальных живых систем — к системам социальным. Территория государства, подобно другим творениям человека, является культурным феноменом² и возникает в силу действия естественно-исторических закономерностей, живет по социальным законам, является материальным отражением уровня развития цивилизации и находит свое воплощение в том или ином территориальном устройстве государства.

Рассмотрение проблем территории государства охватывает вопросы взаимосвязи территории и государства, территории и политического сознания, территориальных режимов и территориального разграничения. К первым относятся, в частности, территориальный суверенитет, территориальная юрисдикция, особые (специальные) правовые режимы. Ко вторым

¹ Ратцель Ф. Народоведение / Пер. с нем. В 2 т. Т. 1. СПб., 1903. С. 140.

² Сорокин П. Социальная и культурная динамика: Исследование изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений / Пер. с англ. СПб., 2000. С. 19.

– неприкосновенность и целостность территории государства, установление границ континентального шельфа и морской экономической зоны, территориальные споры.

В этих вопросах – один из ключевых компонентов территориальной проблематики. Не случайно Х. Дж. Макиндер ужасался контрасту, заметному на политической карте Европы, отмечая различие между «огромными пространствами России, занимающей половину этого континента, с одной стороны, и группой более мелких территорий, занимаемых западно-европейскими странами, – с другой»³. «Если мы теперь обратим внимание на то, что главные черты истории, – писал в начале XX века Д. И. Менделеев, – определяются стремлением народов заполучить себе землю... то станет донельзя очевидно, хотя бы мы приняли во внимание и громадность наших бесплодных тундр, что наша земля представляет великий соблазн для большинства окружающих нас народов...»⁴. В начале XXI в. слова великого русского ученого звучат исключительно актуально.

Отмечая прямую связь между глобализацией и отрицанием территориального принципа организации государства, Е. С. Строев подчеркивает, что «глобальные финансы, торговля и информационная индустрия заинтересованы в закреплении политической фрагментации и ослаблении традиционной государственности»⁵.

Видение территориальной основы проблем межгосударственных отношений ведет к осмыслению элементов и систем мирового порядка, попыткам наметить геополитические особенности государств и сформулировать аксиомы политико-правового развития человечества. Так уж оказалось, что эти вопросы связаны не только с условиями, но и со смыслом самого существования многонационального народа России. Отсюда вполне конкретное политическое звучание работы.

Когда З. Бжезинский в 90-е гг. XX в. заявил, что у России больше нет концепции бытия и она по этой причине утратила право на жизнь⁶, то он выразил не только свою заветную мечту, но и мечту многих политиков, веками видевших в России досадную помеху своим устремлениям. Не случайно авторитетом по России для Бжезинского является русофоб А. де Кюстин⁷. Как писал уже после окончания Второй мировой войны другой ненавистник России Степан Бандера, «врагом был не только данный режим – царский или большевистский, не только государство и общественная система, а сама московская нация»⁸. И все же они слишком торопятся хоронить Россию. Не эмоциями, а аргументами хочется их всех огорчить.

При историософской правоте К. Д. Кавелина, утверждавшего в середине XIX в., что «дальнейший ход нашей истории и внутреннего развития есть тайна для нас самих»⁹, история любого государства имеет свою внутреннюю логику. В России, как и в любой другой стране мира, историю писали и пишут как национальную «биографию». Отсюда болезненная реакция общественного сознания на работы антиисторические по своей направленности. Чтобы понять суть нынешних отношений Российской Федерации с республиками Прибалтики, Украиной, Казахстаном, республиками Закавказья, надо сознавать, что русская государственность зародилась свыше тысячи лет тому назад на берегах Днепра, и Киев по праву является «матерью городов русских». Необходимо уяснить, почему 450 лет тому назад

³ Макиндер Х. Дж. Географическая ось истории // Классика геополитики, XX век: Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 12.

⁴ Менделеев Д. И. Заветные мысли. М., 1995. С. 204.

⁵ Строев Е. С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001. С. 39.

⁶ Цит. по: Кризис в России: характеристики, тенденции развития, пути преодоления. Материалы научно-практической конференции, Москва, 10 декабря 1996 г. М., 1996. С. 20.

⁷ См.: Бжезинский З. Большой провал. Рождение и смерть коммунизма в двадцатом веке / Пер. с англ. New York: Liberty publishing house, 1989. С. 50.

⁸ Бандера С. З москалями нема спільної мови // Державність. 1992. № 4. С. 42.

⁹ Кавелин К. Д. Наш умственный строй. Статьи по философии русской истории и культуры. М., 1989. С. 170.

началось движение России на запад, в чем был смысл политики Ивана Грозного и Петра Великого. Мы не можем утрачивать понимание того, чем для России был выход к Балтийскому морю и что значил для России выход к Черному морю. Будем с преклонением перед предками помнить и тот факт, что государственные руководители Армении и Грузии еще 300 лет назад обратились к самодержцам России с просьбой принять их под свое христианское покровительство. Особый смысл – в движении России на восток, «приращение» ее Сибирью.

Замена Советского Союза несколькими самостоятельными государствами, рост нестабильности практически на всей территории прежнего СССР и катастрофическое снижение жизненного уровня большинства населения некогда великой державы, превращение русских в разделенную нацию – все это ставит непростые вопросы о путях выхода из кризиса, о самом геополитическом смысле России. Среди социальных, экономических, культурно-исторических и прочих аспектов этой проблемы особое значение имеют территориальные и этнические факторы российской государственности. Это тем более важно, что государство, по мудрому суждению К. П. Победоносцева, не может быть представителем одних материальных интересов общества; «в таком случае оно само себя лишило бы духовной силы и отрешилось бы от духовного единения с народом»¹⁰.

Если Россия не создаст достаточно надежной системы гарантий своей безопасности на путях равноправного партнерства с ведущими державами и своими непосредственными соседями, то в военной сфере она должна будет иметь большие и современно оснащенные Вооруженные силы и произвести с этой точки зрения переоценку заключенных ранее и в совсем иных условиях соглашений о сокращении и ограничении вооружений. В связи с этим важно определиться в краеугольных началах современной геополитики, осмыслить значение территориального фактора не только в осуществлении внутренних и внешних функций государства, но и в процессе современного развития человечества. Ныне как никогда злободневно звучат слова И. А. Ильина: «Только те из нас, которые потеряли живое чувство России или, может быть, никогда не имели его, которые не видят, а может быть, никогда не видели ее своеобразную проблематику (духовную и религиозную, психологическую и национальную, политическую и хозяйственную), могут думать, что Россия спасается какою-нибудь новою слепою формою западничества»¹¹. Решить свои проблемы Россия может только своими силами.

При всей привлекательности концепции древней истории России, предложенной А. Т. Фоменко, Г. В. Носовским и их последователями¹², поскольку ни ее справедливость, ни ее ошибочность не влияют на конечные выводы настоящего исследования, мы будем оперировать преимущественно традиционными историографическими аргументами. Вопрос о территории государства Русь-Орды и ее развитии¹³ требует отдельного разговора.

Нарастающее в мире новое государственно-территориальное переустройство вызвало потребность в обобщении ранее опубликованных мной работ¹⁴ и комплексном осмыслении более широкого круга вопросов. Сама жизнь выдвигает на передний план проблему империй и имперского отношения к миру. Не будем заглядывать далеко в будущее. Говоря о настоя-

¹⁰ Победоносцев К. П. Сочинения. СПб., 1996. С. 271.

¹¹ Ильин И. А. Собр. соч. в 10 т. Т. 7. М., 1998. С. 454.

¹² См., например: Фоменко А. Т. Основания истории. М., 2005; Носовский Г. В., Фоменко А. Т. Новая хронология Руси. В 3 т. М., 2004 и др. работы.

¹³ Носовский Г. В., Фоменко А. Т. Новая хронология и концепция древней истории Руси, Англии и Рима. Т. 1. 2-е изд., испр. и доп. М., 1996. С. 75–85, 113–165.

¹⁴ Бабурин С. А. 1) Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997; 2) Территориальные режимы и территориальные споры (государственно-правовые проблемы). М., 2001.

щем, признаем государство главной на сегодня формой существования человеческого общества, а, значит, подтвердим и особую роль его элементов – власти, населения и территории.

Раздел I

Территория государства: основные характеристики

Глава 1

Понятие территории

1.1. Государство и пространство

Государство – понятие многогранное. Идея государства вытекает из самой глубины человеческого сознания, подчеркивал Л. А. Тихомиров, и является политической аксиомой, которая гласит, что именно в государстве люди находят высшее орудие для охраны своей безопасности, прав и свобод¹⁵. Определяя государство как общественный союз, представляющий собой самостоятельное признанное принудительное властвование над свободными людьми, Н. М. Коркунов видел в нем важнейшую форму человеческого общения¹⁶. В раннем марксизме государство рассматривалось обычно в качестве машины для осуществления власти над обществом, как аппарат классового принуждения, в марксизме «классическом» – как аппарат публичной власти в обществе, основное политическое орудие, посредством которого буржуазия осуществляет свое классовое господство над народными массами. Именно К. Маркс дал историко-материалистическое объяснение сущности государства – особого механизма, при использовании которого определенный социальный класс (или классы) становится в обществе политически господствующим¹⁷. Все обществоведы знали знаменитую фразу В. И. Ленина: «Государство возникает там, тогда и постольку, где, когда и поскольку классовые противоречия объективно не могут быть примирены»¹⁸. Для идеологии поздней КПСС государство было политической организацией народа, организацией государственного объединения масс¹⁹.

Государство служит связующей силой цивилизованного общества, как его назвал Ф. Энгельс, указав в качестве отличительной черты государства особый характер публичной власти, выделившейся из общества и ставшей над обществом²⁰. Вместе с тем оно является, по словам того же Ф. Энгельса, «государством исключительно господствующего класса и во всех случаях остается по существу машиной для подавления угнетенного, эксплуатируемого класса»²¹. Это укладывается даже в круговорот государственных форм, который в первом приближении конструировал еще Полибий²².

Несомненно, что «рождение» государства в качестве политико-правовой категории, его абстрагирование от других элементов политической системы характерно «лишь для нового

¹⁵ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 37.

¹⁶ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 289, 295.

¹⁷ Подробнее см., напр.: Мамут Л. С. Проблемы теории государства в современной идеологической борьбе (против буржуазной критики взглядов К. Маркса на государство). М., 1976. С. 47, 48.

¹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 7.

¹⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Развитие научных знаний о социалистическом государстве // Политика мира и развитие политических систем. Ежегодник САПН. 1978 год. М., 1979. С. 34–40.

²⁰ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 176.

²¹ Там же.

²² См.: Полибий. Всеобщая история в сорока книгах / Пер. с греч. Ф. Г. Мищенко. В 3 т. Т. II. (кн. VI–XXV). СПб., 1995. С. 8–16, 31–39.

времени, так как только для нового времени характерна абстракция частной жизни. Абстракция *политического государства* есть продукт современности»²³. Не отрицая возможности понимания и современного государства как механизма в виде системы законодательных, исполнительных и репрессивных органов (органов принуждения), как свойства общества, видимой корпорации населения, «всеобщего», официального устройства общества и его политической структуры, как аппарата классового господства, машины классового насилия и в то же время органа управления обществом²⁴, все же достаточно часто, особенно в политической публицистике, государство воспринимают как синоним понятий «страна» или «общество».

Новое соотношение государства и общества, превращающее государство в орудие социального компромисса, пусть это, по мнению Ю. А. Тихомирова, и остается лишь тенденцией²⁵, заставляет говорить об обновленном наборе функций. Впрочем, Ю. А. Тихомиров прав, напоминая о сохраняющемся (если не растущем) противоборстве интересов²⁶.

Исходным в анализе государства и связанных с ним отношений является понятие власти. **Власть** — это общественное отношение, которое характеризуется способностью и возможностью одного человека или группы лиц добиваться осуществления своей воли другими людьми, группами людей, целыми народами и государствами. Любая общность людей предполагает отношения власти – подчинения – от семьи, дружеской компании до этнической общности и межгосударственных объединений. В организованном обществе власть выступает как коллективная сила. Именно власть воплощает волю суверена (монарха, нации), когда речь идет о тех или иных действиях государства, что и позволяет делать вывод о том, что воля государства – это человеческая воля.

Вершиной социально-политического развития стала политическая власть как господство определенной группы людей (элиты) над всем обществом, характеризующееся использованием в случае неповиновения насильственных принудительных средств²⁷. По утверждению Э. Ланга, в государстве «надлежит видеть институты (органы и лиц, занятых управлением), призванные играть роль регулятора, гарантирующего отдельные элементы общего блага»²⁸.

Политическая власть осуществляется через формирующиеся в ходе развития человечества многообразные политические институты, прежде всего через механизмы государства, партийные системы. Отношения и институты, связанные с функционированием политической власти в обществе, составляют в своей совокупности политическую систему²⁹. В современных международных отношениях механизмом осуществления политической власти все больше выступают международные организации (ООН и др.).

Объективно представляя собой, пространственные пределы осуществления государственной власти, территория закономерно ассоциируется с могуществом и величием государства, либо с его слабостью и уязвимостью. Не случайно именно пространство называют главным ресурсом для выживания народов, населявших Россию³⁰.

²³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 254–255. О государстве и его роли в обществе см. также: Мамут Л. С. Проблемы теории государства в современной идеологической борьбе (против буржуазной критики взглядов К. Маркса на государство). С. 44–81.

²⁴ Тененбаум В. О. Введение в общую теорию государства. Саратов, 1976. С. 94, 103.

²⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Государственность: крах или воскрешение? // Сов. государство и право. 1992. № 9. С. 12.

²⁶ Там же.

²⁷ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1 / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1993. С. 160.

²⁸ Lang E. Staat und Kybernetik. Prolegomena zu einer Lehre vom Staat als Regelkreis. Salzburg. 1966. S. 72.

²⁹ См. также: Тихомиров Ю. А. Государственность: крах или воскрешение? С. 13–15.

³⁰ См.: Алисов Н. В., Хореев Б. С. Экономическая и социальная география (общий обзор). М., 2000. С. 58.

Представления о связи между властью и территорией вырабатывались постепенно, а не родились вместе с понятием государства³¹. Но *территория* — не просто *особого рода пространство*. Для нее характерны не только специфические пространственные критерии, но и многие другие характеристики. В их числе:

- 1) размеры, т. е. общая площадь;
- 2) протяженность с севера на юг и с востока на запад;
- 3) компактность, т. е. концентрированность в единое целое;

1) географическое положение на карте мира, в том числе наличие рек и выхода к морю. Еще Г. Гроций, анализируя способы приобретения власти над той или иной частью моря, выделил два: через деятельность находящихся в море людей, например флота, и опираясь на территорию, «поскольку с берега есть возможность оказывать принуждение на тех, кто находится в ближайшей части моря, в той же мере, как если бы они находились на самой земле»³²;

2) населенность (численность и плотность населения, его распределение по отдельным участкам территории);

3) климатические условия, на которые оказывают влияние приближенность к экватору или к одному из полюсов Земли, к морям или другим большим водоемам, нахождение в глубине или на краю континента (Л. И. Мечников, например, был уверен, что великие исторические цивилизации сосредоточены исключительно в умеренном климатическом поясе)³³;

7) особенности ландшафта (горы или низменности, болота или пустыни). Россия и Польша возникли на лесных прогалинах, писал Х. Дж. Макиндер³⁴;

7) плодородие и другие свойства почвы;

8) характер недр и степень их разработки (наличие полезных ископаемых, их доступность для разработки);

10) характер границ (юридически оформленные или фактически существующие, естественные или произвольные, надежно укрепленные или беззащитные);

11) характер сопредельных территорий (государственные или международные, с миролюбивыми или агрессивными политическими режимами);

12) время существования.

Как видим, ряд параметров имеют явно внепространственный характер. Не случайно *главным показателем территории, позволяющим различать ее виды, был и остается существующий на ней правовой режим (или механизм осуществления государственной власти)*.

Правовой режим выражает определяющие стороны правовой действительности³⁵, более того, понятие правового режима, как сделал вывод Д. Н. Бахрах, практически совпадает с понятием системы права, если рассматривается с точки зрения отношений граждан, организаций в связи с определенными объектами (режим собственности, режим природных объектов, режим службы и др. составляющие правового режима)³⁶. Если применительно к политическому режиму под ним понимают совокупность приемов и методов осуществления

³¹ Вильсон В. Государство: Прошлое и настоящее конституционных учреждений / Пер. с англ. Под ред. А. С. Яценко. М., 1905. С. 7.

³² Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1994. С. 222.

³³ См.: Мечников Л. И. Цивилизация и великие исторические реки. Статьи / Сост., предисл., примеч. В. И. Евдокимова. М., 1995. С. 274.

³⁴ Макиндер Х. Дж. Географическая ось истории // Классика геополитики, XX век: Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 14.

³⁵ См.: Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39.

³⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 410.

государственной власти³⁷, то, говоря о правовом режиме государственной территории или ее части, обычно имеют в виду административно-правовой режим, отражающий специфику объекта административного правового воздействия и используемых для этого административно-правовых средств³⁸.

Рассмотрение территории вне анализа ее правового режима просто контрпродуктивно³⁹ и имеет смысл разве что в естественно-научных исследованиях. При этом понятие правового режим является не синонимом режима, основанного на некоем естественном праве, а собирательным, включающим и государственно-правовой, и международно-правовой режим. Оно охватывает и понятия государственного, конституционного и административного режимов, выделенные М. Ориу⁴⁰, означая опору на действующее законодательство.

Конечно, с точки зрения и гуманитарного, и естественно-научного знания понятия «пространство» и «территория» – не синонимы. Пространство включает в себя как собственно физическое пространство (территорию), так и его географическое поле (географические взаимосвязи). Если физическое пространство может характеризоваться дискретностью (прерывистостью), то географическому полю свойственна континуальность (непрерывность). Это, в частности, позволило Л. И. Грачу сделать вывод о том, что слишком узок перешеек, соединяющий Крым с Украиной, и еще более узок пролив, отделяющий его от России⁴¹. Иными словами, территория выступает не только как государственная территория, т. е. как общественная, юридическая категория, но и как естественная географическая среда, в которой существует данное человеческое общество⁴².

Стремясь упорядочить терминологию, используемую для обозначения границ действия разных правовых комплексов и предусматриваемых ими юридических режимов, Ю. А. Тихомиров предлагает использовать следующие понятия: «а) для правовых семей – «зоны правового влияния»; б) для правовых массивов в рамках межгосударственных отношений – «правовое пространство»; в) для правовых систем в рамках федерации – «государственно-правовая территория»⁴³. Предложение И. Н. Барцица о применении в качестве универсальной категории термина «правовое пространство»⁴⁴ вряд ли может быть принято применительно к анализу всего комплекса проблем территории, поскольку этот комплекс не сводится к правовому режиму.

Избегая упрощений, но при этом признавая географический детерминизм социальных явлений, нельзя не отметить, что в Российском государстве обширные территориальные пределы всегда ставили перед народом и государственной властью два вопроса: каким образом сохранить единство страны и как обеспечить эффективность осуществления государственной власти на столь обширной территории?

Вопрос о *качестве территории* всегда был и остается в центре любого территориального урегулирования, будь то средневековые европейские войны или споры о размежевании в Боснии хорватско-мусульманской конфедерации и республики православных сербов в 1992–1996 гг. Одним из первых показателей качества территории для Ф. Ратцеля был климат⁴⁵. По мнению Ж. Бодэна, климат влияет даже на форму государства. Показательно, что в

³⁷ См.: Самощенко И. С. Охрана режима законности в советском государстве. М., 1960. С. 8.

³⁸ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 15.

³⁹ См. как пример: Гумеров И. Н. Государство и государственная власть. М., 2002. С. 130–144.

⁴⁰ Ориу М. Основы публичного права / Пер. с фр. М., 1929. С. 297, 531–548.

⁴¹ Грач Л. И. Геополитика и современность // Марксизм и современность. 1995. № 2. С. 34.

⁴² Курс международного права. В 6 т. Т. 2. М., 1967. С. 58.

⁴³ Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 7.

⁴⁴ Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 16–17.

⁴⁵ Ратцель Ф. Народоведение / Пер. с нем. В 2 т. Т. 2. СПб., 1903. С. 397.

1941 г. под впечатлением успехов гитлеровской Германии в Средиземноморье, прежде всего в Греции и Северной Африке, президент США Ф. Рузвельт, имея в виду именно качество территории, писал премьер-министру Великобритании У. Черчиллю: «Лично я не расстроен захватом Германией новых крупных территорий. На всех этих территориях, вместе взятых, мало сырья – недостаточно для содержания огромных оккупационных сил или для компенсации их пребывания»⁴⁶. При жесткой альтернативе – качество территории или ее размеры – предпочтение всегда отдается первому⁴⁷.

Это ярко проявилось в перечне условий, влияющих на морскую силу наций, который в XIX в. предложил А. Мэхэн. Из шести позиций первостепенное место занимали именно территориальные характеристики: географическое положение; физическое строение, включая естественную производительность и климат; размеры территории; численность населения, лишь затем шли характер народа и характер правительства, включая характер национальных учреждений⁴⁸.

Обеспечение целостности и неприкосновенности государственной территории достигается единой государственной политикой, долгосрочными и краткосрочными программами, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства. В свою очередь устойчивость развития, а вместе с ней и независимость государства, напрямую зависят от целостности его территориальных границ.

Мы должны идти дальше социологизации Л. А. Тихомирова, определявшего государство как союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью⁴⁹. Анализ территориальных характеристик свидетельствует, что государство – это не просто объединение людей или механизм власти, но и определенная территория, на которой живет данное население. На этой территории могут проживать, конечно, также иностранцы, лица без гражданства. Человек может проживать на территории другой страны, оставаясь под властью своего государства.

1.2. Земля и территория

Необходимо отграничивать статус территории от территориальных, точнее, пространственных аспектов распоряжения землей как природным ресурсом.

Еще Г. Гроций пытался провести грань между понятиями «территория» и «земля». Например, в случае изменения течения реки, повлекшего изменения земли первых двух родов, «самая территория, – считал он, – ничуть не изменится»⁵⁰.

Ссылаясь на Флорентина и Варрона, Тацита и Плиния, Г. Гроций выделил три рода земель: во-первых, надельные или «размежеванные», имеющие вместо границ искусственно созданные межи; во-вторых, земли, отведенные как целое, или участки определенных размеров (в центуриях и югерах), и, в-третьих, земли с естественными границами, названные так потому, что рубежи их удобны для отражения нападения врагов⁵¹.

⁴⁶ Секретная переписка Рузвельта и Черчилля в период войны /Пер. с англ. М.: ТЕПРА, 1995. С. 165.

⁴⁷ О качестве территориальных ресурсов земного шара см. также: Алисов Н. В., Хореев Б. С. Экономическая и социальная география... С. 58–78.

⁴⁸ См.: Мэхэн А. Влияние морской силы на историю // Классика геополитики, XIX век: Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 207.

⁴⁹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 42.

⁵⁰ Гроций Г. О праве войны и мира. С. 223.

⁵¹ Там же.

К. С. Аксаков, видя в «земле» неопределенное и мирное состояние народа, фактически соединял в этом понятии и территорию и население. Отсюда его слова о том, что «земля» призвала себе государство (власть) «на защиту, ограждение», и «Россия была под двумя властями – *Земли и Государства*, разделялась на два отдела – на людей *земских* и людей *служилых*»⁵².

Объектная теория (Ф. Ф. Мартенс, Гейльберн, Зайдель, Цорн), старейшая по времени своего возникновения, рассматривает территорию как объект публично-вещного права собственности государства (не *dominium*, но *imperium*), строя на этом обоснование частноправовых форм приобретения территории. Пространственная теория территории (Блюнчли, Г. Еллинек, Л. Дюги, Ф. Ф. Кокошкин, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, Ф. Лист, А. И. Елистратов) делала упор на том, что территориальное верховенство входит в сферу публичного права и не включает право частной собственности, каковым является земельная собственность. Территориальное верховенство как осуществление публичной государственной власти объявлялось ею правом не на территорию, а на население.

Если патримониальная теория (Оппенгейм, Донатти) понимает территорию как объект реального права собственности, отождествляет ее с государством, а Гербер и Лабанд энергично отстаивали и право на территорию как государственное вещное право, то среди получивших развитие в более позднее время теорий, умаляющих принцип территориальной суверенности, выделяются теория лимитированного пространства и теория компетенции. Представители последней (Г. Кельзен, Ж. Ссель, Ш. Руссо) понимали территорию как сферу пространственной компетенции государства. Близка к этому и теория лимитированного пространства⁵³. В целом же далеко не всегда различные теории происхождения государства поразному раскрывали содержание понятия территории⁵⁴.

В советском международном праве нередко абсолютизировался подход, что государство осуществляет публично-вещное право на территорию (А. М. Ладыженский), которая «есть объект социалистической собственности и материальная база социалистического хозяйства» (В. Н. Дурденевский)⁵⁵.

В советской теории право собственности государства на часть земли или всю землю в пределах государственной территории обычно выводилось из суверенитета государства, его правомочия суверенно устанавливать правовой режим земельной собственности, недр, природных богатств и др., уступать или обменивать отдельные части своей территории и т. п. Из суверенитета государства выводили его право национализировать расположенные на его территории имущество, производственные и иные объекты иностранных государств. Существовали и иные концепции. Например, М. М. Козырь высказывал совершенно отличную от предыдущей точку зрения, утверждая, что «территориальное верховенство не может рассматриваться как основание права государственной собственности на землю»⁵⁶.

В теории международной собственности (Лабанд, Розен, Цительман, Мартенс, Оппенгейм, Лаутерпахт и др.) территория государства представляет собой не внутригосударственную, а международно-правовую собственность государства. При этом вычленяются два аспекта:

– государственно-правовой, т. е. власть государства в пределах своей территории, представляющей пределы распространения государственной власти;

⁵² Аксаков К. С. О том же // Семигин Г. Ю. Российские политико-правовые доктрины. М., 2005. С. 788.

⁵³ Подробнее см.: Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. С. 28–37.

⁵⁴ Подробнее см: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 196–235, 270–285, 392–394.

⁵⁵ Международное право. М., 1951. С. 260.

⁵⁶ Земельное право. М.1969. С. 149.

– международно-правовой, т. е. власть государства на определенную территорию, где территория выступает в качестве объекта права собственности в его гражданско-правовом смысле.

При этом территория рассматривается как арена властной деятельности государства для внутреннего права и как собственность государства для международного права. То есть в международных отношениях каждое государство выступает как собственник своей территории. Следовательно, государство не только осуществляет территориальное верховенство в сфере публичного права, но также обладает способностью распоряжаться своей территорией на международной арене как своей собственностью.

Отсюда Ф. Ф. Мартенс выводил право государства на завладение (оккупацию) тех земель, которые входят в состав территории, но не принадлежат никому, которые не заселены или покинуты своими владельцами: государство не только распоряжается такими землями на правах государственной власти, но и владеет ими как частный собственник⁵⁷.

Подобные вещно-правовые взгляды, когда территорию относят к объектам публичного права, просматривались и у советских юристов-международников. Так, А. М. Ладыженский писал в 1948 г., что в международных отношениях государство «проявляет себя как собственник территории, когда заключает с другими государствами договоры о приобретении и уступке ее, об обмене отдельными ее участками, о сдаче или получении ее в международно-правовую аренду и т. п.»⁵⁸.

Б. М. Клименко в свою очередь решительно утверждал: «Поскольку определенная территория принадлежит определенному государству, постольку она является его собственностью. Эта собственность существенно отличается от понятия собственности во внутреннем праве. Она существует и рассматривается в плоскости международных отношений и международного права и в этом смысле может считаться международной»⁵⁹.

Подобная концепция была отвергнута рядом авторов (Н. А. Ушаков, Ю. Г. Барсегов, А. М. Турубинер) на основании того, что земля и территория не одно и то же. Можно говорить о государственной собственности на землю, но не на территорию⁶⁰.

Ю. Г. Барсегов, подвергнув в 1958 г. критике положение о том, что территория в СССР является объектом социалистической собственности, подчеркнул, что верховенство государства в пределах государственной территории носит публично-правовой характер, и государство, владеющее территорией от имени народа, не властно распоряжаться ею как своей собственностью вопреки интересам народа⁶¹. Аналогичную позицию заняли Н. А. Ушаков, Б. М. Клименко⁶². Значение этого правового принципа и поныне огромно.

Вопросы землепользования и землевладения корреспондируют с проблемами режима территории, но не совпадают с ними. При этом в понятие «земля» следует включать поверхность, недра, воды, леса нашей планеты, способные быть предметом правоотношений собственности. Не случайно под землеустройством, по мнению И. Шулейкина, всегда понималась совокупность мероприятий, регулирующих земельные отношения путем изменения сложившихся и создания новых пространственных форм организации земли, способствующих расширенному воспроизводству господствующего способа производства⁶³.

⁵⁷ Мартенс Ф. Международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898. С. 349.

⁵⁸ Ладыженский А. М. Юридическая природа территориального верховенства // Вестник МГУ. 1948. № 10. С. 43.

⁵⁹ Клименко Б. М. Основные проблемы государственной территории в международном праве: Автореф. дис.... докт. юрид. наук. М., 1970. С. 6.

⁶⁰ См.: Барсегов Ю. Г. Территория в международном праве. М., 1958.

⁶¹ См.: Там же. С. 56–63.

⁶² См.: Ушаков Н. А. Суверенитет в современном международном праве. С. 105, 112; Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. С. 7.

⁶³ Шулейкин И. Землеустройство // Большая советская энциклопедия / Гл. ред. О. Ю. Шмидт. Т. 26. М., 1933. С. 677.

Земельный кодекс России, принятый 25 апреля 1991 г., включил в понятие землеустройства систему мероприятий, направленных на осуществление земельного законодательства, решений государственных органов по вопросам использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов (ст. 112). Российское законодательство тогда выделило семь категорий земель:

- сельскохозяйственного назначения;
- населенных пунктов (городов и других поселений);
- промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного фонда, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);
- лесного фонда;
- водного фонда;
- запаса.

Как видим, критерием классификации земель выступает их целевое назначение⁶⁴.

Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), принятый 25 октября 2001 г., сохранил такую систему с незначительным уточнением терминологии (ст. 7). *Правовой режим земли* определяется исходя из ее принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования. При всех дискуссиях о понятии «правовой режим земель», даже рассматривая это понятие как синоним земельного правопорядка⁶⁵, речь идет об особенностях содержания права собственности в отношении той или иной категории земель. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. Земельные споры рассматриваются в судебном порядке (ст. 64 ЗК РФ).

Землеустройство в России включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 68 ЗК РФ и ст. 1 Федерального закона РФ «О землеустройстве» от 18 июля 2001 г.).

И, наконец, Земельный кодекс, перечисляя объекты земельных отношений – землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков – четко определяет земельный участок как часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке (ст. 6 ЗК РФ). Земельный участок при этом может быть делимым и неделимым. Кадастровому учету могут принадлежать только индивидуально определенные, имеющие границы земельные участки⁶⁶. Законодатель не избежал при этом терминологической неточности. Давая основные понятия в Федеральном законе РФ «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г., и раскрывая понятие территориальной зоны как части земли, он употребил термин «территория», записав, что территориальная зона – это часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с законодательством (ст. 1 ФЗ). Терри-

⁶⁴ Подробнее см.: Павлов П. Н., Крамкова Т. В., Мартыанов Г. А. Современное земельное законодательство: Комментарий и сборник законодательных актов РФ. М., 2005; Крассов О. И. Земельное право современной России. М., 2003. С. 36–88; Земля и право. Пособие для землевладельцев / Под ред. С. А. Боголюбова. М., 1998.

⁶⁵ См.: Крассов О. И. Земельное право современной России. С. 37–40.

⁶⁶ См.: Судебная практика по земельным спорам. Кн. 3. Ч. 1. М., 2004. С. 572–576.

тория и ее части, как четко определено в законодательстве, не являются объектами земельных отношений. Право же пользования земельным участком является вещным правом⁶⁷.

Отсюда в отношении земли (земельных участков) и возможность купли-продажи, аренды, залога, мены и т. д.⁶⁸ При самых разнообразных спорах о праве собственности на землю забывают непреложный факт: земля принадлежит тому, кто собирает за нее налоги.

Когда Е. Г. Зинков выводит значение земли далеко за пределы экономики, видя в земледелии явление духовное, которое «самоорганизует» пространство, и говорит о распространении власти князя за пределы его родовой земли⁶⁹, он фактически отождествляет землю и территорию. Но в онтологическом смысле он убедительно отмечает, что земледелие не только способ существования человека в конкретной среде и пространственно-временном промежутке, но и одна из форм миропонимания.

Природой территориального верховенства определяется назначение государственной территории быть не только пространственной сферой, в границах которой обеспечивается суверенное осуществление государственной власти, но и объектом суверенного властвования. Для обоснования суверенного правомочия государства распоряжаться своей территорией нет необходимости рассматривать ее как предмет права собственности.

1.3. Юридические характеристики территории. Территория как элемент государства

Территория, по словам Г. Еллинека, является мертвым и в то же время бессмертным элементом государства⁷⁰. Действительно, как все юридическое и социальное категория территории смертна, конечна. Но эта социально-философская аксиома дополнилась в юридической науке формированием разных подходов к пониманию территории, опирающихся, как правило, на различное понимание государства.

Территория «есть пространство земли и воды, подчиненное исключительно верховной власти государства»⁷¹, – писал в терминах своей эпохи Ф. Ф. Мартенс. «Государственной территорией, – развил его мысль А. И. Елистратов, – называется то пространство земной поверхности, которое составляет исторически сложившийся предел для государственного верховенства»⁷². Государственная власть в отношении территории, подчеркивал он, есть территориальная власть, ибо обнаруживается в верховном господстве над определенной территорией и над всем, что на ней находится.

Пространство действия власти каждого отдельного государства определяется, писал Н. М. Коркунов, границами территории государства. «Внешнее ограничение государственного властвования сводится к определению границ государственной территории; внутреннее – к признанию прав гражданской свободы»⁷³. А «пространство действия власти каждого отдельного государства определяется границами территории государства»⁷⁴. И с позиции современной юридической науки государственное пространство может функционировать

⁶⁷ Там же. Кн. 3. Ч. 2. С. 204–206.

⁶⁸ Подробнее см., напр.: Коловангин П. М. Собственность на землю в России. История и современность. СПб., 2003. С. 392–423.

⁶⁹ Зинков Е. Г. Созидание пространства России и философия хозяйства. Краснодар, 2003. С. 41, 67–80.

⁷⁰ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 107.

⁷¹ Мартенс Ф. Международное право цивилизованных народов. С. 348.

⁷² Елистратов А. И. Очерк государственного права (конституционное право). 2-е изд. М., 1915. С. 8.

⁷³ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 3-е изд. СПб., 1899. С. 415.

⁷⁴ Там же.

лишь как пространство правовое, «т. е. как некая территория, в рамках географических пределов которой применяются те или иные общие правовые механизмы»⁷⁵.

Как предпосылку государства, важнейший признак, определяющий и подтверждающий нахождение определенного множества людей в статусе, положении, состоянии государства, рассматривает территорию государства И. Н. Гумеров⁷⁶, но делает это вне правового контекста.

Государство и его элементы. Ныне, как и в прошлом, формулу государства в своем единстве образуют три элемента: «территория», «государственная власть», «население». Правда, в теории государства уточняется, что «когда говорят о конкретных государствах (СССР, Англия, Бразилия и т. д.), то имеют в виду определенное единство территории, населения, власти»⁷⁷, и в этом смысле государство выступает в качестве официального представителя этого населения в международном праве.

Применительно же к территории, государственной власти и населению сохраняется в силе диалектический подход, что именно эти три элемента, вступая в определенную систему отношений, непосредственно и создают государство как целое.

В этом отношении нельзя признать убедительной критику выделения элементов государства со стороны Д. А. Керимова, утверждающего, что «любому здравомыслящему человеку очевидно, что территория – это не "элемент" и не "принцип", а тот фундамент, база, основание, в пределах которого осуществляется государственная власть»⁷⁸. Конечно, дело не в территориальном и субстациональном элементах государства⁷⁹, не в противопоставлении элементов государства и его признаков, как полагает Д. А. Керимов, а в диалектическом единстве территории, власти и населения.

Соединение населения и государственной власти рождает феномен определенного типа общества, а вся триада создает государство и означает то, что верховная и единая государственная власть распространяется на всю данную территорию и на всех людей, составляющих ее население. В случае совершения действий, направленных на нарушение этого триединства, посягательств на верховенство государственной власти, государство имеет право и обязано обеспечить безусловное подчинение своим распоряжениям.

Правовое закрепление основных положений этой формулы производится в основных законах государств.

Так, ст. 4 Конституции России 1993 г., определяя основы разграничения полномочий между государственными структурами страны, подтверждает территориальное единство Российской Федерации и распространяет единую государственную власть на всю ее территорию без каких бы то ни было изъятий. Статья 67 Конституции Российской Федерации, раскрывая понятие территории Российской Федерации, перечисляет ее составные части: территория субъектов федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Права России распространяются также на ее континентальный шельф и экономическую зону. Среди функций Российского государства особо обозначено обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Аналогичные положения имеются и в конституциях других государств. Например, Куба в соответствии с конституционной формулой осуществляет суверенитет «над всей национальной территорией...» (ст. 10 Конституции Республики Куба 1976 г.). Согласно Конституции Республики Филиппины 1987 г. (ст. 1), «национальная территория охваты-

⁷⁵ Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. С. 21.

⁷⁶ Гумеров И. Н. Государство и государственная власть. С. 105.

⁷⁷ Общая теория государства и права / Отв. ред. Д. А. Керимов и В. С. Петров. В 2 т. Т. 1. Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. С. 39.

⁷⁸ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: В 3 т. Т. 3. Правовое государство. М., 2003. С. 35.

⁷⁹ См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник. Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999. С. 551–552.

вает Филиппинский архипелаг со всеми включенными в него островами и водами и все иные территории, находящиеся под суверенитетом или юрисдикцией Филиппин и состоящие из суши, вод и воздушного пространства, в том числе их территориальное море, морское дно, недра, островные шельфы и прочие подводные пространства». А территория Республики Беларусь является «естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь» (ч. 1 ст. 9 Конституции 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на референдуме 24 ноября 1996 г.).

Приведенные положения составляют юридический стержень универсального понятия территории. Нетрудно заметить, что в данном контексте территория представляется не только в виде пространственных пределов функционирования общества, некоей основы существования социального организма, но и как своего рода политическое, экономическое и культурное пространство, пределы осуществления власти внутри страны и пределы, за которыми государство выступает как иностранная, внешняя сила.

Следует при этом отметить, что, углубляя традиционное понимание территории как части земного шара, подвластной государству или союзу государств, советская правовая наука достаточно давно определяла территорию как «пространство, в пределах которого государство осуществляет свой суверенитет, где господствующий в государстве класс осуществляет свою государственную власть, распоряжаясь, в частности, и самой территорией и организуя ее в административном отношении в соответствии со своими интересами»⁸⁰.

Как уже говорилось, государство традиционно рассматривается как соединение трех элементов – территории, власти и населения (в России следует отметить в этом отношении труды М. Ф. Владимирского-Буданова, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, С. А. Котляревского, Г. Ф. Шершеневича и др.). Л. А. Тихомиров был одним из немногих, кто признавал лишь два элемента государства – нацию и верховную власть⁸¹.

Оперирование тремя элементами государства обуславливает характерное для русского государствоведения понимание права как следствия нравственной обязанности⁸². В случае попыток нарушений этого триединства, посягательств на верховенство государственной власти или единство страны, государство в лице государственных органов имеет право и обязано обеспечить безусловное подчинение своим распоряжениям. Имея это в виду, германский правовед Г. Еллинек писал: «Чтобы избегнуть юридических фикций и признать предшествующее всякой юриспруденции естественное бытие государства, представляется естественным искать объективное существо государства в одном из его составных, по-видимому, реально существующих, элементов. Эти элементы суть территория, народ и властитель»⁸³. И. А. Ильин, перечисляя территорию первым из элементов государства, добавлял к ней власть, народ и лояльность граждан⁸⁴. Н. Н. Алексеев, добавляя к традиционной триаде четвертый элемент – организованный порядок, – рассматривал территорию как объект власти, как элемент государства-личности и, вслед за П. Н. Савицким и Л. С. Бергом, как «месторазвитие»⁸⁵. Эту традицию фактически продолжил и Л. Н. Гумилев⁸⁶.

⁸⁰ Территория // БСЭ. Т. 54. М., 1946. С. 178.

⁸¹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 46.

⁸² Подробнее см., напр.: Величко А. М. Государственные идеалы России и Запада. Параллели правовых культур. СПб., 1999. С. 161–167.

⁸³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 161–162. Типологию власти, ее типы, виды и т. д. см.: Халипов В. Ф. Энциклопедия власти. М., 2005.

⁸⁴ Ильин И. А. Собр. соч. в 10 т. Т. 7. М., 1998. С. 329.

⁸⁵ Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 403, 404–407.

⁸⁶ Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 1997. С. 230.

Советские ученые отрицали подобное понимание государства, исходя из ленинско-сталинского понимания государства как машины классового подавления, сводя территорию к геолого-географическим условиям. «Хотя государство и немислимо вне территории, характеризуется оно отнюдь не территорией как частью физической природы, а общественными отношениями людей, складывающимися на этой территории, регулируемые и охраняемые государством – политической организацией господствующего класса»⁸⁷, – писал В. С. Шевцов.

По мнению академика И. П. Трайнина, понятие государства следовало искать в свете развития законов производства, производственных отношений, в результате которых возникли и обострились классовые противоречия в обществе⁸⁸. Они, и только они, определили ход человеческой истории, вызвали необходимость государства и его механизма. Вместе с тем И. П. Трайнин, переходя к вопросу о соотношении государства и территории, признает, что государство нельзя связывать только с властью, ибо оно не может существовать без территории⁸⁹. Ныне это бесспорно. Не устарела и не устареет оценка подхода к теории государства в любом ее аспекте как подхода социально обусловленного. «В учении о государстве, в теории о государстве вы всегда увидите... борьбу различных классов между собой, борьбу, которая отражается или находит свое выражение в борьбе взглядов на государство, в оценке роли и значения государства»⁹⁰, – писал В. И. Ленин.

Несколько в ином ключе рассматривается понятие территории в более поздней отечественной литературе. Например, указывается, что «государственная территория – это принадлежащая данному государству и находящаяся под исключительной его властью часть земного пространства над сушей и водами»⁹¹. Здесь имеется в виду лишь международно-правовой аспект территории. Именно в этом аспекте и следует понимать утверждение Б. М. Клименко о том, что государственная территория не входит в понятие государства как субъекта международного права, ибо принадлежность субъекта не следует отождествлять с самим субъектом⁹².

Такому подходу в полной мере отвечает утверждение Н. А. Ушакова о том, что правовое понятие территории не имеет ничего общего с понятием территории «в ее природном, естественном смысле, как среды обитания земной флоры и фауны, местонахождения естественных богатств и ресурсов, среды обитания человека и материальной основы его обитания»⁹³. Достаточно спорно то, что сам автор предлагает понимать под территорией в международном и в национальном праве некоторое земное, а также внеземное (космическое) пространство, ограниченное от других земных пространств определенными поверхностями (границами) и имеющее тот или иной юридический статус и соответствующий ему правовой режим. Впрочем, попытка И. Н. Барцица дополнить определение Н. А. Ушакова, включив в состав государственной территории помимо земного пространства внутренние воды⁹⁴, еще более неточна, ибо автор явно отождествляет земное пространство с сухопутной территорией.

Невозможно не обратить внимания на то, что территория – это категория, сформировавшаяся исторически в тесной связи с такими категориями, как государство и нация. Фран-

⁸⁷ Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М., 1972. С. 94.

⁸⁸ См.: Трайнин И. П. Вопросы территории в государственном праве // Известия АН СССР. 1947. № 4. С. 217.

⁸⁹ См.: Там же. С. 217–234.

⁹⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 67.

⁹¹ Курс международного права: В 6 т. Т. 3. М., 1967. С. 115.

⁹² Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974. С. 160.

⁹³ Ушаков Н. А. Международное право: основные термины и понятия. Учебное пособие. М.: ИГП РАН, 1996. С. 37.

⁹⁴ Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. С. 27.

цузский государствовед Л. Дюги отмечал, что «коллективность может быть государством только тогда, когда она осела на территории с определенными границами. Без этого нет государства. Может существовать целая социальная группа, в ней может возникнуть даже политическая власть, но эта коллективность, дойдя даже до политической дифференциации, не составляет и не может составлять государства»⁹⁵. Государство таким образом предполагает территорию как часть государственной организации. Иными словами, территория как часть земного пространства представляет собой необходимое естественное условие существования государства, материальную основу жизни организованного в государство общества⁹⁶.

Не будет работать при рассмотрении элементного состава государства структурно-функциональный анализ. Оценки, данные ему М. Розенталем и Э. Ильенковым в 1969 г. вполне сохранили свою силу: структурно-функциональный метод сознательно абстрагируется от всех фактов, связанных с историей возникновения, формирования и перспективой эволюции «структурных образований», от внутренне присущих им противоречий, которые как раз и стимулируют процессы рождения, формирования и преобразования их в более высокие и исторически более поздние структуры⁹⁷.

Отметим, что феномен фиксации населения на определенной территории (седентаризм) еще в догосударственные времена стал основой новой социальной организации, в которой человеческие сообщества дифференцировались по территориальному критерию, заменяющему прежний критерий кровного родства. Однако поистине глобальное значение территориальный критерий приобретает только при переходе от родового общества к государству.

В современном международном праве под территорией в широком смысле этого слова понимают различные пространства земного шара с его сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством, а также космическое пространство и находящиеся в нем небесные тела⁹⁸.

Существуют и подходы, отождествляющие территорию с юрисдикцией. Морские и воздушные суда, территориальное море и посольства признаются территорией постольку, поскольку в юридическом контексте означают конкретную сферу правовой компетенции, а не географическую категорию⁹⁹. Подобные утверждения требуют более корректной аргументации, но и в этом случае основными признаками государственной территории обычно называют принадлежность ее определенному государству и верховенство над ней права этого государства¹⁰⁰.

Само государство зарождается в период, когда этносы (народы), нации, некие группы, связь в рамках которых еще основывается на кровно-племенных началах, начинают обособлять себя от других не только по признаку кровного родства, общего правителя, но и по принципу принадлежности к той территории, которую они занимают. Кровное разделение сначала дополняется, а затем в государстве и вовсе заменяется территориальным разделением. Следовательно, основной признак государственной территории – верховенство на конкретной территории соответствующей государственной власти.

Анализируя формально-юридические свойства территории государства, можно выделить следующие аспекты:

⁹⁵ Дюги Л. Конституционное право / Пер. с англ. М., 1908. С. 128.

⁹⁶ Курс международного права. В 6 т. Т. 3. С. 115.

⁹⁷ См.: Розенталь М., Ильенков Э. Ленин и актуальные проблемы диалектической логики // Коммунист. 1969. № 12. С. 32.

⁹⁸ См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1994. С. 71.

⁹⁹ См.: Броунли. Международное право / Пер. с англ.: В 2 кн. Кн. 1. М., 1997. С. 185–186.

¹⁰⁰ Там же. С. 71.

1) без разрешения со стороны властного аппарата государства никакая другая власть не имеет права осуществлять на ней свое господство, т. е. суверенитет;

2) все находящиеся в пределах территории государства граждане (подданные), а также другие лица (исключение составляют лица, обладающие дипломатическим иммунитетом) подчинены власти государства и его законам.

Из первого пункта вытекает, что на одной и той же территории (т. е. территории, находящейся под юрисдикцией одного государства) может осуществлять власть только одно государство. Второй означает, что, не имея пространственных границ, государство не имело бы возможности воздействовать на своих граждан (подданных, гражданское общество, социальные группы). То есть государство не могло бы обладать качествами целостного субъекта, не будь оно оформлено в своих границах.

Управление государством может осуществляться, как правило, лишь в пространственных пределах его территории. Действие самих нормативных предписаний государства оправданно рассматривать как «процесс существования права во времени, в пространстве и среди широкого круга лиц»¹⁰¹.

Только здесь, используя свою власть, оно может беспрепятственно в полном объеме повелевать людьми, и в первую очередь – своими гражданами. Особые случаи (территория посольств, консульств и т. п.) лишь подтверждают правило. Иными словами, государственность как таковая тесно связана с территориальными ресурсами; она не может существовать без четко или условно, но ограниченной территории. При этом государственная власть распространяется на всю без исключения территорию государства: на все сухопутные, водные и воздушные пространства, находящиеся под юрисдикцией государства, а также объекты с государственной символикой (например, корабли, авиалайнеры и т. д.).

Юридически корректное определение государства дано в ст. 1 Конвенции Монтевидео 1933 г. о правах и обязанностях государств. «Государство как субъект международного права, – говорится в Конвенции, – должно обладать следующими чертами: а) постоянным населением, б) определенной территорией, в) правительством, г) способностью вступать в сношения с другими государствами»¹⁰². Это определение используется при решении вопроса о том, соответствует ли то или иное образование критериям государства. Например, когда Палестинский совет в конце 1988 г. провозгласил суверенное Палестинское государство, это притязание было отвергнуто большинством западных правительств, сославшихся на критерии Монтевидео: Западный берег и полоса Газа были спорными территориями, не имевшими фактического палестинского управления. Аргумент чисто политический, ибо следовало признавать территорию Палестины незаконно оккупированной.

Факт территориального контроля реализуется в международной практике через признание. Территориальные организмы со стабильными и эффективными правительствами защищаются международным правом.

В сущности, аналогичные идеи были выдвинуты еще Г. Гроцием, который считал, что «власти обыкновенно подчинены двоякого рода предметы: во-первых, лица – этот предмет иногда достаточен сам по себе, как, например, толпа переселенцев на новые места – мужей, жен и детей; во-вторых, пространство, называемое территорией»¹⁰³.

Г. Гроций справедливо утверждал, что вряд ли возможно однозначно определить происхождение понятия «территория», хотя и неизменно отмечал его государственно-правовой генезис. Происхождение «территории» от «устрашения врагов» (*terrendis hostibus*), по Флакку Сицилийскому, казалось ему не менее вероятным, нежели от «попрания» (*terendo*),

¹⁰¹ Керимов Д. А. *Философские проблемы права*. М., 1972. С. 171.

¹⁰² См.: Crawford J. *The Creation of States in International Law*. Oxford, 1979.

¹⁰³ Гроций Г. *О праве войны и мира*. С. 218.

по Варрону, или от «земли» (terra), по Фронтину, или от «права устрашения» (terendi jure), которым обладают должностные лица, по Помпонию¹⁰⁴. И действительно, все эти аспекты государственной территории: «земля», «попрание» чьей-то воли, чьих-то интересов, «устрашение» врагов – неизменно связаны с самим фактом властно организованной территории. Как полагал Л. А. Тихомиров, территория, как и национальность, не составляет содержания государственной идеи, а выступает в качестве условия ее возникновения¹⁰⁵.

На основе понимания территории как публично-правовой категории построены многие международно-правовые документы. Статья 11 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 г. устанавливает, что «территория государства неприкосновенна и она не может быть предметом ни военных оккупации, ни других насильственных мер, проводимых другим государством, ни прямо, ни косвенно, ни по какому-либо мотиву, хотя бы даже временно»¹⁰⁶.

Территория государства составляет и его единую таможенную территорию.

Статья 20 Устава Организации американских государств зафиксировала следующее положение: «Территория государства является неприкосновенной, не может ни при каких обстоятельствах быть объектом военной оккупации или иных насильственных действий, прямо или косвенно предпринятых другими государствами, даже если эти действия носят временный характер. Не будут признаваться территориальные приобретения или другие специальные выгоды, полученные силой или посредством применения любой другой меры принуждения»¹⁰⁷.

Итак, господство над территорией есть господство публично-правовое. Именно тип властных отношений, характерных для государства, обусловил принцип, по которому каждый, находясь на территории государства, подпадает под действие законов этого государства. Однако уже обычное право предусматривает исключение из этого правила для послов, а впоследствии и для помещений, земельных участков, послами занимаемых. Послы с точки зрения принимающего их государства не вольны в своих действиях, они всегда признавались не просто представителями, но определенным олицетворением направивших их государей или государств. В этом смысле посол находится как бы вне территории государства пребывания, вследствие чего и не несет ответственности по внутригосударственному праву народа, среди которого он живет. Отсюда и само понятие экстерриториальности, уходящее корнями в глубокую древность. Уже Т. Ливии следовал такой традиции, называя убийство фиденатами послов нарушением права народов, преступлением, неслыханным делом, нечестивым умерщвлением¹⁰⁸.

1.4. Территория в политической науке (основы геополитики)

Древние греки, раскрывая понятие Родины, начинали с того, что это «земля, все жители которой заинтересованы в ее сохранении»¹⁰⁹. Соединение территориальных проблем с проблемами развития обществ, вопросами осуществления государственной власти и динамикой международных отношений привело к рождению науки геополитики.

¹⁰⁴ Там же. С. 642.

¹⁰⁵ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 42.

¹⁰⁶ Международное право в избранных документах. М., 1957. Т. 1. С. 36.

¹⁰⁷ Действующее международное право: В 3 т. / Составители Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Т. 2. М., 1997. С. 310.

¹⁰⁸ Гроций Г. О праве войны и мира. С. 432–433.

¹⁰⁹ История в «Энциклопедии» Дидро и д'Аламбера / Пер. и прим. Н. В. Ревуненковой. Под общ. ред. А. Д. Люблинской. Л., 1978. С. 77.

Принципы рассмотрения проблем территории с позиций политической науки закладывались при зарождении науки геополитики. Исторические реалии не могли при этом не наложить отпечаток на научную доктрину. В сознании старшего и среднего поколений граждан Советского Союза (ныне территория СНГ и старательно «отворачивающейся» от СНГ Прибалтики) истоки современной геополитики омерзительны. Эти истоки таковы:

- теории расового превосходства «белых» над «цветными»;
- концепция социального дарвинизма;
- мальтузианство.

Расовая принадлежность народа, а не отдельного человека, действительно определяет роль и место этого народа в историческом процессе. Но гуманитарные науки до сих пор дискутируют о различиях Общей истории и Всемирной истории. Никакие расовые концепции разделения народов на «высших» и «низших» с позиций современных гуманитарных наук не выдерживают ни критики, ни даже просто постановки вопроса.

Гитлеровцы сделали из расовой теории инструмент идеологического оправдания господства «германской расы» над «низшими» народами – евреями, славянами, цыганами. Это общеизвестно. Занимаясь геополитикой, следует помнить, что идея «расы господ» и «расы рабов» коренится, в конце концов, не в различиях цвета кожи людей, а в иерархичности общества при неразвитости производительных сил.

Сформулированный В. И. Лениным закон неравномерного развития государств в условиях современной научно-технической (а также, добавим ныне, информационной) революции создает основу для понимания, почему в любую из известных нам эпох народы разделяются на господствующие и поработанные, но это разделение не определяется цветом кожи.

Вместе с тем расовые теории превосходства одних народов над другими как один из истоков геополитики навсегда, по-видимому, оставили на ней «родимое пятно». Чем бы ни занималась геополитика, в любой позиции и ситуации она выясняет, кто «господин» положения на международной арене, а кто в «догоняющих» или подвластных.

Другим источником идей геополитики является социальный дарвинизм, развернутый в конце XIX в. в работах Г. Спенсера, М. Ваккаро, Л. Гумпловича и др. В противовес теориям, рассматривавшим общество как некую гармоничную целостность, социальный дарвинизм сфокусировал пафос исследовательской работы на неодолимо конфликтном характере общественного развития, перенеся на общество все звериные законы борьбы за существование. Социальный дарвинизм – это освещение жизни общества с точки зрения законов беспощадной биологической эволюции. На практике это означает, что на политику не распространяются никакие моральные ограничения, в ней правит бал пресловутый «триумф выживания». Отсюда знаменитые афоризмы: «победителей не судят», «опоздавшему – кость» и т. п.

В настоящее время о социал-дарвинистах вспоминают довольно редко. Новое поколение политологов и политиков должно делать особое усилие, чтобы осознать истинную антиценность «триумфа выживания» в науке и реальной политике, когда отбрасываются представления о благопристойности, сострадании, гуманизме, справедливости, и остается только одно «нищеанское» правило: «надо быть очень сильным, чтобы не понимать, насколько это одно и то же: жить и быть несправедливым».

Наконец, третьим источником классической геополитики является мальтузианство, к которому тоже надо отнестись без идеологических предвзятостей. Пора спокойно отделить научные выводы Т. Мальтуса (1766–1834) как от «гуманитарных вампиров», так и от хаотических пристрастий.

В конце XX в. идея Мальтуса о том, что темп роста населения необходимо гармонизировать с темпом роста производства средств потребления, не вызывает ни у кого принципиальных возражений; более того, эта идея кажется современному человеку не просто разумной, а прямо-таки тривиальной. Но в 1798 г., когда Мальтус обнародовал свою основную

работу – «Опыт о законе народонаселения», – люди верили, что человек – Божья тварь, венец Творения и т. п.

Основная идея как раннего, так и современного мальтузианства – необходимость регулирования народонаселения в соответствии с возможностями территории при данном уровне сельского хозяйства, промышленности и торговли.

Если населения больше, чем можно накормить на данной территории при данных условиях, то следует «божья кара»: голод, эпидемии, стихийные бедствия, безумные кровавые раздоры между людьми. Таков, по Мальтусу, результат «естественного» перенаселения. Но Мальтус ввел и понятие так называемого «абсолютного» перенаселения. Опираясь на социально-экономическую статистику, Мальтус установил, что:

- а) средства пропитания увеличиваются в «арифметической» прогрессии, т. е. линейно;
- б) тогда как население увеличивается в «геометрической» прогрессии, т. е. экспоненциально.

Поэтому через определенный промежуток времени, чтобы избежать социальных потрясений из-за голода, государства вынуждены:

- либо отвоевывать новые земли, изгоняя аборигенов (колониальная экспансия);
- либо беспощадно ограничивать рождаемость и сгонять бездомных бродяг, нищих, так называемых пауперов, в работные дома (разновидность особо тяжелых каторжных работ).

Ясно, что мальтузианство, являясь учением о народонаселении, из которого выросла современная демография, тесно связано с геополитикой, поскольку за определенным пределом только война на истребление противника дает возможность предотвратить массовый голод и голодные бунты в собственной стране.

Примечательно, что даже нападение на нашу страну, СССР, Гитлер обосновывал вполне «мальтузиански»: выступая перед высшим генералитетом перед началом войны, Гитлер сообщил слушателям, что зерна для продовольствия в Германии осталось всего на три месяца и что только за счет пространства на Востоке можно обеспечить немецкий народ собственным хлебом.

Так обстояло дело при классических типах вооружения армий, и даже изобретение пулеметов не изменило подход политиков к борьбе с перенаселением территории: все еще казалось, что уничтожение населения, а не только военнослужащих противника, и захват его природных ресурсов позволят избежать перенаселения в собственной стране. Появление во второй половине XX в. новых типов оружия массового уничтожения (ядерного, бактериологического, химического, геофизического, метеорологического, психотропного) сделало для нормального человечества войны типа Первой и Второй мировых невозможными, поскольку любая мировая война с применением современного оружия массового уничтожения воздействует в равной мере не только на население и территорию противника, но и на население и территорию многих других стран, в том числе самого агрессора.

Термин «*геополитика*» был впервые введен в оборот шведским государствоведом Р. Челленом, профессором университета в городе Упсала. Но уже до этого развитие политической географии привело к осмыслению ее основных начал. Ф. Ратцель, рассматривая государство как организм, связанный с почвой, пролагая путь к пространственной технологии государственной власти, сделал ключевой вывод: «В соответствии со своей природой государства развиваются в соперничестве со своими соседями, в большинстве случаев за обладание территориями»¹¹⁰. Именно книга Ф. Ратцеля, опубликованная в 1901 г., называлась «Жизненное пространство». В 50-е годы XX в. генерал Г. Гудериан, анализируя положение Германии и всего Западного блока, вывел из идей Клаузевица понятие «решающего пространства» как территории сосредоточения вооруженных сил, достаточных для безопас-

¹¹⁰ Цит. по: Моро-Дефарж Ф. Введение в геополитику. М., 1996. С. 53.

ности Западного мира. Причем выбор решающего пространства, подчеркивал Г. Гудериан, по своему характеру определяется не только военными соображениями, «политические и экономические факторы играют здесь большую, а часто и доминирующую роль»¹¹¹.

Как отдельная отрасль гуманитарного знания геополитика возникла в начале XX в., но корни ее уходят гораздо глубже, поскольку люди очень давно стали осознавать, сколь сильно территориальные, географические факторы предопределяют политику (в основном внешнюю) любого государства. К классикам геополитики следует отнести П. Чаадаева и Ф. Ратцеля, Н. Данилевского и А. Мэхэна. Можно согласиться и с Л. И. Грачом, что русская геополитика как определенное научное направление вышла из восточного вопроса, остающегося до сих пор одним из самых сложных в мировой политике¹¹².

Поскольку гитлеровцы использовали геополитику для «научного» обоснования своих завоевательных планов и оправдания своей экспансии в мире, то в Советском Союзе ее, как и некоторые другие отрасли знания, например евгенику, объявили фашистским учением и практически не разрабатывали. Исключение составляли лишь некоторые закрытые и узко-специальные учебные заведения. Да и там, как правило, анализировали геополитику как псевдонаучную выдумку.

Гюнтер Гейден, видный политолог социалистической Германии, характеризовал геополитику как «разбойничье, фашистское и насквозь антинаучное учение, состоящее на службе у монополистов, банкиров и юнкеров, пытающихся обосновать и оправдать установление открытой террористической диктатуры финансовых магнатов в области внутренней политики и претензию на мировое господство в области внешней политики». Он считал, что «геополитика – это теория империалистической политики войны, защищающая интересы монополистического капитала в ущерб интересам собственного народа и других народов»¹¹³.

Но почему геополитика должна иметь меньше прав на существование, чем, например, геопсихология – наука, исследующая влияние погоды, времен года, почвы, ландшафта на душевную жизнь?

Само соединение слов «гео» («земля») и «политика» обозначает гуманитарное учение, истолковывающее данные географии для обоснования политики государства. Но речь не идет лишь о связи географического пространства с политикой государства.

Геополитика есть обусловленность политики государств географическими факторами, такими, как территория, географическое положение, климат, полезные ископаемые и др. С позиций структурализма И. А. Исаев уточняет, что предметом исследования геополитики становятся процессы, демонстрирующие воплощение власти (силы) в пространстве, а именно процессы ее разделения, перераспределения и динамики¹¹⁴. И это с учетом того, что власть, подчеркивал К. Шмит, всегда принадлежит тому, кто определяет политическую реальность и навязывает свою картину мира¹¹⁵.

Ш. Монтескье в XVIII в., как во II в. до н. э. Полибий и еще ранее Посидоний, преломлял через географический фактор всю человеческую историю. Г. Бокль в «Истории цивилизации» подчеркивал влияние на организацию общества и характер отдельных лиц таких качеств территории как климат и почва, вплоть до утверждения, что они породили многие важные различия между народами. «У совершенно невежественного народа, – писал Г. Бокль, – скорость производства богатства обуславливается только физическими особен-

¹¹¹ Гудериан Г. Так это не пойдет: К вопросу о положении Западной Германии / Пер. с нем. М., 1954. С. 10.

¹¹² Грач Л. И. Геополитика и современность. С. 32.

¹¹³ Гейден Г. Критика немецкой геополитики / Пер. с нем. М., 1960. С. 78, 79.

¹¹⁴ Исаев И. А. Политическое ощущение границы: точка зрения побежденных // Национальные интересы. 2005. № 2. С. 27.

¹¹⁵ Шмит К. Единство мира // Европеец. 2004. № 3. С. 53.

ностями местности»¹¹⁶. Ф. Ратцель создал политическую географию. Политическая география как наука изучает территориальную расстановку классовых и политических сил в связи с социально-экономическими, историческими, политическими, этнокультурными и природными особенностями развития регионов и стран, их районов, городов и сельской местности¹¹⁷. Политическая география исследует взаимодействие политических явлений с границами, электоральным поведением и т. д.

В неопределенности границ, которые намеренно не проводятся в виде линии, а поддерживаются открытыми, в виде свободного пространства изменчивой ширины, Ф. Ратцель видел сущность государственных образований у древних народов¹¹⁸.

Г. Еллинек вообще утверждал, что определение естественных условий и влияния территории составляет задачу не наук о государстве и политике, а физической и политической географии, призванной анализировать не только внешние, но и социально-психологические факты¹¹⁹. А по мнению Б. Чичерина, «физические условия, способствующие объединению общества и вызывающие в нем самостоятельность, ведут к представительным учреждениям, и наоборот, условия противоположного свойства служат им всем препятствием», и «образ правления находится в тесной связи с величиною государства»¹²⁰. Ш. Монтескье прямо полагал, что небольшим государствам свойственна республиканская форма, средним – умеренная монархия, в обширных же равнинах, «естественно», водворяется деспотизм¹²¹.

Конечно же, наиболее глубоко и результативно геополитикой занимались в 30-е гг. XX в. в Германии. К. Хаусхофер, признанный лидер немецкой геополитической школы, характеризовал геополитику как учение «о географической обусловленности политики»¹²².

Геополитика как «наука о политической форме жизни в жизненном пространстве в ее зависимости от земли и обусловленности историческим движением»¹²³ выступала одним из краеугольных камней идеологии германского национал-социализма. Германские фашисты не без успеха использовали ее для оправдания своих агрессивных устремлений. Геополитика вошла составной частью в идеологию нацизма, характеризовавшуюся духом слепого повиновения вождю, ненавистью к расовым и политическим меньшинствам, жадной завоевания и господства, возвеличением немецкого народа и «нордической расы»¹²⁴.

Значительную роль и в расцвете, и в кризисе геополитики сыграл расовый теоретик А. Розенберг, всецело служивший нацизму и казненный по приговору Нюрнбергского международного трибунала как военный преступник. Если для Ф. Ратцеля «еще не достигшими культуры или отставшими от нее»¹²⁵ могли оказаться народы каждой расы, каждой ступени развития, то А. Розенберг в своей работе «Миф XX века» строит систему расовых ценностей, основанную на идее гения нордического человека. То, что все государства Европы основаны германцами, и государство как таковое является итогом целеустремленно направленного на какую-то цель мужского союза и лишь средством сохранения народа – для него аксиомы¹²⁶. Германия же как расовое и национальное государство, как центральная власть

¹¹⁶ Бокль Г. История цивилизаций. История цивилизации в Англии: Т. 1. М., 2000. С. 41.

¹¹⁷ Бабурин В. Л., Мазуров Ю. Л. Географические основы управления. М., 2000. С. 177.

¹¹⁸ Ратцель Ф. Народоведение / Пер. с нем. В 2 т. Т. 1. СПб., 1903. С. 135.

¹¹⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 104.

¹²⁰ Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1899. С. 577, 578.

¹²¹ Обстоятельный анализ этой позиции см.: Там же. С. 578–587.

¹²² Haushofer K. Weltpolitik von heute. Berlin, 1934. S. 21.

¹²³ Zeitschrift für Geopolitik. 1924. Нт. 4. S. 268; 1944. Н. 1–2. S. 470

¹²⁴ См.: Фромм Э. Бегство от свободы / Пер. с нем. М., 2004. С. 214–243.

¹²⁵ Ратцель Ф. Народоведение. Т. 1. С. 18.

¹²⁶ Розенберг А. Миф XX века. Оценка духовно-интеллектуальной борьбы фигур нашего времени. Таллин, 1998. С. 62, 354, 384.

континента обеспечивает охрану Юга и Юго-Востока¹²⁷. Как ни парадоксально, но, спекулируя понятиями жизненного пространства нации, древнегерманской чести, расовой защиты народа, А. Розенберг пренебрегал рассмотрением смысла государства и его территории. Существенно иным был подход А. Гитлера.

Библией нацизма была книга А. Гитлера «Моя борьба». В своих теоретических взглядах Гитлер исходил из примата принципа крови, германского расового превосходства и восприятия «евреев как паразитов»¹²⁸. Декларируя привычку австрийских немцев жить в рамках большого государства и никогда не терять сознания тех задач, которые из этого вытекали¹²⁹, он провозгласил целью германского национал-социалистического государства стремление «установить здоровую, естественную, жизненную пропорцию между количеством нашего населения и темпом его роста, с одной стороны, и количеством и качеством наших территорий, с другой»¹³⁰. При этом Гитлер отверг попытки возвращения к границам Германии 1914 г., называя те границы вредными и случайными. Он писал: «Мы хотим приостановить вечное германское стремление на юг и на запад Европы и определенно указываем пальцем в сторону территорий, расположенных на востоке. Мы... сознательно переходим к политике завоевания новых земель в Европе. Когда мы говорим о завоевании новых земель в Европе, мы, конечно, можем иметь в виду в первую очередь только Россию и те окраинные государства, которые ей подчинены»¹³¹. Применительно к России «вождь германской нации» изначально и публично проповедовал только войну.

С разгромом гитлеровского фашизма идея геополитического анализа социальных проблем получила возможность, избавившись от упрощений «третьего рейха», углублять анализ социальных явлений беспристрастными научными методами. В «Словаре философских терминов», изданном в Гамбурге в 1955 г., геополитика характеризуется как учение «о зависимости политических событий от особенностей поверхности земли, пространства, ландшафта, страны»¹³².

К. Хаусхофер выступал за развитие физической антропогеографии как науки, способной прогнозировать раздел жизненного пространства при растущем взаимном давлении народов на становящейся все более тесной Земле, науки, которая бы учитывала при этом плотность населения, его жизненную энергию, культурный и экономический вклад в развитие населения¹³³. Геополитику К. Хаусхофер строил на определенной системе категорий и аксиом, среди которых главными были:

- понятие жизненного пространства,
- динамика возникновения и становления крупных блоков (пангерманизм, панславизм, паназиатизм),
- противостояние континентальных и морских держав¹³⁴.

В начале 50-х гг. в опубликованной работе К. Хаусхофера вновь провозглашалось сутью геополитики «взаимоотношения между окружающим человека пространством и политическими формами его жизни»¹³⁵. Но этот тезис стали рассматривать как попытку отыскать еще один фактор, определяющий развитие политических форм.

¹²⁷ Там же. С. 469.

¹²⁸ См.: Гитлер А. Моя борьба / Пер. с нем. Б. м., 1992. С. 237–276.

¹²⁹ Там же. С. 61.

¹³⁰ Там же. С. 545.

¹³¹ Там же. С. 556.

¹³² *Worterbuch der philosophischen Begriffe*. Hamburg, 1955. S. 259.

¹³³ Хаусхофер К. О геополитике. Работы разных лет / Пер. с нем. М., 2001. С. 10.

¹³⁴ Там же. С. 251–418; См. также: Дугин А. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. М., 1997. С. 69–73; Моро-Дефарж Ф. Введение в геополитику. С. 60–62.

¹³⁵ Haushofer K. *Allgemeine politische Geographie und Geopolitik*. Heidelberg, 1951. Bd. 1. S. 16.

Геополитика как систематизированное знание не случайно появилась в конце Первой мировой войны. Основанием для ее рождения послужило глобальное территориальное переустройство Европы: рухнула кайзеровская Германия, исчезла Австро-Венгерская империя, на развалинах Российской империи появилось небывалое государство – СССР, балканские страны – источник многих событий, потрясших Европу в конце XIX – начале XX вв., – были объединены по решению держав-победительниц в новую страну – Югославию (1918). Такие потрясения для состояния умов не проходят даром.

После Второй мировой войны устройство мира было уже более или менее сознательно подчинено принципам, опиравшимся на результаты геополитических исследований.

Современная геополитика сложилась как результат осмысления трех глобальных, затронувших весь земной шар, войн: Первой мировой войны (1914–1918 гг.), Второй мировой войны (1939–1945 гг.) и холодной мировой войны (1946 г. – от речи Черчилля в Фултоне – и до 1991 г.). Все три названные войны, несмотря на непохожесть каждой последующей на предыдущую, велись во имя территориального передела, который был бы подтверждением достижения победителем более важной цели – мирового господства, т. е. права устанавливать удобный ему мировой порядок.

Явно под влиянием Х. Дж. Маккиндера Д. М. Фельдман утверждает, что материковые, континентальные империи куда менее динамичны и значительно тяготеют к сохранению укоренившихся политических форм, чем более открытые миру океанические империи, и Россия из их числа¹³⁶.

При изучении новых территориальных конфликтов следует учитывать две группы факторов, связанных с государством и политикой. Анализируя первую группу факторов, обратим внимание на то, что государство, пройдя (по С. Виру) через аристократический, либерально-демократический и коллективистский периоды своего развития, выработало новые типовые черты:

- 1) политическая структура основана на поддержке и участии;
- 2) структура власти носит корпоративный и технократический характер;
- 3) в экономической и социальной сферах политика является коллективистской.

Современная политика – это прежде всего практическая деятельность по осуществлению государством своих обязанностей перед обществом. Характер этих обязанностей во второй половине XX в. подвергся коренному пересмотру в смысле обеспечения всем гражданам государства условий для достойного существования. Эти факторы обусловили изменение содержания геополитики. Она начиналась как реакция на территориальные споры между государствами, как наука о влиянии географической среды на внешнюю политику государства. В настоящее время геополитика – это по-прежнему учение о принципах господства на всей Земле с целью максимального обеспечения преимуществ для носителя политической воли, будь то государство или союз государств.

Признавая плодотворным понимание геополитики современными российскими исследователями В. Л. Бабуриным и Ю. Л. Мазуровым как географических аспектов внешнеполитической деятельности и реальной политической деятельности, направленной на изменение всего геополитического пространства, трудно согласиться с их рассмотрением геополитики лишь как раздела политической географии¹³⁷. Искусственно и рассмотрение геополитики как части геоглобалистики¹³⁸.

¹³⁶ Фельдман Д. М. Россия и Восточная Европа: от «холодной войны» к новому мировому порядку // Революция 1989 года в странах Центральной (Восточной) Европы: Взгляд через десятилетие. М., 2001. С. 56.

¹³⁷ Бабурин В. Л., Мазуров Ю. Л. Географические основы управления. С. 180.

¹³⁸ Алисов Н. В., Хореев Б. С. Экономическая и социальная биография (общий обзор). С. 79. О современной геополитике см. там же. С. 78–88. О Центрально-Европейском геополитическом пространстве см., напр.: Молнар Г. Восточная Центральная Европа после первой волны расширения НАТО // Россия и Центральная Европа в новых геополитических

Для современного российского геополитика С. Б. Переслегина основным предметом геополитики является «взаимодействие и взаимное соотношение географических пространств», методом выступает предложенный Е. Морозовым системный анализ пространственного положения географических факторов, а изучает геополитика «физико-географическую, экономико-географическую, расово-антропологическую, культурно-конфессиональную, семантическую и, наконец, цивилизационную обусловленность динамики международных отношений, мировой торговли, глобальной онтологии человечества»¹³⁹. В то же время С. Б. Переслегин обоснованно рассматривает геополитику как превращенную (деятельную) форму географии «и любых иных пространственных отношений»¹⁴⁰.

Подводя итог, можно в предварительном плане сформулировать современное понятие геополитики, выходящее за пределы узкотерриториального подхода, поскольку современная геополитика включает рассмотрение проблем господства наций и государств над территорией, над ресурсами земли и творческими силами народов, контроля над экологической и демографической ситуациями.

Сводя все отмеченные существенные моменты понятия геополитики воедино, мы увидим, что **геополитика – это наука**

(1) о влиянии территории и всей географической среды на внешнюю и внутреннюю политику государства;

(2) о возникновении и пресечении соблазнов мирового господства под тем или иным лозунгом (флагом, принципом и т. п.);

(2) о подготовке народов и их государств к выживанию и совершенствованию в условиях потенциальных конфликтов.

Как писал великий русский ученый и геополитик Д. Н. Менделеев, «жизнь народов складывается из тех же кирпичей индивидуальных интересов и начинается также снизу, с интересов массы, а цементом всегда служит обладание территорией и государственная организация»¹⁴¹.

Приведем лишь один пример геополитического осмысления проблем. 26 октября 1994 г., накануне и во время обсуждения в ООН резолюции о снятии американской экономической блокады Кубы, только США и Израиль голосуют против самого рассмотрения этого вопроса. Одновременно в адрес России звучит дикий, по российским понятиям, упрек: Куба от России далеко, поэтому русским о Кубе лучше помолчать. Скромно не замечается, что по такой логике и США не следует беспокоиться о проблемах Персидского залива, в который, как известно, Миссисипи не впадает. За неделю до обсуждения в ООН вопроса о снятии экономической блокады Кубы перед слушателями военно-морского колледжа в городе Нью-порт выступила постоянный представитель США в ООН госпожа М. Олбрайт, заявившая: «Национальные интересы России не должны выходить за рамки ее границ»¹⁴². Это – классическая геополитика (влияние географических факторов на внешнюю политику) в современном виде – четкое обозначение установленного мирового господства. Когда Российское государство называлось СССР, никто за него не решал вопросы о пределах его национальных интересов. «Постиндустриализм взрывает исторические традиции и национально-государственные границы (отсюда тезисы рубежа 1980—1990-х годов о «конце истории» и «конце

реальностях. Сб. ст. участников III международной научной конференции. М., 2000. С. 104–109.

¹³⁹ Переслегин С. Самоучитель игры на «мировой шахматной доске»: основные понятия геополитики // Классика геополитики, XIX век: Сб. М., 2003. С. 683.

¹⁴⁰ Переслегин С. Б. Самоучитель игры на мировой шахматной доске. М.; СПб., 2005. С. 17.

¹⁴¹ Менделеев Д. И. Толковый тариф, или Исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 года // Лист Ф. Национальная система политической экономии. М., 2005. С. 319.

¹⁴² Комсомольская правда. 1994. 1 нояб.

географии»), – пишет Г. Гловели, – но не устраняет геополитических и геоэкономических противоречий в мирохозяйственном развитии»¹⁴³.

Геополитика есть учение о рациональных основах международных отношений, когда все стороны вынуждены считаться с «мистической сущностью государства» (по определению П. Б. Струве) в условиях крайне неравномерного (из-за особенностей научно-технического прогресса) развития государств на различных материках земного шара и при непредсказуемом изменении соотношения сил этих государств.

История XX в. показала, что основной методологический принцип как современной геополитики, так и международных отношений, – это необязательность общечеловеческих ценностей. В геополитике не действуют такие прекрасные заповеди мировых религий, как «не обмани», «не укради», «не убий», хотя каждая из этих заповедей используется для широковещательной риторики по поводу мерзостей, творимых конкурентами, врагами, соперниками.

Достаточно вспомнить войну 1991 г. в Персидском заливе, за которой при всей риторике о правах человека и защите суверенитета Кувейта только ленивый не видел усилий США сохранить свой контроль над ценами на мировом рынке нефти. О бескомпромиссном столкновении национальных интересов свидетельствует британская военная акция на Фолклендах (Мальвинах), да и многие другие примеры.

Геополитика как межгосударственный рационализм не признает абстрактной интерпретации общечеловеческих ценностей, превыше всего ставит национальные интересы, а точнее интересы господствующих элит. Это означает, что моральный уровень действующих политиков со времен Макиавелли не изменился. Как известно, именно Макиавелли первым теоретически осмыслил разрыв морали и политики. Мораль большинства современных политиков по-прежнему ниже уровня индивидуальной морали и, безусловно, ниже уровня морали общества, которое эти же политики представляют. Хотя само международное развитие заставляет геополитику принять в качестве принципа выживание человечества как единого целого, прежде всего через предотвращение ядерной, климатической и иных катастроф.

Трудно не согласиться с выводом А. Шлезингера о том, что многие политические и внешнеполитические решения продолжают оставаться вопросами осторожности и компромисса, а не проблемами добра и зла¹⁴⁴. Речь при этом идет не об оправдании бытового пессимизма, что прав тот, кто сильнее. Наложение кальки политической науки на проблемы устройства и распределения территорий подтверждает вывод о том, что «нравственность государства» в самой своей основе отличается от нравственности индивида. Самопожертвованию индивида корреспондирует безоговорочное самосохранение народа и нации. «Мы принадлежим человечеству и потому не можем быть равнодушны к его преуспеянию; но мы прежде всего русские, точно так, как Лист и князь Бисмарк – немцы, а потому совершили бы преступление, жертвуя ближайшими и насущными нуждами нашей родины ради отдаленных и гипотетических интересов человечества»¹⁴⁵.

Гражданин, приносящий себя в жертву ради жизни других людей – герой; государственный деятель, приносящий в жертву свой народ ради жизни другого народа – гнуснейший преступник. Как следствие, политическая деятельность – это та область, в которой практичным взвешенным оценкам должен отдаваться приоритет перед моральными суждениями. Морально для государственного деятеля то, что соответствует ценностям и интересам представляемого им народа.

¹⁴³ Гловели Т. Лист, Витте и «национальная экономика» в России // Лист Ф. Национальная система политической экономики. М., 2005. С. 19.

¹⁴⁴ Шлезингер А. Циклы американской истории / Пер. с англ. М., 1992. С. 105–106.

¹⁴⁵ Граф С. Ю. Витте. По поводу национализма. Национальная экономика и Фридрих Лист // Лист Ф. Национальная система политической экономики. М., 2005. С. 268.

Глава 2

Территориальные аспекты государственного суверенитета

2.1. Территориальный суверенитет

Компетенция государства в отношении его территории определяется понятиями суверенитета и юрисдикции. Так, в Декларации о государственном суверенитете РСФСР (1990 г.) было заявлено: «Первый Съезд народных депутатов... торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории...», «Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума».

Суверенитет как политический и правовой принцип определяет отношения между государством и гражданином, и отношения между государствами. При этом, как отмечал еще Г. Еллинек, суверенитет не абсолютная, а историческая категория¹⁴⁶. Изначально суверенитет признавался только за монархом (сувереном), как, впрочем, и все государство отождествлялось с государем. Ныне даже монархическая Конституция Великого Герцогства Люксембург, принятая в 1868 г., провозглашает, что «Суверенитет принадлежит нации. Великий герцог осуществляет его в соответствии с настоящей Конституцией и законами страны» (ст. 32, действующая в ред. 1919 г.).

Суверенитет не только является исторической категорией, но и характеризует юридическую природу осуществляющегося государственного властвования, является тем необходимым критерием, который дает возможность отличить государство от других публично-правовых союзов, отграничить сферу властвования каждого государства как субъекта суверенной власти в пределах своей территории от сферы власти других государств¹⁴⁷. Рассматривая различные аспекты суверенитета, говорят о внутреннем и внешнем суверенитете.

Многие грани суверенитета как категории государственного права и международной политики были обстоятельно и ярко проанализированы выдающимся советским юристом И. Д. Левиным¹⁴⁸. Отметим лишь для предмета нашего исследования, что если Марсилиус Падуанский, Гоббс или Б. Спиноза шлифовали понятие государственного суверенитета, то Ж.-Ж. Руссо говорил об установлении суверенитета народом, и суверенитет для него – это осуществление всеобщей воли и только ее¹⁴⁹. Для Гегеля носителем суверенитета являлся мировой разум, воплощенный в государстве. Если Ж. Бодэн был уверен, что суверенитет есть не что иное, как сама «полная и абсолютная власть государства»¹⁵⁰, то Г. Еллинек рассматривал суверенитет лишь как свойство государственной власти, «способность юридически не связанной внешними силами государственной власти к исключительному самоопределению»¹⁵¹.

¹⁴⁶ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 456.

¹⁴⁷ Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 566.

¹⁴⁸ См.: Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948. Переиздана в 2003 г. См. также: Шамба Т. М., Непрошин А. Ю. Абхазия: Правовые основы государственности и суверенитета. М., 2005.

¹⁴⁹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 21.

¹⁵⁰ Цит. по: Левин И. Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 19.

¹⁵¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 456.

В контексте нашего исследования важно исходить из того, что в правовом отношении суверенитет «есть состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств»¹⁵². При этом можно согласиться с условным выделением юридического суверенитета как высшей власти органов государства, зафиксированной в законе, регулируемой правом и, следовательно, осуществляемой в правовых формах, и суверенитета политического как высшей власти класса, господствующего в государстве, являющегося реальным основанием самого закона и в этом смысле стоящей «над» законом, являющейся источником всякого права. Соотношение политического и юридического суверенитетов есть соотношение содержания и формы¹⁵³. Выделяя две стороны суверенитета – формально-юридическую и фактическую, М. Н. Марченко рассматривает первую в качестве своеобразной политико-правовой формы государственного суверенитета, а вторую – как его материальное содержание¹⁵⁴.

Теоретические споры вокруг проблемы суверенитета давно уже стали ключевым инструментом политического противоборства. В качестве примера В. Л. Цымбурский справедливо приводит попытку литовского ученого А. Бурачаса свести всю идею суверенитета к правам нации и личности, забыв и Ж. Бодена и всю историю этой идеи¹⁵⁵. В контексте вполне конкретных политических интересов литовской политической элиты начала перестройки А. Бурачас утверждал, что суверенитет есть не что иное, как «совокупность полновластия нации и прав, гарантирующих независимость личности... Суверенитет нации выражается в первую очередь в возможностях ее свободного политического самоопределения, в правах нации на занимаемую ею испокон веков исторически сложившуюся территорию, ее природные и ископаемые ресурсы, также в верховенстве ее законодательства и избранной ею государственной власти, в национальном гражданстве»¹⁵⁶. Таким образом, мы видим не только отождествление нации с этносом, отрицание по умолчанию суверенитета народа, но и растворение государственного суверенитета в том же суверенитете нации. Некий, не поддающийся определению «суверенитет» личности выдвигается при этом лишь декоративным прикрытием этнонациональных притязаний. А какова же при этом роль государства?

Своего рода ответ на этот вопрос содержится в «Тюремных тетрадах» А. Грамши. В начале 30-х гг. XX в. он писал: «Поскольку государство есть упорядоченное общество, оно суверенно», вплоть до того, что оно не может иметь юридических границ (для него не могут служить границей субъективные нормы публичного права, ибо они могут быть изменены государством во имя новых социальных потребностей)¹⁵⁷. Многие современные юристы вводят понятие «суверенитет» в качестве одного из существенных при определении самого понятия «государство». Например, по мнению Н. А. Ушакова, «государство – особая организация по управлению делами существующего на определенной территории человеческого общества, обладающая специфическим свойством суверенитета»¹⁵⁸. Н. А. Ушаков дает следующее определение государственной территории: «Государственная территория – это земное пространство, находящееся под суверенитетом данного государства. Соответственно,

¹⁵² Левин И. Д. Суверенитет. С. 71.

¹⁵³ Там же. С. 62–63.

¹⁵⁴ Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 6.

¹⁵⁵ См. Цымбурский В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте // ПОЛИС (Политические исследования). 1993. № 1. С. 18.

¹⁵⁶ Бурагас А. Суверенитет // 50\50: Опыт словаря нового мышления / Под ред. Ю. Афанасьева и М. Ферро. М., 1989. С. 519.

¹⁵⁷ Грамши А. Избранные произведения: В 3 т. Т. 3. С. 239.

¹⁵⁸ Ушаков Н. А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Моск. журнал межд. права. 1994. № 2. С. 4.

негосударственная территория – земное пространство, не находящееся под суверенитетом какого-либо государства»¹⁵⁹. Сам суверенитет, по мнению некоторых отечественных правоведов, может быть только неограниченным. Так, по утверждению Д. Л. Златопольского, «государственный суверенитет вообще не может быть ограничен потому, что... он представляет собой определенное свойство государства, в силу которого оно является независимым и самостоятельным как внутри, так и вне пределов своих границ»¹⁶⁰.

Но такое романтическое понимание суверенитета вступило в противоречие с послевоенными реалиями. В 1945 г. после поражения гитлеровской Германии четыре союзные державы – СССР, США, Великобритания и Франция – приняли на себя верховную власть в Германии, распределив между собой ее территорию по соответствующим зонам оккупации. При этом Германское государство продолжало существовать, а фактическое ограничение его суверенитета не вело к формальному переходу этого суверенитета к оккупационным державам.

Следовательно, необходимо говорить о территориальном суверенитете как о высшей власти государства, непрерывно осуществляемой в пределах конкретного пространства. Территориальный суверенитет Германии определялся, во-первых, продолжением ее существования в качестве субъекта международного права и, во-вторых, признанием принадлежности территории этому субъекту права, а не тем государствам, которые ею в данный момент управляли. ФРГ пошла дальше. Статья 23 Конституции ФРГ 1949 г. гласила: «Настоящий Основной закон распространяется в первую очередь на территории земель Бадена, Баварии, Бремена, Большого Берлина, Гамбурга, Гессена, Нижней Саксонии, Северной Рейн-Вестфалии, Рейнланд-Пфальца, Шлезвиг-Гольштейна, Вюртемберг-Бадена и Вюртемберг-Гогенцоллерна. В остальных частях Германии он вступает в силу по их присоединении»¹⁶¹. Таким образом, подчеркивалось, что ФРГ – это еще не вся Германия, территориальные же пределы Германии не оговаривались.

Сказанное подтверждается механизмом рождения ФРГ и ГДР, когда для дипломатического признания вновь образованных государств потребовалось формальное признание мировым сообществом, во-первых, факта раскола Германии на два равноправных государства и, во-вторых, закрепления за каждым из этих государств соответствующих территорий, оккупированных союзными державами. Подобно тому как территориальные отношения есть один из видов международных отношений, территориальный суверенитет, писал видный российский юрист П. Казанский, есть «право государства самостоятельно устраивать свои территориальные дела»¹⁶².

Иной была ситуация с территориальным суверенитетом Австрии, освобожденной от гитлеровцев в 1945 г. Государственным договором о восстановлении независимой и демократической Австрии от 15 мая 1955 г. Австрию, подвергнутую в 1938 г. аншлюсу (насильственному присоединению к Германии), Союзные и Соединенные Державы именно **восстановили** как суверенное государство, взяв на себя обязательство уважать ее территориальную целостность. Австрии был запрещен политический или экономический союз с Германией. Интересно, что на Австрию **возлагалась обязанность** не наносить ущерба своей территориальной целостности, политической или экономической независимости (п. 2 ст. 4 Договора)¹⁶³. Последовательно решалась задача предотвратить повторное включение Австрии в состав объединенной Германии.

¹⁵⁹ Там же.

¹⁶⁰ Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство. М., 1967. С. 256–257.

¹⁶¹ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. М., 1996. С. 163.

¹⁶² Казанский П. Договорные реки: Очерки истории и теории международного речного права. Т. 2. Казань, 1895. С. 40.

¹⁶³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 18. Ст. 361.

Идея суверенитета, присутствовавшая и в ранних теологических трактовках государства, специфически трансформируется в их современных вариантах. Так, в Конституции Исламской Республики Иран закреплено, что абсолютная власть над миром и человеком принадлежит Богу, который дал человеку власть над своей общественной жизнью, и никто не может отобрать у человека это Божественное право, не может поставить его на службу интересам какого-то человека или группы людей. Народ осуществляет это право, данное Богом, так, как это указано в Конституции (ст. 56 Конституции ИРИ 1979 г.).

Юридическая природа государственной территории раскрывается:

- 1) в соответствующих властных установлениях государства;
- 2) в отношениях одного государства с другими государствами по поводу территории.

Территория не находится и по своему содержанию не может находиться в неких правовых отношениях с государством, она его элемент. Правоотношения возможны только между государствами (нациями) по поводу территорий. Как юридическое понятие территория государства может рассматриваться лишь опосредованно, через правовой режим, установленный в отношении территории на основании принципа территориального верховенства.

Суверенитет государства распространяется за пределы его сухопутной территории и его внутренних вод на морской пояс, примыкающий к его берегу и называемый территориальным морем. Суверенитет прибрежного государства распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как и на поверхность и недра его дна (ст. 1 и 2 Конвенции 1958 г. о территориальном море и прилегающей зоне). В состав государственной территории Российской Федерации, как прежде и СССР, входят не только уже открытые, но и могущие быть открытыми в будущем все земли и острова, находящиеся в пределах Арктического сектора.

2.2. Территория и нормы права. Юрисдикция государства

Территориальные пределы действия права – это сфера политики. Политика государства через принципы права находит свое воплощение в законотворчестве. Не случайно все правовые системы предполагают (явно или по умолчанию), что «в случае отсутствия законодательных установлений необходимо соблюдать политику государства» (ст. 6 Общих положений гражданского права КНР). Есть и другой аспект этой проблемы. Правовой вакуум может быть и случайным, и преднамеренным. Именно политика определяет, где действует закон, а где ему нет места.

В отрыве от территориального аспекта невозможно уяснить понятие правовой нормы. Сами по себе правовые нормы выступают в качестве социальных моделей и принципов (даже в части конструирования тех или иных юридических механизмов), обязательный характер которых начинается лишь с определения границ пространства принудительного действия этих норм.

Сказанное относится к нормам отраслей любого национального права. Территориальную обусловленность, например, закрепляет параграф 1 ст. 2 Федерального закона Австрийской Республики «О правовом положении национальных меньшинств» (1976 г.), а статья 8 Общих положений гражданского права КНР (1986 г.) содержит принцип: «При осуществлении гражданской деятельности в пределах территории Китайской Народной Республики применяются законы и положения Китайской Народной Республики, если законодательством не предусмотрено иное. Относящиеся к гражданам положения настоящего Закона применяются к находящимся в пределах территории Китайской Народной Республики иностранцам и лицам без гражданства, если законодательством не предусмотрено иное». Алжирский ордонанс № 65-278 от 16 ноября 1965 г. «О судебной организации» начался с учреждения пятнадцати судов «на всей национальной территории» (ст. 1), при этом

«в границах территориальной юрисдикции» каждого суда учреждались трибуналы; их количество, место пребывания и юрисдикция устанавливались декретом (ст. 2).

Не случайно, когда силами карательных органов США 18 ноября 1978 г. в джунглях Гайаны было совершено массовое убийство 918 американских граждан – членов организации обездоленных жителей США «Храм народов», склонявшихся к эмиграции в СССР, это было выдано за массовое самоубийство мужчин, женщин и детей. Малейший намек на официальное признание причастности к свершившемуся злодеянию американских спецслужб породил бы обвинения США в проведении политики государственного терроризма и попрании суверенитета Гайаны¹⁶⁴.

В межгосударственных отношениях для признания и применения конкретных норм права потребовалось закрепить в соответствующих актах не только взаимные обязательства защищать территориальную неприкосновенность и политическую независимость, но и объединить усилия в достижении общих целей (гл. I Устава ООН). Любой международный договор, если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, обязателен для каждого участника в отношении всей его территории (ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.).

С изменением территории, например в результате размена ее спорными участками между государствами, автоматически, т. е. без какого-либо дополнительного решения, изменяется (начинается или прекращается) действие правовых норм соответствующего государства на всем пространстве, претерпевшем изменения.

Территориальная юрисдикция (*jurisdictio* (лат.) – судопроизводство) представляет собой установленную законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям¹⁶⁵, судебный, законодательный и административный аспекты общей правовой компетенции государства. Юрисдикция всегда имеет территориальный характер, выражающийся в прямой зависимости предмета юрисдикции от его пространственного местонахождения, режима территории и разумности интересов той юрисдикции, которую стремятся осуществить. Наиболее ярко это проявляется в уголовной юрисдикции, где непреложно признается принцип принадлежности юрисдикции судам того места, где совершено преступление.

В прошлом именно территориальное верховенство, воплотившееся в феодальной юрисдикции, стало основой определения подданства (а со временем – и гражданства) по территориальному принципу – принципу «почвы». Отсюда же берет начало институт натурализации.

Юрисдикция в точно установленных законом пределах и случаях осуществляется органами государственной власти (судом, органами исполнительной власти, разного рода инспекциями, администрацией предприятий и учреждений) и органами общественности (например, судами чести или товарищескими судами). Решения любого органа вне пределов его юрисдикции являются незаконными и подлежат отмене.

Так, таможенные органы государства осуществляют действия по исполнению таможенной функции государства. Сфера их деятельности создает таможенную территорию соответствующего государства. Она полностью совпадает с общей территорией государства, даже когда в таможенной территории государство выделяет территории (зоны) особого эко-

¹⁶⁴ Подробнее см.: Алинин С. Ф., Антонов Б. Г., Ицков А. Н. Гибель Джонстауна – преступление ЦРУ. М., 1987.

¹⁶⁵ Пиголкин А. С. Юрисдикция //Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд. / Под ред. А. Я. Сухарева. М., 1987. С. 526.

номического развития. Во всех случаях юрисдикция распространяется на всю территорию государства.

Понятие юрисдикции значительно уже понятия территориального верховенства. Но, с другой стороны, юрисдикция государства может осуществляться и в районах, где государство не осуществляет территориального верховенства. Так, согласно морскому праву прибрежное государство может в определенных случаях осуществлять контроль в зоне открытого моря, прилежащей к территориальному морю¹⁶⁶.

При неизменности территории государства процесс развития правовой системы идет по своим внутренним законам и зависит лишь от социально-экономической и политической ситуации в обществе. В этом случае правовые нормы претерпевают изменения по существу при сохранении неизменным общего правового пространства государства.

2.3. неделимость и неотчуждаемость государственной территории

Большинство конституций специально оговаривают единство и неделимость государств (ст. 5 Конституции Италии 1948 г., ст. 1 Конституции Франции 1958 г. в ред. Закона 1995 г., ст. 1 Конституции Алжира 1976 г., ст. 9 Конституции Ирана 1979 г.), либо их единство и территориальную целостность (Преамбула Конституционного акта Канады 1867 г., Преамбула и ст. 4 Конституции Российской Федерации 1993 г.).

Существенным признаком территориального верховенства государства является принцип неотчуждаемости государственной территории. Он предполагает, что никакая часть государственной территории не может быть отчуждена в какой-либо форме другому государству, кроме как в силу собственного свободного решения передающего ее государства. Утрачивая территорию, государство (но не государственность) исчезает. То, что правительства таких государств иногда находят убежище за границей и продолжают признаваться другими государствами – слабое утешение для народа. Например, во время Второй мировой войны говорить о Польше и Бельгии как о самостоятельных государствах после захвата их территории немецкими фашистами было уже нельзя. Основная задача правительств в изгнании – прекращение вражеской оккупации, восстановление своей юрисдикции над территорией.

В то время как суверенитет есть юридическое обозначение статуса государства, именно поэтому его первый признак – это постоянство, юрисдикция государства характеризует конкретные аспекты этого статуса, прежде всего определенные права, привилегии и компетенцию.

В компетенцию государства включают значительные права в отношении внутренней организации и распоряжения территорией.

Существуют ситуации, когда и без передачи всей территории одного государства другому принцип неотчуждаемости территории нарушается в такой мере, что может возникнуть вопрос о территориальном верховенстве этого государства. Примеры тому: размещение чужих военных баз, воинских подразделений на территории. Если это сделано даже на основе договора и взаимного согласия, но при политическом или ином давлении более сильного государства – такую ситуацию можно квалифицировать как ущемление независимости и самостоятельности соответствующего государства. Не случайно в конституциях отдельных государств прямо закреплен запрет размещения каких-либо иностранных военных баз на территории страны даже в мирных целях (см., например, ст. 146 Конституции Ирана).

Нельзя к тому же не упомянуть, что за государством, размещающим на территории другого свои вооруженные силы, признается право юрисдикции в отношении личного состава

¹⁶⁶ См.: Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. С. 11.

войск, его имущества. Здесь мы говорим о распространении юрисдикции на лиц и имущество, но не на территории. Если же иностранное государство стремится к ликвидации территориального суверенитета другого государства, подмене его своим собственным суверенитетом, то принцип неотчуждаемости нарушается, следствием чего является утрата государственного суверенитета либо полностью, либо в отношении рассматриваемой части территории.

Осуществление государством своих суверенных прав не всегда соединено с реализацией территориального суверенитета. Так, право прохода не обязательно предполагает суверенитет над соответствующими участками территории.

Вопрос о допустимости отчуждения прав на территорию одного государства в пользу другого государства был и останется одним из наиболее злободневных. Исходным моментом в решении этой проблемы выступает признание за государством как за субъектом международных отношений права публичной международно-правовой собственности на свою территорию. Б. М. Клименко обоснованно подчеркивает, что это собственность особого рода, далеко не тождественная гражданско-правовой собственности¹⁶⁷.

Развивавшиеся в послевоенной Европе идеи о том, что современные тенденции (развитие международных отношений, формирование системы международных экономических, профессиональных, научных и иных организаций, современных средств связи, попытки унификации законодательств различных государств, международного регулирования путем конвенций, примат международного права и т. п.) направлены на умаление значения, обесценивание территории, и последняя более не является сферой исключительного влияния государственной власти, не выдержали испытания временем. Нет оснований считать, что решение глобальных проблем человечества невозможно при существовании государственных границ. Стабильность территории утверждается с появлением понятия «государственная граница», которое ориентировочно возникло к XI в., но получило современное понимание позднее лишь с развитием картографии.

Приобретение и потеря государственной территории означает, как подчеркивал Ф. Лист, приобретение и потерю территориального верховенства, или государственной власти, господства не над страной, но внутри страны, над людьми¹⁶⁸. Завладение как установление территориального верховенства на территории, не имевшей до того государственной принадлежности, отличается как от военного занятия, при котором отсутствует намерение прочно овладеть территорией, так и от установления протектората над государством, продолжающим сохранять свой международно-правовой статус.

Современное государство не воспринимается иначе, как в пределах четко ограниченного пространства. Его внутренние, административно-территориальные границы определяются исключительно самим государством, обычно его органом высшей власти.

В 1972 г. в разговоре с писателем Ф. Чуевым В. М. Молотов, подчеркивая решающую роль И. В. Сталина в формировании карты нынешних независимых государств, говорил: «Одно создание среднеазиатских республик – это целиком его, сталинское дело! И границы, и само открытие целых народов, которыми никто не интересовался в центре и не знал их по настоящему... Ведь острая борьба шла. Казахи, например, их верхушка, дрались за Ташкент, хотели, чтоб он был их столицей. Сталин собрал их, обсудил это дело, посмотрел границы и сказал: "Ташкент – узбекам, а Верный, Алма-Ата – казахам". И стоял на этом нерушимо»¹⁶⁹.

Таким образом геополитической реальностью стали и границы «Северного Казахстана», произвольно провозглашенные в основной своей части в 1922 г. Сибревкомом. И

¹⁶⁷ Там же. С. 25..

¹⁶⁸ Лист Ф. Национальная система политической экономии. М., 2005. С. 117–118.

¹⁶⁹ Чуев Ф. Сто сорок бесед с Молотовым. М., 1991. С. 279.

нет никаких актов СССР или РСФСР. По оценкам современных исследователей, в основе решений об этих границах – региональные соглашения местных чиновников о границах, когда «ВЦИК не диктовал свою волю, а в лучшем случае утверждал то, о чем договорились стороны на местах»¹⁷⁰. Произвол в государственно-территориальном устройстве СССР продолжался и позже, когда многократно перекраивались границы российских северокавказских республик и краев, менялась принадлежность отдельных участков территории в других регионах.

В качестве яркого примера произвола можно привести и государственное решение по Республике Немцев Поволжья. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 сентября 1941 г. было «признано необходимым»:

«1. Включить в состав Саратовской области нижеследующие районы бывшей Республики немцев Поволжья: Бальцерский, Золотовский, Каменский, Терновский, Куккусский, Зельманский, Красноярский, Маркштадтский, Унтервальденский, Федоровский, Гнаденфлюрский, Краснокутский, Лизандергейский, Мариентальский, Экгеймский.

2. Включить в состав Сталинградской области нижеследующие районы бывшей Республики немцев Поволжья: Франкский, Эрленбахский, Добринский, Палласовский, Гмелинский, Старо-Полтавский, Иловатский»¹⁷¹.

Но если этот случай касался вопросов внутреннего устройства РСФСР, то в 1954 г. Крымская область РСФСР была передана в состав УССР, в 1956 г. Карело-Финская ССР была преобразована в Карельскую АССР и включена в состав РСФСР. Не будь последнего акта, в 1991 г. на обломках СССР механически возникло бы еще одно суверенное государство.

Эти и подобные им территориальные переделы часто происходили без соблюдения надлежащих правовых процедур. Если рассматривать СССР как единое государство, то такие способы изменения территорий могут быть отнесены к существенным, но стандартным изменениям внутренних административных границ. С учетом же федеративного характера СССР приходится признавать полное игнорирование конституционных гарантий неотчуждаемости государственной территории и нарушение ряда других правовых принципов.

Исключения из общего правила неотчуждаемости частей государства. Исходя из принципа, что «территория как в целом, так и в ее части составляет общую нераздельную собственность народа и потому находится в его свободном распоряжении», Г. Гроций допускал отчуждение власти над необитаемой или безлюдной территорией, но только народом или царем с последующим согласием народа¹⁷².

В России всегда господствовал принцип обеспечения территориальной целостности государства всеми возможными средствами. «Чужой земли не хотим. Но и своей земли, ни одного вершка своей земли не отдадим никому», – говорил в XX в. И. В. Сталин¹⁷³.

Из общего правила о неотчуждаемости частей государства юристы издавна делали два исключения: *отчуждение по соображениям государственной пользы* и *в силу крайней необходимости*. Гроций сделал справедливое уточнение, полагая необходимым в первом случае согласие всего народа и его частей¹⁷⁴.

Когда часть территории государства или какая-либо иная территория, за международные отношения которой государство несет ответственность, становятся частью территории другого государства:

¹⁷⁰ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. Кн. 1. М., 1992. С. 315.

¹⁷¹ Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975: В 4 т. Т. 1. М.: Известия советов депутатов трудящихся СССР, 1975. С. 81.

¹⁷² Гроций Г. О праве войны и мира. С. 268.

¹⁷³ Сталин В. И. Вопросы ленинизма. М., 1934. С. 361.

¹⁷⁴ Там же.

а) договоры государства-предшественника утрачивают силу в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, с момента правопреемства;

б) договоры государства-преемника приобретают силу в отношении территории, являющейся объектом.

Уступка территории, отказ в праве прохода через территорию (по договору), например советским войскам через территорию Польши накануне Второй мировой войны, безусловно, требуют соответствующего правового оформления.

2.4. Союзное государство и проблема консолидированного суверенитета. Совмещенный суверенитет (кондоминиум)

В начале XXI в. на фоне укрепления Европейского Союза, проблем российско-белорусского Союзного государства и других интеграционных процессов на постсоветском пространстве особое внимание заслуживает доктрина союзного государства.

Н. М. Коркунов, рассматривая соединения государств между собой, выделял две их основные формы: унию и федерацию, личные и реальные унии как объединения под властью одного монарха нескольких не соединяющихся государств относил к наследию старины, федерации же подразделял на союзы государств и союзные государства¹⁷⁵. С позиции современного научного знания и исторического опыта следует разграничивать понятия союзного государства от государства федеративного. *Союзное государство* — это государственное образование, в состав которого по своему добровольному выбору входят в качестве субъектов не менее двух государств. Союзное государство — только договорное объединение. Союзная форма имеет, по словам Б. Н. Чичерина, ту выгоду, что открывает возможность дать известное удовлетворение различным народностям, сохраняя при этом единство целого¹⁷⁶. Б. Н. Чичерин, подразделяя, в отличие от Н. М. Коркунова, не федерации, а союзы на две главные категории — союз государств и союзное государство, — первый определял как постоянное соединение самостоятельных государств для известных общих целей, а второе — как слияние нескольких государств в одно, но такое, которое сохраняет за своими членами часть их самостоятельности¹⁷⁷.

Федерация как форма государственного устройства может быть как договорной, так и конституционной, состоит в обоих случаях из автономных государственных образований, а то и просто из субъектов государственно-территориального типа. Союзные государства можно определить как особый вид федерации (ввиду структурно-организационного совпадения с этим типом государственного устройства), хотя тем самым теория государства необоснованно упрощается.

При договорном характере возникновения союзного государства следует особо подчеркнуть, что оно не может быть основано каким-либо договором как международно-правовым актом. Если оно создается по инициативе государств, не связанных ранее государственно-правовыми отношениями, то заключаемые ими договоры предшествуют его конституированию. Государства, подписывая предварительные договоры, предварительно санкционируют акт создания союзного государства и само создание союзного государства. Правовой основой союзного государства может быть только национальный акт, в осуществлении которого участвуют государства в качестве историко-социальных сил. Этот механизм отчетливо виден уже на примере организации первого союзного государства — Северо-Аме-

¹⁷⁵ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 3-е изд. СПб., 1899. С. 141–143, 150–153.

¹⁷⁶ Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. С. 194.

¹⁷⁷ Там же. С. 184.

риканских Соединенных Штатов: не совместная борьба за независимость и даже не соединивший тринадцать государств (штатов) союз дружбы, скрепленный статьями конфедерации в 1778 г., стали началом союзного государства, а только общая конституция 17 сентября 1787 г.

Для Швейцарской Конфедерации переходом от союза государств к союзному государству также стала принятая на основе Союзного договора 1815 г. Союзная конституция 12 сентября 1848 г., для Германии – Германская имперская конституция 1871 г.

Государственная власть в союзном государстве исходит от его отдельных членов, связанных в одно государственное единство. Г. Еллинек связывал возможность существования союзных государств только с отрицанием суверенитета как признака государства и различием суверенных и несуверенных государств¹⁷⁸. Иной подход, по его мнению, требовал относить соответствующее государственное образование или к союзу государств, или к единому государству. М. Зайдель, напротив, отвергая теорию делимости суверенитета, рожденную после появления США и основывающуюся на предположении двойного разграничения суверенных властей – территориальное и по предметам ведения, – совершенно отрицает понятие союзного государства. Н. М. Коркунов и П. Казанский, например, в этом споре солидаризировались с Г. Еллинеком¹⁷⁹.

С точки зрения международного права, союзное государство должно было удовлетворять, по мнению Ф. Ф. Мартенса, двум основным условиям: обладать верховной союзной властью и быть единой международной личностью; будучи единым субъектом международного права, оно должно было лишать этого качества государства, подчиненные общей союзной власти¹⁸⁰. Это механизм трансформации союзного государства в федерацию.

До начала XX в. в Германии существовала уникальная ситуация: два великих герцогства – Мекленбург-Шверин и Мекленбург-Стрелиц – при двух различных династиях были соединены одним общим сеймом. Причина была не в объединении государств, а, напротив, в разделении одного государства в 1552 г. между двумя наследниками, против чего выступило бюргерство, настоявшее на сохранении общего сейма. Впрочем, странность ситуации не препятствовала в международных отношениях столетиями признавать отдельные суверенитеты двух монархов.

Поскольку и ныне мнения ученых колеблются от отнесения федерации к составным государствам, части которых (государства или государственные образования) обладают суверенитетом¹⁸¹, до категоричного утверждения, что государственные образования, входящие в состав федеративного государства, «не обладают полным суверенитетом, т. е. самостоятельностью и независимостью по всем вопросам внутренней и внешней политической жизни»¹⁸², то следует отграничить суверенитет союзного государства от суверенитета государства федеративного.

Избавиться от противоречивых крайностей – отсутствия союзного суверенитета и, напротив, существования «несуверенных» государств – возможно только через признание возникновения нового суверенитета на основе объединения нескольких суверенитетов государств в единый союзный суверенитет при признании сохраняющимся суверенитета у каждого государства, включающегося в союзное государство. Именно такой подход только и

¹⁷⁸ Еллинек Г. О праве войны и мира. С. 727.

¹⁷⁹ Подробнее см.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. С. 145–149; Казанский П. Учебник международного права публичного и гражданского. Одесса, 1904. С. 68.

¹⁸⁰ Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. С. 252.

¹⁸¹ См.: Комаров С. А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1996. С. 58; Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 183.

¹⁸² Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник. М., 1998. С. 47.

может объяснить присутствие в 1946–1991 гг. среди полноправных членов ООН одновременно СССР, Белорусской ССР и Украинской ССР.

В союзном государстве существует **консолидированный суверенитет**, означающий совместное (объединенное) осуществление соединившимися государствами верховенства своей государственной власти над объединенной территорией. Ключевое значение для параллельного существования консолидированного суверенитета союзного государства и суверенитетов государств, в нем состоящих, имеют два момента:

1) разделение компетенции, в результате которого деятельность отдельных государств-членов либо совершенно прекращается и заменяется собственным управлением союзного государства, либо приобретает очень ограниченный характер, когда органы власти государства-члена действуют на основании законов и под контролем союзного государства. В пределах компетенции союзного государства исчезают все различия государств-членов, осуществляющих свой суверенитет посредством участия в формировании верхней палаты союзного государства, а иногда и иных его органов;

2) различие в статусе субъектов союзных государств от субъектов Федераций. От унитарного государства оно отличается тем, что находящиеся в его составе государства вне компетенции, отнесенной к союзному государству, сохраняют свой статус, прежде всего в вопросах их самоорганизации. В отличие от исторически сложившейся федерации, способной как создавать, так и ликвидировать свои составные субъекты, союзное государство строится по принципу: неразрушаемый союз, составленный из неразрушаемых единиц.

В союзном государстве территория составляющих его государств есть его территория, население этих государств – это его население. Союзное государство, доказавшее свою международно-правовую и внутривнутриполитическую состоятельность, становится со временем договорной федерацией. Наличие консолидированного суверенитета отличает современное союзное государство и обнаруживает промежуточную форму государственного властвования между параллельными суверенитетами при союзе государств и суверенитетом единого федеративного государства. В пределах своей компетенции союзное государство, как и государство федеративное, однородно с государством унитарным. Оно непосредственно господствует над своей территорией и своим населением, отличаясь тем от союза государств.

В союзном государстве отдельные его государства-члены принципиально равны, любые отклонения от этого принципа должны закрепляться в конституции.

Следует различать союзные государства по механизму их возникновения: в результате объединения суверенных государств (США, Германская империя, СССР), и в результате обретения внутренними территориями государства суверенитета (Бразилия, Венесуэла). В последних случаях доктрина раздельного суверенитета черпает аргументы для утверждения о том, что в союзном государстве существует разделение верховного господства власти между союзным государством и его членами. Но, во-первых, и в союзном государстве существует только одна суверенная государственная власть, во-вторых, члены (субъекты) такого государства суверенны номинально, и их объединение по своей сути является федерацией. Что касается случаев, когда союзное государство создавалось самостоятельно существовавшими суверенными государствами, то, поскольку в них совокупность функций государства реализуется совместно государственными властями союзного государства и его членов, суверенная государственная власть одна, территория и население едины, речь идет, наоборот, о консолидированном (объединенном) суверенитете.

Проблемы суверенитета в союзном государстве так же стары, как и само союзное государство. Еще древние израильтяне после поселения в Палестине сначала (во времена судей) жили в союзном государстве с республиканской формой правления, в которой самостоятельность отдельных колен была близка независимым государствам, но затем объединились в единое царство. Наиболее ярким в XX в. примером союзного государства (а значит и кон-

солидированного суверенитета) являлся Советский Союз. Seriously разработанная правовая теория и богатая политическая практика периода его существования позволяют российским ученым и политикам осмотрительно конструировать и политическую систему, и шкалу политико-культурных, правовых и нравственных ценностей для России третьего тысячелетия.

В советском государственном праве вслед за доктринами Германской империи длительное время господствовала теория ограниченного суверенитета. Но сама возможность существования «ограниченной» высшей (т. е. ничем не ограниченной) власти являлась сомнительной. Очевидно, более точно было говорить о возможных ограничениях осуществления суверенитета.

Если в Конституции СССР 1936 г. сразу за перечнем полномочий высших органов власти и органов государственного управления СССР (ст. 14) было по-прежнему записано, что «суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в ст. 14 Конституции СССР. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права союзных республик», то впоследствии законодатель попытался уйти от терминологии «ограниченного суверенитета».

Конституция СССР 1977 г. зафиксировала статус союзной республики как суверенного советского социалистического государства, которое «вне пределов, указанных в статье 73 Конституции СССР» (перечень предметов ведения высших органов государственной власти и управления), «самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории» (ст. 76).

Более корректно и юридически точно говорить о реализации в СССР как союзном государстве определенной модели консолидированного (совместного) суверенитета. Консолидированный суверенитет может быть достаточно эффективным способом разрешения проблемы территориального верховенства, когда государственная власть осуществляется через сложение политической воли и систем законодательства на объединенной территории нескольких государств. В союзном государстве, писал первый комментатор конституции США Дж. Тэкер, каждый штат «является государством, все еще суверенным, все еще независимым и все еще способным, если того потребуют обстоятельства, принять на себя выполнение своих функций, как таковых, в самых неограниченных размерах»¹⁸³.

В Советском Союзе союзные республики реализовывали суверенитет через общесоюзные органы государственной власти. Именно такой подход нашел свое выражение в первой Конституции СССР (1924 г.) в формуле: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно. Союз Советских Социалистических Республик охраняет суверенные права союзных республик» (ст. 3). В этом и заключается консолидация осуществления государственной власти.

Автономные республики в рамках СССР никогда суверенитетом не обладали. Изначально лишь подчеркивалось, что каждая такая республика имеет свою конституцию, учитывающую особенности автономной республики и построенную в полном соответствии с Конституцией РСФСР и Конституцией СССР (ст. 92 Конституции СССР и ст. 20 Конституции РСФСР 1937 г.).

Конституция СССР 1977 г. добавила к этому еще норму, что автономная республика вне пределов прав Союза ССР и союзной республики самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению (ст. 82). Развитие российского конституционного законодательства после 1990 г. привело к тому, что в Основном законе было лишь сказано, что статус респуб-

¹⁸³ Цит. по: Левин И. Д. Суверенитет. С. 292.

лики в составе Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики и может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 66 Конституции Российской Федерации 1993 г.).

Таким образом, в осуществлении консолидированного суверенитета СССР участвовали только союзные республики, наделившие созданные в соответствии с Договором 1922 г. общие высшие органы власти союзного государства делегированной компетенцией. Противоречивость теории советского консолидированного суверенитета способствовала такому плачевному практическому результату, как разрушение СССР.

Ныне в Российской Федерации нет консолидации суверенитетов, несмотря на наличие среди субъектов Федерации 21 республики. Декларации о суверенитете, принятые большинством из них, изначально носили односторонний и безусловно неконституционный характер, а потому не имели юридической силы. И хотя в некоторых российских регионах существует мнение о том, что «одностороннее решение федеральных органов власти влечет нарушение права народа на самоопределение и статуса суверенного государства в составе РФ»¹⁸⁴, право наций на самоопределение вплоть до отделения не может и не должно больше быть силой, произвольно ломающей границы государств.

По аналогии с СССР была сконструирована Социалистическая Федеративная Республика Югославия, высшие органы государственной власти которой осуществляли консолидированный суверенитет на территории 6 республик. Развитие в 1989–1992 гг. событий на территориях СССР и СФРЮ показало, насколько опасным может стать привыкание к идее консолидированного суверенитета в тех случаях, когда эта идея опирается на укрепление нескольких моноэтнических государственных систем, а потому не просто призрачна, но и надуманна.

Близким по типу предполагается провозглашенное в 1999 г. российско-белорусское Союзное государство. Характеризуя особенности правовой системы российско-белорусского Союзного государства, нельзя обойти вниманием размышления С. С. Алексеева о **византийском характере** основ этой системы – российского права. Россия, по его мнению, относится к традиционным неотдифференцированным системам, содержание которых во многом определяется религиозными и общинными, традиционными началами, философскими, идеологическими доктринами. Современный феномен византийского права основывается на том, что российская цивилизация утвердилась, в конце концов, в виде абсолютистской монархии теократического, восточно-деспотического типа. И сердцевиной действительно самобытной российской цивилизации стало именно византийское право. «Право, которое, опираясь на догмы православия, по содержанию имеет ряд позитивных черт (склонность к примирительным процедурам, к «миру» и др.), а со стороны своих внешних форм отличается роскошью и украшательством, поразительной способностью создавать видимость»¹⁸⁵.

Говоря об особенностях византийских реалий в современных политических отношениях, в сфере власти, которые – конечно же, с немалой долей условности – как раз и могут быть названы «византийским правом», С. С. Алексеев понимает под ним право в широком значении этого термина, которое при обосновании и оправдании акций на сугубо публично-приказной основе отдает приоритет в социальной жизни идеологическим догмам и идолам, оправдывает во имя самодержавной власти насилие над людьми, расправу над непослушными и одновременно с внешней стороны характеризуется весьма развитыми и пре-

¹⁸⁴ Комментарий к Конституции Республики Бурятия. Улан-Удэ, 1996. С. 83.

¹⁸⁵ См.: Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 174, 190–191.

стижными юридическими формами¹⁸⁶. И именно такой взгляд на право и правовую систему как Российской Федерации, так и Республики Беларусь позволяет понять, что остается глубинной основой их общности в союзном государстве, по какой причине сами процессы реинтеграции идут противоречиво и крайне медленно.

В отличие от союзного государства другим по своему типу является соединение суверенитетов на территории кондоминиума. Мы имеем дело не с консолидированным территориальным суверенитетом, а с соединением (параллельным) действием нескольких суверенитетов – *совмещенными суверенитетами*.

Кондоминиум. Кондоминиум – совместное владение (от лат. *con* (*cum*) – вместе и *dominium* – владение), совместное управление одной и той же территорией двумя или несколькими государствами. Совмещение суверенитетов при этом может быть как эффективным и, следовательно, стабильным, так и неэффективным, нестабильным, имеющим конфликтный характер.

Национальная юрисдикция автоматически не распространяется на территорию, находящуюся под специальным режимом кондоминиума.

Унифицированного режима кондоминиума не существует. В каждом отдельном случае режим кондоминиума определяется конкретными обстоятельствами. Здесь не работают аналогии с совместной или долевой собственностью в гражданском праве. Принцип аналогичности вообще требует аккуратности в обращении. Классическим примером служит ситуация 1966 г., когда Генеральная Ассамблея ООН прекратила мандат в отношении Юго-Западной Африки. Возникшие при этом правоотношения между территорией и международной организацией оказались настолько близки по своему характеру территориальному суверенитету, что впору говорить о международной организации как о носителе своеобразного консолидированного суверенитета.

Кондоминиум выделяется среди других соединенных суверенитетов как совместное территориальное властвование, осуществляемое двумя или более государствами над определенной территорией на основе равенства. Так, в 1878–1884 гг. режим фактического кондоминиума между США, Великобританией и Германией существовал на территории островов Самоа. После периода взаимных попыток избавиться от партнеров, в 1889 г. был подписан тройственный протокол, уже официально утвердивший режим кондоминиума¹⁸⁷.

В период 1899–1951 гг. Великобритания и Египет осуществляли кондоминиум в отношении Судана (Великобритания заявила об аннулировании кондоминиума только в 1956 г.).

Правовым основанием кондоминиума выступает трехсторонний или двухсторонний договор. Но, отталкиваясь вслед за Я. Броунли от того факта, что международное право признает кондоминиум в качестве случая, когда часть территории, состоящая из суши или воды, находится в общем ведении двух или более государств, совместно осуществляющих суверенитет над этой территорией и ее населением, вряд ли можно делать вывод о делимости суверенитета¹⁸⁸.

Подобный подход способен растворить в понятии юрисдикции уже не только территорию, но и сам суверенитет.

Обязательных (основных) признаков кондоминиума четыре:

- 1) вхождение территории в состав обоих государств;
- 2) двойное гражданство;
- 3) многоязычие, то есть наличие нескольких государственных (официальных) языков;

¹⁸⁶ Там же. С. 189–190.

¹⁸⁷ Подробнее см.: Барраль-Монферра. От Монро до Рузвельта (1823–1905) / Пер. с фр. М.-Л., б.г. С. 126–130.

¹⁸⁸ Броунли. Международное право / Пер. с англ.: В 2 кн. Кн. 1. Т. 1. С. 186.

4) постоянное нахождение на территории кондоминиума вооруженных сил нескольких государств.

Можно выделить и два *дополнительных*, существующих выборочно, признака кондоминиума:

– распределение государственных должностей и постов в соответствии с законодательно закрепленными квотами для представителей различных национальностей;

– наличие разнообразных механизмов, обеспечивающих стабильность управления подобной территорией во избежание излишних противоречий.

К этим механизмам относятся:

а) управление территорией по принципу большой коалиции;

б) предоставление наиболее значимым сегментам политики, например этническим общностям, права взаимного вето, т. е. когда меньшинство, если оно признано одним из государствообразующих элементов, будет способно заблокировать решение, противоречащее его интересам. Например, в Крыму возможно конституирование трех общин: русской, украинской, крымско-татарской;

в) принцип сознательного завышения представительства малых сегментов. Этот принцип может показаться не совсем справедливым, но он способствует удовлетворению амбиций меньшинств и стабильности управления;

г) высокая доля автономности сегмента, когда решаются исключительно его внутренние вопросы.

Для преодоления спорных валютных и финансовых вопросов возможно образование на подобных территориях свободных экономических зон, что приведет к устранению налогов и сборов как вполне вероятной причины конфликтов между государствами, владеющими кондоминиумом. Почему и возникают закономерные варианты кондоминиумов при разрешении политических или, тем более, военно-политических кризисов в связи со статусом Крыма, Абхазии или Приднестровья.

Примером успешного разрешения территориального спора может служить Андорра как кондоминиум Франции и Испании. Территория – 465 кв. км, в режиме кондоминиума Франции и Урхельского епископства (Испания) находится с 805 г. Главой государства считаются соправители – Президент Франции и Урхельский епископ, которым ежегодно традиционно отчисляется 960 франков и 460 песет соответственно. Официальными языками признаны каталонский, испанский, французский. Благоприятные внешнеполитические условия позволили кондоминиуму к концу XX в. развиваться в особую форму двустороннего протектората над нейтральной Андоррой.

Кипр дает пример ситуационного кондоминиума: предоставление независимости Кипру было оформлено Цюрихско-лондонскими соглашениями 1959 г. между Великобританией, Грецией, Турцией, представителями греческой и турецкой общин самого Кипра. Раскол острова на греческую и турецкую республики нарушил достигнутые договоренности, создав тупиковую правовую ситуацию.

2.5. Конфедерация

Отсутствие единого территориального суверенитета позволяет отличать конфедерацию как союз государств от союзного и федеративного государств. Но именно государственно-территориальный элемент организации конфедерации отличает ее от коалиции. Коалиция государств (а бывают и внутригосударственные коалиции политических сил) – это временная координация действий двух и более государств, как правило, прежде всего, их вооруженных сил. Конфедерация – межгосударственное объединение, предполагающее

большее или меньшее сближение правовых режимов территорий соответствующих государств.

Примерами конфедераций могут быть Швеция и Норвегия до 1905 г., США с 1781 по 1787 г., Швейцария с 1815 по 1848 г. И всегда конфедерация была вынужденной формой соединения государств, либо перерастающей в федерацию, либо разрушающейся на самостоятельные национальные государства. Об этом свидетельствуют и примеры из истории XX в. Объединенная Арабская Республика, образованная Египтом и Сирией в 1958 г., распалась уже в 1961 г. Сенегамбия, созданная путем объединения Сенегала и Гамбии в 1982 г., просуществовала только до 1989 г. В то же время просуществовавшая до 1918 г. Австро-Венгрия уже в середине XIX в. стала классическим союзным государством.

Особое место в истории конфедераций сыграла Ганза, торговый и политический союз северо-германских городов, просуществовавший с середины XIV и до конца XVII в. Ганза, соединившая Любек, Гамбург и 85 других городов (в том числе Ревель/Таллин, Дерпт/Тарту, Рига), расположенных на берегу Северного и Балтийского морей, около Одера, Эльбы и Везера. Роль Ганзейского союза была в монопольном торговом посредничестве между Западной, Северной и Восточной Европой. Силы Союза заключались в наличие сильного торгового и военного флота, сухопутных войск отдельных городов. Внутренняя организация союза была неопределенной. Высшим органом власти, в том числе высшей судебной инстанцией был общий съезд городов, проходивший обычно в Любеке. Съезды нормировали торговлю, мореплавание, складское хозяйство, денежную единицу и систему мер и весов. Они же принимали меры по охране торговых путей, объявляли войну, заключали договоры. Но все решения съездов приводились в исполнение советами отдельных городов. Мерами наказания к непокорным городам были исключение из Союза и денежный штраф. Последний ганзейский съезд произошел в 1669 г. Но еще долго существовал последний «обломок» Ганзы – союз городов Любека, Бремена и Гамбурга.

В качестве типичных черт конфедерации Ю. А. Тихомиров называет договорную основу ее образования, свободу выхода, отсутствие первичного суверенитета объединения, ограниченный круг предметов ведения государственных органов¹⁸⁹. Б. Н. Чичерин, анализируя конфедерации как личные или реальные унии, относил их как союзы государств к сложным государствам¹⁹⁰. Однако, лишь реальные унии дали первые примеры государственно-территориальной структуры государства и могут быть отнесены к конфедерациям.

Раскрывая понятие конфедерации, можно и иначе выделить характеризующие ее в совокупности признаки:

во-первых, конфедерация является межгосударственным образованием, добровольным союзом (объединением) сохраняющих свой суверенитет государств;

во-вторых, такое объединение имеет определенную функциональную направленность, т. е. императивный мандат действия, определяющий и временные рамки существования конфедерации;

в-третьих, в основании объединения лежит принцип рекомендательности исполнения его решений;

в-четвертых, допускается асимметрия положения субъектов объединения. Каждое государство – субъект конфедерации сохраняет свою международную правосубъектность, право сепарации, право исполнения или неисполнения решения, право на свободный выбор форм сотрудничества. В этом смысле и следует понимать А. Эсмена, называющего конфедерацию формой, промежуточной между унитарным и федеративным государствами¹⁹¹.

¹⁸⁹ Тихомиров Ю. А. Государственность: крах или воскрешение? С. 17.

¹⁹⁰ См.: Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. С. 182–184.

¹⁹¹ Эсмен А. Общие основания конституционного права /Пер. с фр. СПб., 1898. С. 8.

К признакам, характеризующим определенное организационное устройство в форме конфедерации, А. В. Бутаков относит и наличие у каждого субъекта такого объединения непосредственного представительства¹⁹². При этом нельзя согласиться с его попыткой представить конфедерацию как одну из форм государственного устройства¹⁹³. Тем более, что он сам пишет об осуществлении конфедеративной структурой вспомогательной функции по отношению к организационным структурам государств – субъектов конфедерации, о том, что конфедеративная структура имеет как бы вторичный, надстроечный характер по отношению к государственной структуре, что проявляется, прежде всего, в приоритете непосредственных форм деятельности субъектов данного образования; в императивном мандате действия вновь созданной структуры; в рекомендательном принципе исполнения принимаемых решений, общеобязательность которых возможна лишь при их ратификации каждым государством – субъектом конфедерации¹⁹⁴. Аналогичную позицию занимает Д. А. Керимов, употребляющий без должного обоснования понятие «конфедеративное государство»¹⁹⁵.

Отсюда можно обоснованно относить современные конфедерации к надгосударственным объединениям, условно отделяя их от межгосударственных объединений. Не случайно Н. Назарбаев, предлагая прежним республикам ССР иметь «нормальные наднациональные координирующие органы» и подчеркивая, что «общий суверенитет – это выше, чем отдельный частный суверенитет каждого государства», полезнее, тем не менее, отрицал при этом опасность потери суверенитета¹⁹⁶.

По формально-юридическим признакам можно говорить о «глобальных» конфедерациях (Европейский Союз, Содружество Независимых Государств) и конфедерациях «локальных» (например, объединение в одних государственных границах Мусульмано-хорватской федерации с Республикой Сербской в Боснии). Были предметом дискуссий варианты конфедерации ГДР и ФРГ, Северной и Южной Кореи. К стабильности и миру ведет поиск аналогичного решения проблемы взаимоотношений Республики Молдовы и Приднестровской Молдавской Республики. Учитывая фактический отказ России в 1992–1997 гг. от своих обязательств перед Абхазией, добровольно вошедшей в состав России в 1810 г. и никогда о каком-либо выходе не заявлявшей, форма конфедерации может быть временным решением и проблем грузино-абхазских отношений. Тем более, что в 1921 г. независимая Абхазская Советская Республика уже заключала с Грузией договор, войдя в состав последней именно как союзная (договорная) ССР. Нельзя исключать и конфедеративное переустройство находящегося в состоянии многолетней гражданской войны Афганистана.

Отсюда еще один вывод: конфедерация по своим государственно-правовым признакам является либо первым этапом формирования единого союзного государства, от которого ее отличает «организованный юридический индивидуализм» (А. С. Яценко)¹⁹⁷ – приоритет политической и правовой систем государств – субъектов конфедерации перед общими системами, либо началом разрушения ранее существовавшей государственной общности (в этом направлении идет после 2000 г. развитие сербско-черногорской государственности). Критерием здесь является направленность изменений самого характера объединения государств – от международно-правового к государственно-правовому или наоборот.

¹⁹² Бутаков А. В. Нормативный структурализм и современное Российское государство. Методологическое исследование. Омск, 1996. С. 71. О конфедеративной форме см. также: Алексеев С. С. Государство и право. М., 1994. С. 47–48.

¹⁹³ См.: Бутаков А. В. Нормативный структурализм... С. 63, 69–72.

¹⁹⁴ Там же. С. 70.

¹⁹⁵ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 3. С. 99.

¹⁹⁶ Назарбаев Н. «Не надо искать того, чего нет» // Независимая газета. 1994. 11 июня.

¹⁹⁷ См.: Дунаев В. И., Никитский А. А. Очерки науки о государстве. М., 1909. С. 172–174.

Глава 3 Виды территории

3.1. Формы территориальной организации общества и виды территории

Трудно не согласиться с Л. С. Мамутом в том, что подход к государству как к локализованной в пространственно-временных рамках определенной «людской совокупности», политической коллективности предполагает рассмотрение вопросов территориально-административного устройства, гражданства, пределов суверенитета данной публичной власти, государственных границ, межгосударственных отношений и т. д.¹⁹⁸. Отсюда следует важность осознания способности территории на саморазвитие, на ее трансформацию в те или иные формы.

Над закономерностями развития территорий задумываются крайне мало не только лица, олицетворяющие практику государственной деятельности (президенты, министры, депутаты), но и ученые – государствоведы, экономисты, философы, даже географы. Между тем история цивилизаций и государств в классической ее интерпретации есть сплав развития этносов и развития территорий.

Именно взгляд в прошлое цивилизаций позволяет говорить о всегда присущей человеческому обществу определенной территориальной организации, которую можно отнести к одной из следующих четырех форм.

1. **Семейная территория**, прежде всего территория расселения первобытной семьи. Реальность крайне неопределенная и историческими интерпретациями меняющаяся.

2. **Территориальная община**, предполагающая территорию охотничьего, земледельческого, а позднее и иного социально-производственного коллектива. Эта форма территориальной организации, развившаяся исторически из предыдущей, не только доминировала при первобытно-общинном строе, но с теми или иными изменениями остается первичной вплоть до настоящего времени, воплощаясь в элементах системы местного самоуправления. Не случайно А. Грамши противопоставляет средневековые итальянские государства, «имевшие тогда форму государства-города», территориальным государствам¹⁹⁹.

3. **Государственная территориальная организация**. Исторически осмысление территории, закономерностей ее правовых режимов происходило и происходит именно в рамках государственной территориальной организации через призму понятий «власть» и «государство». Это во многом объясняет и сложившуюся в теории государства классификацию территорий по видам.

4. **Надгосударственная территориальная организация**. С созданием властных органов государственных конфедераций Нового времени, а в XX в. – наделенных властными полномочиями высших руководящих органов объединений государств надгосударственные территориальные организации стали играть в жизни человечества все большую роль. В отличие от традиционных межгосударственных структур, в которых принятие решения и его исполнение осуществляются в соответствии с принципом единогласия (консенсуса), надгосударственные территориальные организации, такие как ООН или НАТО, предполагают наличие руководящих органов, в которых статус государств-субъектов существенно различен, а при-

¹⁹⁸ См.: Мамут Л. С. Проблемы теории государства... С. 45.

¹⁹⁹ См.: Грамши А. Избранные произведения: В 3 т. Т. 3. Тюремные тетради / Пер. с ит. М., 1959. С. 125.

нятие решений осуществляется не только консенсусом, но и иными способами. Впрочем, такое деление очень условно.

Если вплоть до позднего средневековья отношения между государством и территорией рассматривались как отношение верховного владения (*dominium eminens*), то с осознанием территории как пространственного предела государственного властвования и необходимого элемента самого государства стало вырабатываться понимание многообразия видов территории.

По основным видам правового режима территория подразделяется на три типа: государственную территорию, территорию с международным режимом и территорию со смешанным режимом²⁰⁰. Хотя подходы к классификации территорий различны.

Н. А. Ушаков выделяет земное и космическое пространства, подразделяя первое с точки зрения юридического статуса на две большие категории: пространство, составляющее территорию государств и каждого из них в отдельности, и пространство, находящееся вне пределов государственной территории (территорий)²⁰¹.

Английский правовед Я. Броунли говорит о четырех видах режима территорий: территориальном суверенитете; территории, на которую не распространяется суверенитет какого-либо государства или группы государств и которая имеет свой собственный статус (например, подмандатные и подопечные территории); *res nullius* (ничейной территории) и *res communis* (территории, принадлежащей всем)²⁰².

«Ничейную территорию» (*res nullius*) Я. Броунли видел как явление временное, поскольку она состоит из тех же элементов, что и территория государственная, она может юридически являться предметом завладения со стороны тех или иных государств, но по каким-либо причинам на нее еще не распространено территориальное верховенство.

Развитие общества требовало определенности в постоянном или временном статусе той или другой территории, и к середине XX в. сложилось несколько подходов к классификации территорий:

I. С позиции религиозного видения мира:

- 1) канонические территории;
- 2) миссионерские территории.

II. По правовому режиму в межгосударственных отношениях:

- 1) государственная территория;
- 2) международная территория;
- 3) территория со смешанным режимом;
- 4) территория с переходным режимом.

III. По конституционной позиции в национальном (внутреннем) праве:

- 1) территория государства в целом;
- 2) административная территория как часть государственной (территория административно-территориальной единицы, территория местного самоуправления, территория с особым правовым режимом).

3.2. Канонические и миссионерские территории

Совмещение любой формы территориальной организации общества с определенной религией порождает единственный вид территории, не подразумевающий государственно-властных отношений – каноническую территорию. Церкви как нравственно-рели-

²⁰⁰ См., напр.: Международное право. М., 1994. С. 71.

²⁰¹ Ушаков Н. А. Международное право: основные термины и понятия. Учебное пособие. М., 1996. С. 37.

²⁰² Броунли Я. Международное право: В 2 кн. Кн. 1. С. 173.

гиозные союзы выступают официальной формой религиозных общин – неотъемлемых принадлежностей человеческого рода. В этом смысле трудно согласиться с Г. Еллинеком в критике Рэма, отстаивавшего территориально-корпоративный характер евангелических местных церквей. Рэм исходил из основания, что всякий человек, исповедующий евангелическую веру, против своей воли принадлежит к церкви того же исповедания по месту своего жительства. Г. Еллинек резонно возражал, отмечая, что Рэм упускает из виду «существенную для территории функцию подчинения власти союза и пребывающих в пределах территории посторонних»²⁰³. Безусловно, применительно к иноверцам религиозная власть церкви на территории ее приходов отсутствует, но это не свидетельствует об отсутствии на таких территориях особенностей политико-правового режима. Не случайно в ходе многих политических революций ставился и решался вопрос об отделении церкви от государства, а Ватикан является осколком того религиозно-государственного устройства, при котором границы веры совпадали с границами цивилизованного мира, а часто – и с границами государств.

Структурообразующим принципом **канонической территории** следует определить даже не вероисповедный, а морально-этический. Патриарх Алексей II сформулировал его следующим образом: «Решения Соборов, Священного Синода, выступления Предстоятеля Церкви по церковным вопросам – это официальная позиция Церкви, которая должна быть ориентиром для клириков, состоящих в ее юрисдикции. Лица, имеющие иные мнения, по меньшей мере обязаны воздерживаться от публичного оглашения их»²⁰⁴. Территория, население которой, принадлежа к одной из мировых религий, в своей основной массе руководствуется этой нормой жизни, а светские власти такое отношение признают и защищают от воздействия других вероисповеданий, и может быть отнесена к каноническим. Структура такой территории, существующая параллельно структуре территории государства, не менее упорядочена и стабильна, благо и «в Церкви, построенной по иерархическому принципу, нет и не может быть никаких независимых от священноначалия структур и объединений»²⁰⁵.

В целом же религиозная (церковная) власть лишена принудительного элемента, без которого немыслима власть государственная. На Церкви нельзя строить государства, категорично утверждал Л. А. Тихомиров, и сами мечты об этом – «не христианские, а принадлежат к области еврейско-талмудического мессианства»²⁰⁶. Точно так же и Церковь нельзя строить на государстве.

Исключения бывают в теократических государствах, где религиозный лидер стоит и во главе органов государственной власти. Но даже в этом случае каноническая территория не всегда совпадает с государственной, как правило, выходя за пределы последней.

Исторически каноническая территория как пространство доминирования определенного вероисповедания первична, подобно тому, как религиозные верования и обычное право предшествовали ныне существующим правовым системам. Но зарождение канонических территорий в современном их понимании может быть отнесено к периоду «воцерковления Римской империи», когда со времени Миланского эдикта 313 г. императора Константина христианская церковь стала не просто возвышаться над другими религиозными корпорациями, а обретать статус корпорации публичного права, наделенной рядом прерогатив государства²⁰⁷. Чего стоило установление особым эдиктом 321 г. празднования на всей территории

²⁰³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 383–384.

²⁰⁴ Обращение Святейшего Патриарха Московского и Всея Руси Алексея II к клиру и приходским советам храмов г. Москвы на Епархиальном собрании 16 декабря 1997 г. М., 1998. С. 15.

²⁰⁵ Патриарх Алексей. Войдите в радость Господа своего. Размышления о вере, человеке и современном мире. М., 2004. С. 68.

²⁰⁶ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 149–150.

²⁰⁷ См.: Логинов А. В. Власть и вера: Государство и религиозные институты в истории и современности. М., 2005. С. 74–77.

империи воскресного дня. Правовые нормы государства вообще стали именно в тот период приближаться законодательными актами к религиозно-нравственным принципам христианства. Церковная юрисдикция в Древней Руси изначально определялась княжескими уставами, первым из которых был Устав князя Владимира Святославовича о десятинах, судах и людях церковных (X–XI вв.). Как справедливо отмечает А. В. Логинов, в древнерусской правовой мысли при рецепции византийских правовых норм государственные законы и церковные каноны не отделялись друг от друга²⁰⁸. В классическом католицизме государственная власть вообще была функцией Церкви, ибо Римскому епископу как Предстоятелю Вселенской Церкви давалась вся власть над миром.

В соответствии с решением IV (Халкедонского) Вселенского Церковного собора 451 г. территории принявших христианство варварских народов вне границ империи включались в ведение Фракийского, Понтийского и Азийского диоцезов Константинопольской патриархии. Территория Руси, например, включалась в состав Фракийского диоцеза, подчиненного непосредственно Константинопольскому патриарху.

При общей тенденции последних двух столетий отделять государство от церкви, существуют и современные конституционные гарантии в отношении статуса Церкви. Так, в Греции не только закреплено господство восточно-православного вероисповедания (ст. 3 Конституции), но и целая глава – гл. 3 разд. VI – регламентирует статус Святой горы Афон, которая управляется находящимися на ней двадцатью Святыми монастырями, между которыми поделен весь полуостров Афон, «территория которого не подлежит принудительному отчуждению» (ст. 105 Конституции).

В православном мире каноническая территория делится между автокефальными церквями, наследовавшими византийскую религиозную традицию. К ним относятся: Константинопольская, Албанская, Александрийская, Американская, Антиохийская (Сирия, Ливан), Болгарская, Иерусалимская, Грузинская, Кипрская, Румынская, Русская, Сербская, Чехословацкая, Элладская (Греческая) и др. Выделяют и три относительно самостоятельных автономных православных церкви, частично зависящих от автокефальных: Синайскую, Финляндскую и Японскую. Последние входят в юрисдикцию своих автокефальных церквей.

Аналогична ситуация в исламе, при всей сложности отношений суннитов и шиитов. Относительным исключением из общего правила является иудаизм. Территориально-канонические особенности иудаизма определяются тем, что еврейское право в отличие от других религиозно-правовых систем, создававшихся и развивавшихся единоверцами разных наций, есть ценность национальная, в которой ярко выражена сущность еврейского народа²⁰⁹. Ярким выражением религиозного и национального характера еврейского права является категорический запрет обращаться к нееврейским судебным инстанциям. Канонической территорией иудаизма может быть признана только территория государства Израиль, при особом режиме Святой земли для христиан и мусульман. Еврейские общины на территориях других государств, даже в случаях их значительной автономии, в иудаистскую каноническую территорию включаться не могут. В довершение сложности отметим, что при этом Израиль как государство не придерживается установлений Галахи (еврейское право), обязательных для иудаизма.

Миссионерские территории – антипод каноническим. Разделение относительно, ибо к миссионерским территориям могут быть отнесены как территории, где отсутствуют приходы всех мировых религий, так и территории, являющиеся каноническими для одной Церкви, но входящие в зону притязаний, а потому и миссионерской деятельности другой

²⁰⁸ Там же. С. 184.

²⁰⁹ Менахем Элон. Еврейское право / Пер. с иврита. СПб., 2002. С. 39.

Церкви. С XVI в. миссионеры стали неизбежными спутниками торговли и завоевания, порой приводя конкурирующие церкви к прямым столкновениям.

Под прикрытием миссионерской деятельности или защиты (освобождения) канонической территории осуществлялись Крестовые походы, как в Землю обетованную, так и в славянские земли. После 1991 г. территория прежнего СССР стала объектом нашествия миссионеров различных религий и сект. Возражения Синода Русской православной церкви против визита в Россию и Украину Папы Римского Иоанна Павла II основывались именно на том, что между православной и католической церквями есть еще нерешенные вопросы, а территория Российской Федерации и Украины – каноническая территория Русской православной церкви. Перенос в 2005 г. из Львова в Киев митрополии Греко-католической церкви лежит все в том же деструктивном русле.

Вопросы регулирования миссионерской деятельности в Европе нашли освещение в Экуменической хартии, принятой в ознаменование наступления XXI в. Хартия не сняла споров и взаимных подозрений среди христианских церквей, прежде всего в связи с провозглашенным стремлением к «видимому единству» церкви. Но здесь следует резон и утверждения Л. Н. Гумилева о том, что история религии, как чуткий индикатор, отражает глубинные процессы социальной и этнической истории²¹⁰.

3.3. Государственная территория

Государственной территорией принято считать такую территорию, которая «находится под суверенитетом определенного государства, т. е. принадлежит определенному государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство»²¹¹. С позиций международного права государственная территория выступает как пространство осуществления верховной власти государства, подчиненное его исключительному господству²¹², как принадлежащая данному государству и находящаяся под его исключительной властью часть земного пространства, состоящая из суши с ее недрами, вод и воздушного пространства над сушей и водами,²¹³ а, например, Б. М. Клименко определил ее как территорию, которая «принадлежит в соответствии с общепризнанными принципами международного права определенному государству как субъекту международного права и в пределах которой политическая организация власти этого субъекта осуществляет свое верховенство»²¹⁴.

В состав государственной территории входят:

1. Сухопутная территория, т. е. вся суша в пределах государственных границ.

2. Водная территория, охватывающая:

а) внутренние (национальные) воды, включающие в себя морские воды, воды портов, воды заливов, берега которых принадлежат одному государству, если их ширина не превышает 24 морских миль, а также исторические заливы;

б) территориальное море – полоса прибрежных морских вод, ширина которых согласно Конвенции 1982 г. не должна превышать 12 морских миль.

Различие между внутренними и территориальными водами заключается в различных режимах плавания иностранных судов. На поверхность и недра дна территориального моря распространяется территориальное верховенство соответствующего государства.

²¹⁰ Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 1997. С. 144.

²¹¹ Международное право 1994 г. / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1994. С. 71; см. также: Клименко Б. М., Порк А. А. Территория и граница СССР. М., 1985. С. 19.

²¹² См.: Курс международного права: В 6 т. Т. 2. Основные принципы современного международного права. С. 58.

²¹³ Курс международного права: В 6 т. Т. 3. Основные институты и отрасли современного международного права. С. 115.

²¹⁴ Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. С. 28.

Недра, находящиеся под сухопутной и водной территорией государства, входят в состав его территории без каких-либо ограничений по глубине²¹⁵.

3. Воздушное пространство над сухопутной и водной территорией, а также территориальным морем.

При рассмотрении территории как географической среды в ее состав фактически включают флору и фауну, естественные богатства, заключенные в недрах земли²¹⁶. А. Н. Талалаев, по существу, включает все это в понятие государственной территории²¹⁷. Следует согласиться с позицией Б. М. Клименко, который предлагает применять к фауне институт международно-правовой собственности и считать животный мир международно-правовой собственностью государства – субъекта международного права²¹⁸. Отсюда животные, как и вода, должны считаться собственностью того государства, в пределах которого они находятся, вплоть до момента их естественной миграции на другую территорию.

К спорным среди юристов-международников вопросам относится принадлежность кабельной территории, т. е. конструкций (кабелей), проложенных в открытом море.

Отдельного рассмотрения заслуживают государственные территории с особым правовым режимом, прежде всего те, на которых действуют исключительные законы, чрезвычайное или военное положение, а также демилитаризованные территории и территории, находящиеся в аренде или под оккупацией.

3.4. Международная территория

Международная территория – это пространство, на которое не распространяется суверенитет какого-либо государства. Она определяется также как территория, принадлежащая всем (*res communis*).

К международной территории традиционно относятся:

- открытое море;
- воздушное пространство над открытым морем;
- дно морей и океанов за пределами национальной юрисдикции;
- Антарктика;
- космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела.

К специальным органам, призванным обеспечивать правовой режим международной территории, относится, например, *Комитет ООН* по использованию космического пространства в мирных целях, учрежденный Генеральной Ассамблеей ООН в 1959 г.

3.5. Территория со смешанным режимом

Существуют территории, которые хотя и не входят в состав государственных территорий, но определенные государства имеют на них суверенные права. Речь идет о континентальном шельфе и морских экономических зонах, в отношении которых за каждым прибрежным государством закреплены права на разведку и разработку природных ресурсов прилегающих к нему континентального шельфа и экономической морской зоны, а также на охрану природной среды этих территорий (Конвенция о континентальном шельфе 1958 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.).

²¹⁵ См.: Клименко Б. М., Порк А. А. Территория и граница СССР. С. 19.

²¹⁶ См.: Курс международного права: В 6 т. Т. 2. С. 58.

²¹⁷ Талалаев А. Н. Природные богатства – под защиту международного права // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 161.

²¹⁸ Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. С. 160.

Континентальный шельф и морские экономические зоны образуют территории со смешанным правовым режимом.

3.6. Территория с переходным режимом

Территории с переходным правовым режимом, так же как и предыдущие, относятся к сфере международного права. Среди них: самоуправляющиеся территории, подмандатные и подопечные территории, территории с неопределенным статусом, ничейные территории, а также территории, в отношении которых осуществляются совместные суверенитеты, прежде всего кондоминиум.

К территориям с переходными режимами относятся существовавшие ранее колониальные территории, протектораты и доминионы.

3.7. Административная территория

Конституционное право многих стран мира употребляет понятие «территория» применительно к своему внутреннему устройству. При этом речь идет не о территории государства в целом, а об административной территории как части государственной (о территории административно-территориальной единицы или о территории местного самоуправления).

В ст. 3 Федерального конституционного закона Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. было записано, что территория этого государства включает в себя территории самостоятельных земель (субъектов Федерации). Аналогичная норма закреплена многими другими конституциями. Так, в соответствии со ст. 67 Конституции Российской Федерации ее территория включает территории ее субъектов. При этом ст. 9 Конституции России провозглашает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются «как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», а ст. 131 Конституции, еще более расширяя содержание понятия «территория», гласит, что местное самоуправление в России осуществляется «в городских, сельских поселениях и на других территориях» с учетом исторических и иных местных традиций. И далее: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий».

В США территориями изначально назывались все области, не имевшие в отличие от штатов, самостоятельного правительства и управлявшиеся непосредственно администрацией США. Практика шла по тому пути, что все штаты, за исключением первых тринадцати, а также Техаса, Калифорнии и Западной Виргинии, были сначала территориями. Так, в 1876 г. среди отдельных административных территорий было восемь организованных территорий (Айдахо, Аризона, Вайоминг, Вашингтон, Дакота, Монтана, Новая Мексика, Юта) и две в тот момент еще неорганизованные территории (Аляска и Индейская территория).

Организованная административная территория управлялась на основе специальных законов, принятых федеральным конгрессом. Во главе исполнительной власти стоял назначаемый президентом США губернатор, ответственный перед федеральным правительством. Представительные органы государственной власти избирались населением, иногда имея право преодолеть вето губернатора на свои решения. Судьи назначались президентом США. В выборах президента США такие территории участия не принимали. С ростом численности населения и формированием социально-экономической инфраструктуры организованные территории добивались принятия их в число штатов. Иногда этот процесс был длительным. Так, неоднократные обращения к федеральному конгрессу со стороны территории Юта долго оставались без ответа, поскольку конгресс добивался предварительной отмены на этой территории многоженства.

Неорганизованные административные территории США, ныне не существующие, управлялись назначенной президентом США администрацией и не имели собственных органов народного представительства (законодательных собраний).

Во французском административном праве среди юридических лиц, подчиненных режиму публичного права, помимо государства и государственных учреждений существует понятие территориального коллектива (ст. 72 Конституции Франции). Территориальные коллективы во Франции – это регионы, которые находятся между национальным уровнем – государством и местными уровнями – департаментами и коммунами²¹⁹. Территориальный коллектив как разновидность административной территории подчиняется общим принципам управления. Территориальные коллективы во Франции делятся на два вида: во-первых, коммуны, департаменты и регионы, подпадающие под действие норм общего права, и, во-вторых, коллективы Парижского региона, Корсика, заморские департаменты и территории – т. е. те, что имеют особый статус. Признаками территориального коллектива (а такое его определение стало традиционным с конца XVIII в.) принято считать его особый статус, территориальную подведомственность и общее целевое назначение²²⁰.

От Франции идею территориальных коллективов унаследовал Алжир, национальное право которого определило коммуну как первичный территориальный, политический, административный, экономический, социальный и культурный коллектив (ст. 1 Ордонанса № 67–24 от 18 января 1967 г., содержащего Коммунальный кодекс). Кроме того, здесь введено понятие вилайи как публичного территориального коллектива, наделенного правами юридического лица и финансовой автономией (ст. 1 Ордонанса № 69–38 от 23 мая 1969 г., содержащего Кодекс вилайи).

²¹⁹ Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр. М.: Прогресс, 1988. С. 89.

²²⁰ Подробнее см.: Там же. С. 89–123.

Глава 4

Состав территории

4.1. Состав и структура территории, их части и элементы

Если **состав территории** характеризует ее геолого-географическое строение, то **структура территории** показывает ее строение в политико-правовом смысле. Территориальное верховенство государства распространяется на все составные геолого-географические части его территории, которая включает в себя сухопутную и водную части, земные недра и воздушное пространство. Таков же в целом состав других видов территории. Особняком выделяется арктическая территория. Каждая из частей состава территории имеет свои особенности правового регулирования.

Прежде чем приступить к их рассмотрению, отметим, что указанные части территории образуют ее состав так же, как элементы территории – совокупность конкретных единиц территориального устройства – образуют ее структуру. Разграничительную линию между категориями элемента и части провести невероятно затруднительно, а порой и невозможно. В ряде случаев элемент и часть оказываются синонимами. Но все же, как это проанализировано и показано Д. А. Керимовым, эти категории выполняют в философии права не тождественные гносеологические функции. Специфика категории части состоит в том, что часть является таким компонентом целого, вне которого эта специфика исчезает. Самостоятельное существование части превращает ее в отдельное, хотя и лишая при этом специфических особенностей как компонента целого. Специфика элемента состоит в том, что он является необходимым атрибутом структуры: без элементов нет структуры, без структуры нет элементов²²¹. И вообще, целое существует только при наличии общей структуры, «объединяющей отдельные элементы и накладывающей свою печать на сами эти элементы»²²². Правда, Д. А. Керимов завершает свой анализ выводом, что элемент – та же часть целого, рассматриваемая с точки зрения ее связи с другими частями данного целого и с самим целым, «характеристика части со стороны того его свойства, которое превращает различные части в единое структурное целое»²²³.

В определенной мере этот анализ может быть отнесен на понятия состава и структуры территории. Элементы структуры территории – территориальные единицы – в своем отдельном существовании содержательно однотипны, даже при различии правовых режимов на территории того или иного из них. Части территории различаются принципиально своими пространственными и физико-геологическими характеристиками даже при единстве правового регулирования. Для элементов структуры именно политико-правовой фактор выступает их разграничителем, а потому они могут быть отнесены к субъективной стороне характеристики территории. Степень устойчивости структуры зависит от характера самого целого, т. е. территории. Для той или иной части состава территории разграничителем выступают объективно существующие, не зависящие от воли человека природные качества территории.

И, наконец, если структура территории выступает как внутренняя форма целого (территории), а потому является категорией субстанционального, содержательного порядка, то состав территории характеризует целое извне, причем категория части территории выражает

²²¹ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: В 3 т. Т. 2. Философия права. М., 2002. С. 125–126.

²²² Свидерский В. И. Некоторые особенности развития в объективном мире. Л., 1964. С. 6.

²²³ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 2. С. 128.

не всеобщие свойства территории, а лишь те, носителями которых является соответствующая часть.

Рассмотрим отдельные части состава территории.

4.2. Сухопутная территория

Сухопутная территория – это вся суша, находящаяся в пределах границ государства. Статус сухопутной территории как поверхности земли, очерченной границами государства, охватывает отдельные части территории, окруженные территорией других государств (анклавы), и острова, омываемые водой. В понятие сухопутной территории входят и недра, расположенные ниже почвенного слоя и дна находящихся на суше водоемов.

Именно по сухопутной территории определяются официальные размеры государства, протяженность сухопутных и морских границ.

Так, Советский Союз определялся в качестве крупнейшего в конце XX в. государства по территории потому, что занимал почти 1/6 часть обитаемой суши земного шара, или 22,4 млн кв. км. Даже после разрушения СССР Российская Федерация остается самым большим государством планеты.

Крупнейшие по сухопутной территории государства мира:

Россия – 17 млн кв. км

Канада – 9,9 млн кв. км

Китай – 9,6 млн кв. км

США – 9,4 млн кв. км

Бразилия – 8,5 млн кв. км

Австралия – 7,7 млн кв. км

Индия – 3,3 млн кв. км

Аргентина – 2,8 млн кв. км

Казахстан – 2,7 млн кв. км

Среди *самых маленьких по сухопутной территории государств* мира лидирует, безусловно, располагающийся в западной части Рима Ватикан с территорией в 0,44 кв. км.

К государствам-лилипутам относятся прежде всего островные государства типа Республики Науру с территорией в 21 кв. км, Тувалу, расположенное на 9 островах и атоллах в юго-западной части Тихого океана (территория – 26 кв. км), Мальдивская Республика (территория около 300 кв. км), Мальта (территория 316 кв. км), Барбадос (430 кв. км), Антигуа и Барбуда в Вест-Индии (территория 442,6 кв. км), Антильские острова (821 кв. км) и др.

Но небольшие по территории государства есть и на материках. Можно назвать княжество Монако (территория около 2 кв. км), бывшие колонии в Индокитае Макао – Аомынь (16 кв. км) и Сингапур (619 кв. км), а также Республику Сан-Марино, полностью окруженную территорией Итальянской Республики (территория 61 кв. км), Лихтенштейн (территория около 160 кв. км), Андорру (465 кв. км) и др. А территория находящегося под британским управлением Гибралтара составляет всего 6,5 кв. км.

Сухопутные территории государств очень различаются по своей форме. Так, Республика Чили имеет территорию 756,9 тыс. кв. км, протянувшуюся узкой полосой вдоль Тихоокеанского побережья Южной Америки на 4300 км, а такие государства, как Украина (603,7 тыс. кв. км), Франция (551 тыс. кв. км), ФРГ (356,3 тыс. кв. км), Белоруссия (207,6 тыс. кв. км) расположены компактно, единым массивом. Особая ситуация с государствами-архипелагами, такими, как Индонезия (1904,5 тыс. кв. км), Япония (372,2 тыс. кв. км). Филиппины (300 тыс. кв. км), несмотря на островное расположение, к государствам-архипелагам не относится.

4.3. Водная территория

Водная территория включает:

- а) внутренние (национальные) воды, т. е. собственные воды государства (национальные реки, озера, каналы, внутренние моря), а в случае государства-архипелага – его архипелажные воды;
- б) внутренние морские воды;
- в) пограничные воды, т. е. воды рек, озер и каналов, по которым проходит государственная граница;
- г) территориальное море.

Национальные реки – это реки, от самого истока до устья находящиеся в пределах одного государства.

Несудоходные реки, протекающие по территории нескольких государств, считаются находящимися в раздельном господстве прибрежных государств. Правовой режим пограничных рек устанавливается соглашениями сопредельных государств.

Реки, которые протекают через территории нескольких государств и доступны для судоходства, называются **международными** и подчинены правилам свободы судоходства.

Каналы – искусственные водные пути – считаются находящимися под исключительным господством одного государства в том случае, если они ограничены с обеих сторон сухопутной территорией этого государства. (Как исключение, Версальский договор предусматривал международный режим для Кильского канала, проходящего по германской территории.)

Внутренние озера и внутренние моря – это водные пространства, которые со всех сторон окружены сушей или не находятся в судоходном соединении с морем. Такое водное пространство находится в раздельном господстве прибрежных государств. За такими редкими исключениями, как режим Каспия согласно Туркманчайскому договору России с Персией 1828 г., предусмотревшему исключительное господство России – по существу режим внутреннего моря – над Каспийским морем (озером). Этот привилегированный для России правовой режим был отменен договором РСФСР и Персии от 26 февраля 1921 г.

Принятый в 1998 г. Закон РФ «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» № 155-ФЗ (с изм. 2003 и 2004 гг.) значительно уточнил и расширил понимание правового режима водных элементов территории.

Внутренние морские воды, как определил Закон РФ 1998 г., – это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. К внутренним морским водам относятся воды:

- портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;
- заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль;
- заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям» (ст. 1 Закона).

Правовой режим морских торговых и рыбных портов, а также специализированных портов является единым для всех портов, находящихся на территории государства незави-

симо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Он устанавливается с учетом климатических, гидрологических и метеорологических особенностей. Морские порты объявляются открытыми для захода иностранных судов на основании решения правительства. Все иностранные суда, кроме военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, независимо от их предназначения и форм собственности могут заходить в морские порты, открытые для захода иностранных судов.

В случае если военно-морская база или пункт базирования военных кораблей имеет смежную с морским портом акваторию, порядок захода в морской порт и выхода из морского порта всех судов Российской Федерации, иностранных судов, иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, устанавливается старшим морским начальником по согласованию с капитаном морского порта, должностным лицом по пограничной службе и должностным лицом таможенного органа. Правила плавания и пребывания в военно-морских базах и пунктах базирования военных кораблей разрабатываются федеральным органом исполнительной власти по обороне, утверждаются Правительством Российской Федерации и публикуются в «Извещениях мореплавателям» (ст. 7 Закона РФ).

Пограничные воды. Воды рек, озер и каналов, по которым проходит линия государственной границы между сопредельными государствами, составляют часть государственной территории каждого из них от линии границы до принадлежащего ему берега²²⁴.

Территориальное море есть морской пояс, примыкающий к сухопутной территории, к внутренним морским водам и архипелажным водам (ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). На территориальное море, т. е. за пределы сухопутной территории и внутренних вод государства, а в случае государства-архипелага – и его архипелажных вод, во всем объеме распространяется суверенитет соответствующего государства.

Определение территориального моря применяется также ко всем островам государства.

Долгое время международная практика шла по пути произвольного установления самим государством ширины территориальных вод. Выделялись следующие подходы:

3 мили – Австралия, Бельгия, Бирма, Великобритания, ГДР, Канада, Куба, США, Франция, ФРГ, Япония и др.;

4 мили – Норвегия, Швеция, Финляндия;

5 миль – Камбоджа;

6 миль – Бразилия, Гаити, Гондурас, Греция, Израиль, Йемен, Индия, Испания, Италия, Камерун, Колумбия, Мавритания, Ливан, Тунис, Турция, Сенегал, Сомали, Таиланд, Уругвай, Цейлон;

10 миль – Югославия;

12 миль – Албания, Алжир, Болгария, Венесуэла, Вьетнам, Гана, Гватемала, Дагомея, Египет, Индонезия, Ирак, Иран, Кипр, КНР, КНДР, Ливия, Мексика, Пакистан, Россия (а затем и СССР), Румыния, Саудовская Аравия, Сирия, Судан, Танзания, Того, Эфиопия;

130 миль – Гвинейская Республика;

200 миль – Аргентина, Панама, Перу, Сальвадор, Чили, Коста-Рика, Эквадор²²⁵.

Лишь Конвенция по морскому праву 1982 г. установила единый подход к пониманию территориального моря (территориальных вод) и порядок отсчета их ширины.

Внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря (ст. 4 Конвенции). В соответствии с международным правом каждое государ-

²²⁴ См.: Курс международного права: В 6 т. Т. 3. С. 133.

²²⁵ Подробнее см.: Там же. С. 172–182.

ство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего двенадцати морских миль, отмеряемых от исходных линий, определенных в соответствии с Конвенцией 1982 г.

Внешняя граница территориального моря является государственной границей. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Конвенция ООН закрепила и способы определения исходной линии, определив в качестве нормальной линии для измерения ширины территориального моря линию наибольшего отлива вдоль берега, указанную на официально признанных прибрежным государством морских картах крупного масштаба (ст. 5). Конвенцией оговорены и некоторые иные способы исчисления ширины территориального моря.

В российском законодательстве, приведенном в соответствие с Конвенцией, *исходными линиями*, от которых отмеряется ширина территориального моря, являются:

– линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в Российской Федерации морских картах;

– прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов;

– прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе;

– прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат Российской Федерации;

система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими Российской Федерации (ст. 4 Закона РФ «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»).

Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, прилегающей зоны Российской Федерации, утверждается Правительством Российской Федерации и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Прибрежное государство может осуществлять контроль в зоне, прилегающей к его территориальному морю, называемой прилегающей зоной. **Прилегающая зона** не может распространяться за пределы двадцати четырех морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Причиной контроля может быть необходимость:

а) предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории и территориального моря;

б) наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории и территориального моря.

Делимитация прилегающей зоны между государствами, побережья которых противостоят друг другу или являются смежными, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами государств.

4.4. Земные недра

В соответствии с международным правом недра земли на технически доступную глубину в пределах сухопутных и водных пространств государственной территории находятся

под исключительным суверенитетом соответствующего государства²²⁶. Именно государство определяет условия разведки и эксплуатации естественных богатств земных недр.

Естественные богатства земных недр в современную эпоху – особо важное достояние народов, проживающих на данной территории. Генеральная Ассамблея ООН 14 декабря 1962 г. приняла специальную резолюцию «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами». Совместная эксплуатация недр компаниями различных государств не приводит к изменению юрисдикции над этими недрами.

4.5. Воздушное пространство

Государственное воздушное пространство как интегральная часть государственной территории есть пространство над сухопутной и водной поверхностью, заключенной в границах государства.

Верхней границей воздушного пространства является граница земного пространства в целом, отделяющая последнее от космоса. Под границей земного пространства понимают шаровидную поверхность, повторяющую конфигурацию Земли и расположенную на некотором расстоянии от ее поверхности (уровня моря). Обычно исходят из того, что эта шаровидная поверхность должна располагаться на таком уровне, который позволит спутникам Земли вращаться без существенного торможения и сгорания в земной атмосфере. Такое высотное расположение определяют в 110 км²²⁷.

4.6. Арктическая территория

Важные отличия существуют в статусе *территории Северного Ледовитого океана (Арктики)* – формально, открытого моря. Государственная территория определяется в этом районе мира концепцией «полярных секторов», согласно которой все земли и острова, находящиеся в пределах полярного сектора соответствующего государства, а также ледяные поля, припаянные к берегу, входят в состав государственной территории.

К Арктике прилегают и имеют в ней свои сектора пять государств: Россия, США, Канада, Норвегия, Дания. Арктическим сектором каждого из этих государств является пространство, основанием которого служит побережье этого государства, а боковой линией – меридианы от Северного полюса до восточной и западной границ этого государства. Суда и самолеты других государств могут плавать и летать в пределах арктического сектора лишь с согласия прилежащего государства, причем лишь с мирными и научными целями²²⁸.

Впервые претензия на создание своего арктического сектора была заявлена Канадой, когда в 1909 г. правительство этого британского доминиона официально объявило канадской собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, лежащие к западу от Гренландии между Канадой и Северным полюсом. В 1921 г. Канада объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части находятся под ее суверенитетом.

Постановлением Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г. было установлено, что территорией СССР являются все земли и острова, как уже открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, расположенные в секторе, образующем треугольник между побережьем Советского Союза на Северном Ледовитом океане, Северным полю-

²²⁶ Там же. С. 134.

²²⁷ См.: Ушаков Н. А. Международное право: основные термины и понятия. С. 37.

²²⁸ Международное право. М... 1970. С. 288.

сом и меридианами: 32°4'35" восточной долготы и 168°49'30" западной долготы по Гринвичу²²⁹. Постановление было утверждено ЦИК СССР 17 февраля 1927 г.²³⁰ С 1979 года в связи с более точным определением координат линии, проходящей по середине Берингова пролива и разделяющей острова Ратманова и Крузенштерна Указом Президиума Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г. восточная граница полярных владений СССР стала обозначаться на 168° 5849,4".

При этом было установлено исключение для островов архипелага Шпицберген: по договору от 9 февраля 1920 г. они были признаны входящими в сектор Норвегии при сохранении за СССР некоторых привилегий и, в частности, права добычи угля. Сам архипелаг в Постановлении 1926 г. вообще не упоминается, скрываясь за фразой о землях и островах, составляющих к моменту опубликования постановления признанные правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, находящиеся в Северном Ледовитом океане. Решение о присоединении СССР к Договору о Шпицбергене было принято Совнаркомом СССР в 1925 г., хотя оформить это Советский Союз смог только в 1935 г. после официального приглашения со стороны Норвегии.

²²⁹ СЗ СССР. 1926. № 32. Ст. 203.

²³⁰ СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 128.

Глава 5

Структура территории, ее виды

5.1. Государство как территориальная система

Государство как социальное явление многомерно. Ему свойственны помимо политико-правовых и определенные системные признаки: целостность, структура, управление, связи, самоорганизация, цели²³¹. Рассмотрение государства как управляющей системы выдвигает на первый план вопросы построения, компетенции и процедуры деятельности органов государственного аппарата (разделение властей), юридического оформления порядка работы составных частей правительственной машины, контроля общества над ней и т. п.²³² Государство как территориальная система предполагает единство и взаимосвязь отдельных составных элементов территории государства независимо от их размеров, различий в правовом статусе или организации внутреннего устройства.

Системность в смысле целостного единства находящихся во взаимной связи элементов включает определенный порядок и закономерности их сохранения и развития. Стремясь к осмыслению государства как территориальной системы, мы неизбежно сталкиваемся с необходимостью применения методов политической и правовой системотехники, в том числе при моделировании организации территории, при рассмотрении самой территории как системы.

Территория в ее политико-правовом смысле – это наиболее зримая ипостась государства. В ней емко ощущается такой признак системной организации, как целостность. Следует согласиться с А. А. Чинчиковым в том, что целостность выступает условием существования государства как системы, выражением всех иных его признаков²³³. И целостность территории, как элемент целостности государства, есть неперемutable условие стабильности, устойчивости соответствующего общества.

Территория как подсистема государства относится, как и сама система (государство), к особому классу материальных живых систем – к системам социальным. Территория государства возникает в силу действия естественно-исторических закономерностей, живет по социальным законам, является материальным отражением уровня развития цивилизации и находит свое воплощение в том или ином территориальном устройстве государства.

Как уже говорилось, к территории, как и к государству, в полной мере относится анализ Д. А. Керимова в отношении целостности правового образования: внешняя форма (выражение вовне целостного правового образования) – собственно территория; внутренняя форма (структура, способ организации, определенная упорядоченность частей данного целого²³⁴) – территориальное устройство (деление). Основным признаком любого вида **территориального устройства как структуры** является то, что оно есть внутренняя форма определенного объекта (территории), а значит «во-первых, не может иметь самостоятельного существования вне того объекта, содержание которого ею определенным способом цементируется, организуется, упорядочивается, и, во-вторых, характер ее построения и изменения непосредственно зависит от природы и закономерностей развития данного объекта»²³⁵. Не бывает

²³¹ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 352.

²³² См.: Мамут Л. С. Проблемы теории государства... С. 45.

²³³ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. С. 352.

²³⁴ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 2. С. 119.

²³⁵ Там же. С. 119–120.

суверенного государства и его территории внутри другого суверенного государства и его территории. Территориальное деление может быть симметрично, может быть асимметрично, но если внутри на какой-либо части территории сформировалась новая государственность – большая государственность погибла, если не спасется через сецессию государственности новорожденной.

В случае рассмотрения элемента структуры территории изолированно от всей совокупности, такой элемент выступает как часть целого, часть (участок) территории, не попадая при этом в плоскость рассмотрения частей состава территории.

Поскольку цель и обязанность государства заключается в организации жизни нации, то любая структура территории призвана быть основой для воплощения руководящего принципа национальной политики – *поддержания жизнедеятельности* нации²³⁶. Территориальное устройство государства определяется его исторической и культурной эволюцией, становлением и развитием экономической системы, политических и правовых институтов. Оно выступает в социально-экономическом развитии общества одновременно и как фактор развития, и как результат этого развития²³⁷.

Рассмотрение территории в двух смыслах – как фактической территории и территории юридической – позволяет отойти от понимания территории как формально-юридического предела существования государства. У фактической территории есть ее части, у юридической – элементы. Понятие территории в юридическом аспекте позволяет выявить ее роль во всем процессе общественного государственного развития и не ограничиваться только лишь закреплением определенных пределов распространения государственной власти. Рождается территориальная система государства.

И территориальная система государства может пониматься двояко.

Во-первых, под территориальной системой понимается само государство как одна из организаций общества, в которой связь между населением и властью осуществляется по территориальному принципу. Как писал Ф. Энгельс: «По сравнению со старой родовой организацией государство отличается... разделением подданных государства по территориальным делениям»²³⁸. В отличие от догосударственной организации, когда население было организовано по кровно-родственному принципу, государство является классовой организацией общества, при которой обеспечивается осуществление прав и обязанностей граждан по месту их жительства, безотносительно к роду и племени. К. Маркс в этом смысле и отмечал, что «завершенное политическое государство является по своей сущности *родовой жизнью* человека, в *противоположность* его материальной жизни»²³⁹.

Во-вторых, под территориальной системой государства имеют в виду внутреннюю организацию его территории (структуру), определение ее составных элементов и организацию взаимоотношений между ними.

Здесь мы имеем дело с государством как территориальной системой, живущей по общим законам кибернетики. В Московском государстве, например, как и в любом традиционном средневековом государстве, земли состояли из старшего города, пригородов – младших городов, и волостей – округов, подчиненных каждому пригороду в отдельности (включали в себя укрепленные и неукрепленные сельские общины). И отношения старшего города к пригородам были весьма устойчивы²⁴⁰.

²³⁶ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 590–591.

²³⁷ См., напр.: Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995. С. 3–5.

²³⁸ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. М., 1961. С. 170.

²³⁹ Маркс К. К еврейскому вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 390.

²⁴⁰ Подробнее см.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. С. 10–24.

Государство обязано считаться с условиями жизни других народов, когда это не наносит существенного ущерба ему самому. Неизменность формулы существования любого государства («нация» плюс «территория» посредством «власти») позволяет сделать вывод о том, что забота о нации и ее территории и есть обеспечение национальной безопасности.

Организмические аналогии Д. Локка и Г. Спенсера внесли свою лепту в становление различных современных подходов к анализу государства. Государство, писал И. А. Ильин, есть проявление права²⁴¹. Отходя от традиционного понимания государства как «общего дела», К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин и их последователи глубоко вскрыли социальную сущность и заведомую неполноту отвлеченных подходов к пониманию государства. Тем не менее, здесь мы рассматриваем государство только как *территориальную систему, т. е. совокупность определенным образом между собой связанных элементов, некое целое, объединяющее населенное пространство посредством политического режима и системы законодательства*. Вопросы сегментирования (физико-географического районирования) требуют отраслевых исследований.

Относясь к самоприспосабливающимся (самонастраивающимся) системам, территориальная система государства включает различные уровни территориальной организации.

Первый уровень — это система экономической организации территории государства. Экономическая организация территории складывается объективно, путем образования экономических районов, обеспечивающих территориальное размещение производительных сил. Система экономического районирования государства определяет все остальные территориальные системы и является их основой, их материальной базой.

В России XX в. (СССР) советская система экономического районирования закреплялась документально — постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 апреля 1961 г. и от 19 сентября 1963 г. было установлено 18 экономических районов. В 1982 г. был выделен из Северо-Западного «Северный» экономический район. На завершающем этапе существования СССР только в составе РСФСР выделяли районы (регионы): Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

Второй уровень — национальная система территориальных единиц, существующая в виде либо **административной, либо федеративной (государственно-территориальной или национально-государственной) структуры территории**. Понятие структуры территории оказывается тождественным понятию территориального деления и выступает, соответственно, как один из основных признаков государства²⁴². При этом многообразие различных связей между государством или государственной территорией в целом и отдельными административными территориями (в том числе территориями субъектов Федераций в федеративных системах) складывается в единую территориальную систему.

Элементная структура системы территории складывается исторически и регулируется политико-правовыми механизмами. В качестве элементов при этом могут выступать отдельно взятые регионы, как имеющие статус административно-территориальных единиц или субъектов Федерации, так и охватывающие в силу исторической традиции несколько таких единиц или субъектов. Регионы при этом следует рассматривать как публично выделяемые части государственной территории, что будет более точным и продуктивным, чем попытка И. Н. Барцица представить регион как «пространство, произвольно ограниченное

²⁴¹ Ильин И. А. Собр. соч.: В 10 т. Т. 7. М., 1998. С. 24.

²⁴² См., напр.: Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 3. С. 37.

и выделяемое человеком на основе известных критериев»²⁴³. В своей целостности территориальная система дает ту или иную форму государственного устройства.

Границы элементов территориальной системы в части, не совпадающей с государственными границами, являются административными границами государства, позволяя применять в государстве различные административные режимы. Это относится не только к унитарным и федеративным государствам, но и к внутренней границе между членами союзного государства.

5.2. Административная структура территории

Административная структура территории предполагает, что территория государства разделена, как правило, на усредненные составные элементы, наделенные административной самостоятельностью, в соответствии с которыми строится система органов государственной власти и самоуправления. Такой подход исторически сложился при становлении национальных государств, когда стояла задача организовать жизнь этнически, культурно и лингвистически однородного населения.

Административная структура территории свойственна «национальному» государству, при этом следует помнить, что понятие нации родилось в горниле Великой Французской революции XVIII в., когда «третье сословие» на полях сражений переплавало подданных в граждан, отделяя себя от государства-монарха. Народные массы исповедовали принцип – «моя нация создает мое государство». Слово «национальность» впервые употребила мадам де Сталь в своей книге «О Германии», затем его подхватил и развил Фихте в «Речах к германской нации». В «национальных» государствах единство территории основывается на этнически однородном составе проживающего населения (моногенности нации). Говоря о становлении национальных государств, В. И. Ленин подчеркивал объективную необходимость государственного сплочения территорий с населением, говорящим на одном языке, при устранении всяких препятствий развитию этого языка и закреплению его в литературе²⁴⁴.

Административная структура территории присуща и «территориальным» государствам, в которых само единство многонационального (полиэтнического) населения основывается на единстве территории. У такого государства возникают социально-политические проблемы, когда «здоровье» народа как целостности увязано напрямую с вопросом о способности каждого этноса реализовать свои цели.

Административно-территориальное деление — достаточно подвижная часть в системе государственного устройства. Так, Итальянская Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приводит принципы и методы своего законодательства в соответствие с требованиями автономии и децентрализации (ст. 5 Конституции). Административное деление территории Италии осуществлено на области, провинции и коммуны (ст. 114). Области, созданные как автономные образования с собственными правами и функциями (ст. 115), выполняют административные функции в пределах основных принципов, установленных законами государства, и в сферах, прямо указанных в конституции или конституционных законах, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут передаваться законами республики провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям (ст. 117 и 118). Провинции и коммуны в Италии являются территориальными единицами государственного и областного деления (ст.

²⁴³ Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. С. 31.

²⁴⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 258.

129). Территории провинций могут быть подразделены на округа с исключительно административными функциями в целях последующей децентрализации.

Конституция Испании провозглашает нерушимое единство испанской нации, единое и неделимое отечество всех испанцев. Она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между ними (ст. 2 Конституции).

Подход Испании к территориальному устройству государства, закрепленный в разд. 8 Конституции, особо характерен регламентацией автономий. Территориальное устройство Испании включает муниципии, провинции и учреждаемые автономные сообщества. Все эти образования пользуются автономией при ведении своих дел (ст. 137 Конституции). Различия в статутах различных автономных сообществ ни в коем случае не дают им экономических и социальных преимуществ.

Испанские муниципии обладают всей полнотой прав юридического лица. Провинция, также пользующаяся правами юридического лица, представляет собой объединение определенного количества муниципий на основании территориального принципа для осуществления государственной деятельности. Руководство и автономное управление провинциями осуществляется представительными органами. Допускается образование объединений муниципий, отличных от провинций. В архипелагах каждый остров имеет также соответствующее самоуправление в виде кабильдо или советов (ст. 140–141)²⁴⁵.

Похожие нормы существуют в законодательстве Португалии, структуру территории которой составляют исторически сложившаяся территория на Европейском континенте, а также архипелаги Азорский и Мадейра (ст. 5 Конституции). Конституция подчеркивает, что португальское государство является унитарным и уважает в своей организации принципы автономии местных органов власти и демократической децентрализации государственного управления (ст. 6). Особый политико-административный режим Азорских островов и Мадейры основывается на географических, экономических и социальных характеристиках и на историческом стремлении островного населения к автономии (ст. 227). Структура территории континентальной части Португалии включает местные самоуправляющиеся единицы в лице приходов, муниципий и административных областей; автономных областей Азорских островов и Мадейры – приходы и муниципии (ст. 238).

При конституционном закреплении единства и неотчуждаемости территории Белоруссии территория этого государства делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством (ч. 2 и 3 ст. 9 Конституции Республики Беларусь).

Исторически территориальное деление зарождалось как административное. Так, территория Римского государства периода древней республики делилась на провинции, а периода заката, после смещения самого государства на восток, территория Римской империи (европейцы с XIV в. стали ее называть Византийской империей, но для тех, кто ее населял, она оставалась Романией, т. е. Римской империей вплоть до ее гибели в середине XV в.) делилась на префектуры. В IV в. префектур было четыре (Восток, Иллирик, Италия и Галлия), каждая из которых делилась на диоцезы. В конце VI в. на западе империи были учреждены два больших округа (экзархата), а еще через сто лет префектуры были заменены фемами²⁴⁶.

Российская административно-территориальная система накануне 1917 г. подразумевала разделение территории государства на губернии, уезды и волости, т. е. территориальные массивы, представлявшие собой относительно самостоятельные районы, в рамках которых выделялись сложившиеся поселения (деревни, села, станицы, города и др.).

²⁴⁵ См. подробнее: Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 401–409.

²⁴⁶ Подробнее см.: Гийу А. Византийская цивилизация / Пер. с фр. Екатеринбург, 2005. С. 31–35.

Особое место занимала Финляндия. Декларацией от 16 марта 1808 г., обращенной к европейским державам, император Александр I объявил о завоевании Финляндии и присоединении ее на вечные времена к Российской империи. Прибавлялась еще одна провинция. Но позднее, в своем рескрипте финляндскому генерал-губернатору от 14 сентября 1810 г., Александр I напишет: «Намерение мое при устройстве Финляндии состояло в том, чтобы дать народу сему бытие политическое, чтобы он считался не поработанным России, но привязанным к ней собственными его очевидными пользами, для сего сохранены ему не только гражданские, но политические его законы»²⁴⁷. С этими помыслами император и записал в Грамоте от 15 марта 1809 г., что, вступая в обладание Финляндии, он считает за благо «вновь утвердить и удостоверить Религию, коренные Законы, права и преимущества, коими каждое состояние сего Княжества в особенности и все подданные, оное населяющие, от мала до велика, по Конституциям их доселе пользовались»²⁴⁸.

В свое время на основании обстоятельного анализа документов П. Гусев уверенно делал вывод о том, что Финляндия не есть русская провинция, она даже не инкорпорирована в русское государство, она лишь управляется общим с Россией монархом²⁴⁹. Аналогичную позицию занимал Б. Чичерин, именно из-за Финляндии (Польша, по его мнению, была полностью инкорпорирована в состав России после восстания 1863 г.) относя Россию к сложным государствам²⁵⁰.

Однако Финляндия не могла по формальным основаниям относиться к государствам, находящимся в личной унии с Россией, поскольку ее территория была завоевана и присоединена к России, что закрепил русско-шведский мирный договор. Оправданно было говорить только об особом уровне автономии Финляндии.

Совершенно отличную от П. Гусева точку зрения высказывал русский правовед Сергиевский в книге «К вопросу о финляндской автономии и основных законах»: «Финляндия не может быть государством... а должна быть нераздельной частью Российской империи, связанной с остальными частями всеми теми установлениями, существование которых необходимо для русского государства. Затем, второе – если бы, тем не менее, Финляндия оказалась государством не в теории только, а на практике, т. е. тем или иным путем присвоила бы себе государственную отдельность и самостоятельность, подкрепленную не словами, а какими-либо реальными моментами, – то немедленно должны были бы быть приняты самые решительные меры к уничтожению такого положения вещей и к полному объединению Финляндии с прочими частями Империи».

Н. М. Коркунов обоснованно указывал на то, что в ст. 4 Фридрихсгамского мирного трактата говорится об уступке Швецией России не Финляндии как единого целого, а отдельных шведских провинций. Как инкорпорированная провинция, Финляндия пользовалась очень широкой автономией, русское законодательство определяло компетенцию финляндских учреждений, причем суверенитет и в Финляндии принадлежал Российскому императору не лично, а только как правителю суверенного русского государства. «Осуществляя права суверенитета по управлению Финляндией, – писал Н. М. Коркунов, – Император осуществляет их в качестве носителя русской государственной власти»²⁵¹.

Царская политика в отношении Финляндии вообще была противоречивой. До начала 80-х гг. XIX в. по инерции действовали установки предшествующего периода, рассчитанные

²⁴⁷ Цит. по: Гусев П. Исторический очерк эпохи образования Финляндской конституционной монархии. СПб., 1912. С. 20.

²⁴⁸ Там же. С. 25.

²⁴⁹ Там же. С. 36.

²⁵⁰ Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. С. 183.

²⁵¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. С. 195.

на развитие начал автономии. Были созданы финские воинские части, в 1886 г. Сейм получил право возбуждения законодательных вопросов, созыв сеймских чинов производился каждые 3 года. В конце 80-х – начале 90-х гг. происходит перелом в национальной политике, что, естественно, было отрицательно воспринято финской общественностью. Александр III направил 28 февраля 1891 г. рескрипт на имя финляндского генерал-губернатора в ответ на обращение к нему ланд-маршала Сейма и тальманов сословий, сообщавших «о тревожном настроении в крае, вызванном проводимыми мерами в целях более тесного единения Российской державы». Отметив «непрестанность попечения о благосостоянии и внутреннем развитии Финляндии», император подчеркнул в рескрипте, что «Финляндский край» (а не княжество. – С. Б.) состоит «в собственности и державном обладании империи Российской»²⁵².

Значительно больше, чем Финляндия или Царство Польское, определила лицо России Сибирь – «страна без границ», территории и народы восточнее Урала. Территориальный объем имени «Сибирь» исторически рос с движением русских на восток. Начавшись в конце XVI в. с присоединения к Русскому государству Сибирского ханства, он достиг своего предела в середине XIX в. с вхождением в состав Российской империи Степного края, Приамурья и Приморья²⁵³.

В начале XX в. Россия (Русское государство) разделялось на следующие области:

- 1) Московская промышленная, или Верхне-Волжская (Московская, Калужская, Тверская, Ярославская, Владимирская, Костромская и Нижегородская губ.);
- 2) Центральная земледельческая (Курская, Орловская, Тульская, Рязанская, Тамбовская и Воронежская губ.);
- 3) Озерная (Псковская, Новгородская, Петербургская и Олонецкая губ.);
- 4) Северная (Архангельская и Вологодская губ.);
- 5) Приуралье (Пермская, Вятская, Уфимская, Оренбургская губ.);
- 6) Среднее Поволжье (Казанская, Пензенская, Симбирская, Саратовская и Самарская губ.);
- 7) Малороссия (Черниговская, Полтавская, Харьковская, Киевская, Волынская и Подольская губ.);
- 8) Белая Русь – Белоруссия (Минская, Могилевская, Смоленская и Витебская губ.);
- 9) Литва (Виленская, Ковенская, Гродненская и Сувалкская губ.);
- 10) Привислинский край (Варшавская, Ломжинская, Седлецкая, Люблинская, Полоцкая, Радомская, Келецкая, Петроковская и Калишская губ.);
- 11) Прибалтийский край (Эстляндская, Лифляндская и Курляндская губ.);
- 12) Финляндия;
- 13) Новороссия (Бессарабская, Херсонская, Таврическая, Екатеринославская губ.);
- 14) Донская;
- 15) Кавказский край;
- 16) Прикаспийская (Ставропольская, Астраханская, Уральская и Закаспийская губ.);
- 17) Киргизская степная (Тургайская, Акмолинская и Семипалатинская губ.);
- 18) Туркестанская (Амударьинская, Сырдарьинская, Самаркандская, Ферганская губ., Хива, Бухара и Памир);
- 19) Западная Сибирь (Тобольская и Томская губ.);
- 20) Средне-Сибирская (Енисейская и Иркутская губ.);

²⁵² Об управлении Финляндией в Российской империи см. также: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 3-е изд. СПб., 1899. С. 186–198.

²⁵³ См. подробнее: Ремнев А. Россия и Сибирь в меняющемся пространстве империи, XIX – начало XX века // Российская империя в сравнительной перспективе: Сб. статей. М., 2004. С. 286–319.

21) Восточно-Сибирская (Якутская, Камчатка, Анадырский, Гижигинский и Охотский округа);

22) Приамурский край (Забайкальская, Амурская губ., Удский, Хабаровский округа, Уссурийский край, Сахалин);

23) Квантунская²⁵⁴.

В русских протекторатах Хиве и Бухаре, территории которых формально не должны включаться в государственную территорию России, правовой режим определялся, исходя из договоров этих государств с Россией 1873 г. Так, на территории Хивы Россия имела исключительное право судоходства по Амударье, право устраивать на этой реке свои пристани и фактории. Русские купцы получили доступ во все города и селения ханства, были освобождены от таможенных и транзитных пошлин, всех иных торговых повинностей. Русским подданным гарантировалось право приобретать на территории ханства недвижимое имущество. Хан обязался прекратить на территории своих владений существование рабства. И в Бухаре русские подданные получили право беспошлинного транзита, судоходства, торговли, владения недвижимостью наравне с бухарцами.

Съезд земских и городских деятелей (12–15 сентября 1905 г.) записал в своем постановлении «О правах национальностей и децентрализации»: «Российская империя, представляя собой единое политическое целое (за исключением обособленной в политическом отношении Финляндии), является далеко не однородным телом с точки зрения физических условий территорий, этнографического состава населения и его экономической и духовной жизни. Некоторые из частей ее в недалеком сравнительно время составляли самостоятельные государственные единицы или входили в состав соседних государств. Централизаторская и обрусительная политика, поставившая себе задачей слить это разнообразие воедино при помощи принудительных мер, не только не достигла своей цели, но, напротив, способствовала усилению национальной розни и центробежных стремлений... насильственное подчинение какой-либо части населения государства политическому порядку, не сообразованному с его нуждами и стремлениями, не только несправедливо, но и невыгодно».

Советская власть сохраняла (за вычетом отделившихся территорий) дореволюционное административно-территориальное деление до 1929 г., уже затем началось национально-государственное экспериментирование.

При рассмотрении особенностей Российской империи, как и на более простых примерах, можно убедиться, что административно-территориальные единицы (элементы административной структуры территории) исключают наличие суверенитета и независимости. Наличие в царской России двух вассальных территорий, Бухары и Хивы, лишь подтверждает это правило, поскольку эти территории не включались в официальную территорию Империи.

5.3. Государственно-территориальная структура территории

В процессе формирования национальных государств большие территориальные пространства, а в еще большей степени оказавшиеся перед лицом общих опасностей рядом проживающие этносы, стали основой появления государств с государственно-территориальной структурой. Прежде всего такими государствами стали унии.

Униями называют соединение двух государств, вызванные общим главой государства – монархом. Унии представлены в истории двумя видами: униями личными или персональ-

²⁵⁴ Подробнее см.: Территория русского государства // Святая Русь. Большая Энциклопедия Русского Народа. Русское государство // Гл. ред. и сост. О. А. Платонов. М., 2002. С. 808.

ными, и униями реальными. *Личной (персональной) унией* было соединение государств, основанное на временном случайном совпадении в лице одного монарха прав на престол двух государств. При этом не только не происходило объединения государственных территорий и прав подданных, но и системы законодательства оставались разъединенными. Личная уния бывала длительной. Таким было, например, соединение Англии и Ганновера в 1714–1837 гг. при четырех Георгах и при Вильгельме IV. С восшествием на престол Англии королевы Виктории ганноверская корона перешла к ее дяде, ибо по законодательству Ганновера престол не могла занимать женщина. Аналогичная уния соединяла Голландию и Люксембург. При личных униях скрепляемые ими государства продолжали жить раздельной жизнью, оставаясь самостоятельными национальными государствами.

Реальная уния предполагает постоянное единство монарха, что вызывается одинаковыми порядками престолонаследия. Наиболее известные реальные унии – соединение в 1814 г. Швеции и Норвегии, а также **Австро-Венгерская империя**. Если первая уния в 1905 г. распалась на два государства, то вторая стала примером союзного государства, существовавшего до 1918 г. В этих реальных униях уже наметилось создание общих структур власти. Если в унии Швеции и Норвегии это были чрезвычайные объединенные заседания парламентов и объединенный комитет на случай пресечения династии, то в Австро-Венгрии мы видим целый ряд общих учреждений, прежде всего министерство двора и иностранных дел, военное министерство и министерство финансов. Существовали общие финансы, бюджет и территория империи. Территория Австро-Венгерской империи состояла из территорий двух государств-субъектов, имевших различия в правовом режиме в связи с различием законодательств в Венгрии и собственно Австрии.

От конфедераций и уний, через объединение различных функций государства, прежде всего производственных, торговых и оборонных, складывались государственно-правовые объединения – прообразы будущих союзных государств и федераций. Другой путь возникновения государственно-территориальных структур государств – трансформация больших государств Средневековья в империи Нового Времени. Особенностью нового вида государств была асимметричность их структуры, включавшей часто и территории государств, и административные территории. Многие из них сохранились до сих пор.

Устройство Австро-Венгерской империи, с ее ярко выраженной государственно-территориальной структурой, сочетавшей в себе черты унитарной монархии и союзного государства, а то и союза государств (что подчеркивает трудность этого разграничения) было примечательным. Раскрывая сущность этого княжеско-сословного дуалистического государства, антагонизм между централизмом и федерализмом, присущий Австрии того времени, О. Бауэр писал: «Борьбой между императорским единством и партикуляризмом земель представляется здесь эта борьба между княжеской властью, объединяющей все земли страны, и властью сословий, ограниченной рамками отдельной земли»²⁵⁵.

По государственно-территориальному устройству Австро-Венгрия состояла из коронных земель, относившихся к одной из двух частей империи: к Цислейтании, включавшей в себя собственно австрийские земли и управлявшейся с помощью рейхсрата, или к Транслейтании, включавшей земли венгерской короны. К началу XX в. таких коронных земель было 17.

Цислейтания (общая территория 299 984,25 кв. км):

- 1) Эрцгерцогство Верхняя Австрия (выше Энса) – 11982,28 кв. км;
- 2) Эрцгерцогство Нижняя Австрия (ниже Эмса) – 19 768,42 кв. км;
- 3) Герцогство Зальцбург – 7 154,54 кв. км;
- 4) Герцогство Штирия (Штейермарк) – 22 354,75 кв. км;

²⁵⁵ Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия: Пер. с нем. СПб., 1909. С. 209.

- 5) Герцогство Каринтия – 10 327,63 кв. км;
- 6) Герцогство Крайна – 10 032 кв. км;
- 7) Береговая область (Триест, Герц, Градиска, Истрия) – 7966,93 кв. км;
- 8) Графство Тироль с Форарльбергом – 29 292,8 кв. км;
- 9) Королевство Богемское – 51 942,12 кв. км;
- 10) Маркграфство Моравия – 22 223,85 кв. км;
- 11) Герцогство Силезия – 5147,3 кв. км;
- 12) Королевство Галиция и Лодомирия – 78 507,89 кв. км;
- 13) Герцогство Буковина – 10 451,56 кв. км;
- 14) Королевство Далмация – 12 813,54 кв. км.

Транслейтания (общая территория 322 285,3 кв. км):

- 1) Венгрия (включая Семиградью и Трансильванию) – 279 749,7 кв. км;
- 2) Фиуме – 19,6 кв. км;
- 3) Хорватия и Славония – 42 516 кв. км²⁵⁶.

Опираясь на опыт Австро-Венгерской империи, О. Бауэр отверг в качестве формы национальной автономии конституирование нации как территориальной корпорации, при разграничении колониционных областей отдельных наций. При таком расширительном толковании автономии как фактически суверенной государственности именно через нее выводилось образование австрийского союзного государства²⁵⁷. О. Бауэр, указывая на невозможность внутреннего национального разграничения без ущерба для государства и всего населения, признал неизбежность существования в любых регионах государств национальных меньшинств, предложил персональный принцип конституирования нации, предполагающий национальное местное самоуправление и в целом – национально-культурную автономию²⁵⁸.

Вокруг отдельных австро-венгерских земель и сложились в XX в. национальные государства Центральной и Южной Европы. Применительно к современной Австрии ее федеративная структура включает самостоятельные земли Бургенланд, Каринтию, Нижнюю Австрию, Верхнюю Австрию, Зальцбург, Штирию, Тироль, Форарльберг и Вену (ст. 2 Конституции). Уровнями власти являются Федерация, земли и общины.

Государственно-территориальная структура территории если и возникла в процессе становления союзных государств, то затем стала атрибутом федераций, отграничивая их от унитарных государств. Правовой статус субъектов федерации, даже имеющих статус государственного образования, определяется только национальным законодательством, даже при широких правах таких субъектов во внешнеэкономических связях. Принципиальным является то обстоятельство, что *элементами государственно-территориальной структуры* территории являются государственные образования, либо государственные образования и административно-территориальные единицы; они выделяются исторически либо исходя из оптимизации управления, без привязки к определенному этносу.

Целью федерализации всегда было стремление привязать «инородные области» нравственными узами к существующему государству²⁵⁹. Следует особо отметить случаи успешного решения дилеммы «государственное единство или развитие наций». Так, территория Бирмы (Бирманского Союза) общей площадью 678 тыс. кв. км включает территории 7 административных и 7 национальных областей. Территориально-государственная система тер-

²⁵⁶ См.: Австро-Венгерская монархия // Энциклопедический словарь / Под ред. И. Е. Андреевского. Т.1. СПб.: изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон, 1890. С. 100.

²⁵⁷ Бауэр О. Национальный вопрос... С. 338.

²⁵⁸ См.: Там же. С. 345–353, 368–380.

²⁵⁹ Авалов З. Областные сеймы (федерализм) // Конституционное государство. Сб. ст. СПб., 1905. С. 279.

риториальной организации объясняется, прежде всего тем, что среди населения бирманцы составляют только 68 %, остальные – шаны (6,9 %), карены (6,8 %), рохиингья (4,4 %) и др.

Закрепленная Конституцией Российской Федерации 1993 г. новая российская национальная система территориальной организации попыталась придать неизменность старой структуре, прибавив к ней жесткость границ между субъектами Федерации. И хотя это не традиционная государственно-территориальная структура (в силу конституционного статуса федерации), но национально-государственная организация с различным статусом составляющих ее элементов все более трансформируется уже не в административную, а в государственно-территориальную структуру (федерацию), пусть некоторое время в ряде своих элементов еще и асимметричную. Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – *равноправных* субъектов Российской Федерации.

5.4. Национально-государственная структура территории

Из союзных государств типа Австро-Венгрии выросла и идея федерации с внутренней национально-государственной структурой, элементы которой были не просто государственными образованиями – такая федерация полностью либо частично строится по национальному (этническому) критерию.

Особое место среди государств, структура которых привела к появлению федераций, занимает **Британская империя**. В пору своего расцвета – после Первой мировой войны – Британская империя занимала территорию около 14 млн кв. миль и имела население 450 млн чел. Территория империи распределялась следующим образом:

Соединенное Королевство (Англия, Уэльс, Шотландия и Ирландия) – 121 633 кв. мили;
Индия – 1 802 629 кв. миль;

в остальной Азии (Кипр, Аден, Перим, Сокотра, Цейлон, Борнео, Бруней, Саравак, Гонконг, Вей-Ха-Вей, Объединенные Малайские гос-ва и т. д.) – 169 826 кв. миль;

Австралия (Австралийский материк, Папуасские острова, Новая Зеландия, Фиджи и Полинезия) – 3 188 405 кв. миль;

Америка (Канада, Ньюфаундленд и Лабрадор, Британский Гондурас, Британская Гвиана, Бермудские и Фолклендские острова, Вест-Индия) – 4 010 285 кв. миль;

в Африке (Западная Африка, включая Нигерию, Золотой Берег и т. д.; Южно-Африканская Федерация, включая Родезию, Свазиленд, Базутоленд, Бечуанленд; Ньяссленд, колония Кения, протекторат Уганда, Сомали, Египет, Судан и ряд островов) – 3 493 574 кв. мили;

Итого территория площадью 12 766 472 кв. мили.

Кроме того, Британская империя включала в свою территорию и территорию подмандатных областей.

В Африке это были Танганьика (348 000 кв. миль), Юго-западная Африка (322 000 кв. миль), Того (12 500 кв. миль), Камерун (30 000 кв. миль); в Австралии – Новая Гвинея (70 000 кв. миль). Кроме того, власть империи распространялась на архипелаг Бисмарка (16 000 кв. миль), Соломоновы острова и Самоа (1300 кв. миль), Палестину (9000 кв. миль) и Месопотамию (143 250 кв. миль). Фактически зоной британского влияния была и вся Аравия (1 млн кв. миль), хотя Британия и не получала на нее формального мандата.

Д. Ливен употребляет применительно к той Британии понятие имперской федерации²⁶⁰. И действительно, Британскую империю условно можно считать прообразом национально-государственной федерации, потому что составные элементы этого государства

²⁶⁰ Ливен Д. Империя на периферии Европы: сравнение России и Запада // Российская империя в сравнительной перспективе: Сб. статей. М., 2004. С. 89.

имели совершенно различные правовые режимы. Даже в рамках колониального статуса территории государственных образований имели ярко выраженные отличия в формах управления и статусе.

Национально-государственная структура территории, родившаяся под лозунгом права нации на самоопределение, воплощает идею совместного обретения национальной государственности. Право наций на самоопределение вплоть до государственно-политического отделения – одна из фундаментальных идей марксизма-ленинизма. Ошибочно отвергая культурно-национальную автономию как реакционную идею, В. И. Ленин категорически ратовал за признание права наций на самоопределение вплоть до отделения. «Социал-демократы России должны, – писал он, – во всей своей пропаганде настаивать на праве всех национальностей образовать отдельное государство или свободно выбрать то государство, в составе которого они желают быть»²⁶¹.

Не случайно, следуя такому пониманию, Ю. Г. Барсегов считал принцип самоопределения основным принципом территориального разграничения²⁶². В советскую эпоху категорично и безмятежно утверждалось, что право на самоопределение исключает всякую аннексию, всякое насильственное удержание наций и народов в границах чужденационального государства²⁶³. При социализме, как полагали, подобных проблем не бывает.

Административная структура территории направлена на политическую, экономическую самостоятельность, опирается на концепцию самоуправления. Национальная и административная структуры территории имеют разные векторы развития, поэтому механическое объединение национального и территориального принципов – неплодотворное смешивание различных подходов. Так, стоило Б. Н. Ельцину создать в 1991 г. даже совещательный Совет глав республик, как вопрос об аналогичной параллельной структуре поставили руководители краев и областей.

Советское административно-территориальное деление основывалось на учете экономического районирования при основополагающем значении национального (этнического) фактора. Сразу после окончания гражданской войны Советское правительство Российского государства (РСФСР), а точнее руководство ЦК РКП(б), стало строить национальную политику на трех принципах:

1. Выделение независимых Советских Республик (Украина, Грузия, Армения, Азербайджан, Белоруссия).

2. Образование автономных Советских Республик, конструирувавшихся так же, как независимые, но включаемыми в состав федерации не на основании договоров, а на основании постановлений ВЦИК.

3. Образование автономных областей, отличающихся от обычных областей тем, что «все мероприятия проводятся соответственно бытовым особенностям народности, и в школе, местной администрации, суде и общественной жизни вообще, применяется местный, родной населению язык»²⁶⁴.

Однако четкой грани между независимыми Советскими Республиками и автономными не было, почему, например, в Ежегоднике Коминтерна 1923 г., с одной стороны, Украина, Белоруссия, Грузия, Армения, Азербайджан, Дальне-Восточная Республика, Хива и Бухара ошибочно названы автономными республиками, но с другой, в структуре РСФСР выделены Башкирская, Татарская, Киргизская, Дагестанская, Горская, Туркестанская, Крымская рес-

²⁶¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т.23. С.315;см. также: Т.25. С. 255–320;Т.26. С. 304, 328.

²⁶² Барсегов Ю. Г. Территория в международном праве. М., 1958. С. 101. См. также: Шевцов В. С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). М., 1978.

²⁶³ Курс международного права: В 6 т. Т. 2. С. 59.

²⁶⁴ Ежегодник Коминтерна. Пг.-М., 1923. С. 297.

публики, Карельская Трудовая Коммуна и Немцев-Поволжья, Чувашская, Вотская, Марийская, Калмыцкая, Зырянская, Карагай-Черкесская, Бурято-Монгольская и Кабардино-Балкарская автономные области²⁶⁵.

В Декларации об образовании СССР (1922 г.), ставшей в 1924 г. составной частью Конституции, подчеркивалось, что Союз как государство является добровольным объединением равноправных народов. Конституция СССР 1977 г. закрепляла как состав территории СССР, включающей территории союзных республик (ст. 75), так и принцип территориального верховенства СССР (ст. 76, 81).

Конструирование национально-государственной структуры территории осуществлялось с революционным энтузиазмом, ничем не прикрытым волевым порядком. «Строительство советских республик шло... по линии создания опорных экономических пунктов, какими в первую очередь являются городские промышленные центры. Поэтому, например, в Башкирскую автономную республику включен был город Уфа, хотя преобладающее население этого города русское. Поэтому и в Карельскую автономную республику включен русский город Петрозаводск. По этому вопросу партия давала решительный отпор всяким националистам, пытавшимся противодействовать включению отдельных частей территории в ту или иную республику или область»²⁶⁶, – оценивал этот процесс И. П. Трайнин.

Чему удивляться, если теоретики и практики социалистического государства рассматривали его территорию лишь как арену строительства социализма, на которой «в совместном труде скрепляются дружба и сотрудничество национальностей»²⁶⁷.

Советская модель национальной системы территориальных единиц предполагала соединение национально-государственной структуры территории СССР с административной структурой союзных республик, прежде всего РСФСР. Союзная республика как воплощение права нации на самоопределение имела право на выход из состава СССР, а автономии были формами несuverенной национальной государственности. Особенности территории играли важную роль при определении, какие части СССР станут союзными республиками, а какие – автономными. Критерии создания союзной республики были просты:

- 1) окраинное расположение территории государства;
- 2) наличие в государстве компактного национального большинства, конституирующего отдельную нацию;
- 3) наличие известного минимума населения, способного обеспечить самостоятельное существование и жизнедеятельность отдельного государства²⁶⁸.

Нации (этноты), которые в силу объективных причин не отвечали этим условиям, создавали автономные образования.

Следует отметить, что в общесоюзном масштабе существовало всего два акта, посвященных административно-территориальному устройству – конструированию структуры территории:

- Закон СССР от 11 февраля 1957 г. «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства»;
- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1957 г. (с более поздними редакциями) «Об упорядочении дела присвоения имен государственных и общественных деятелей административно-территориальным единицам, населенным пунктам, предприятиям, учреждениям, организациям и другим объектам».

²⁶⁵ См.: Там же. С. 298–299.

²⁶⁶ Трайнин И. П. К вопросу о суверенитете // Советское государство. 1938. № 1–3. С. 106.

²⁶⁷ Там же. С. 105.

²⁶⁸ См.: Сталин И. В. О проекте Конституции СССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // В. И. Ленин, И. В. Сталин. О социалистическом государстве и советской демократии. 2-е изд. М., 1947. С. 574–576.

Во всем остальном действовала ст. 79 Конституции СССР 1977 г., согласно которой именно союзные республики определяли свое краевое, областное и районное деление, решали все вопросы административно-территориального устройства. В РСФСР действовало Положение «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г.²⁶⁹

Принцип внутреннего деления территории исходя из национального состава вновь вступил в противоречие с существующей государственностью уже к середине XIX в. В конце XX в. государства, на нем основанные, себя исчерпали. Национально-государственные системы либо рассыпаются на административные системы самостоятельных национальных государств, либо реорганизируются и заменяются на более стабильные – федеративные с государственно-территориальной структурой. В конце XX в. наиболее яркой иллюстрацией этого процесса стала судьба двух федеративных государств, кичившихся своим национально-государственным устройством, – Советского Союза и СФРЮ.

Завершая рассмотрение вопроса о национально-государственной структуре территории, еще раз подчеркнем, что, во-первых, федерации, даже договорные, в отличие от союзных государств могут и не включать в свой состав в качестве субъектов государства, имея только автономно-административные единицы, во-вторых, федерации объективно оказываются формируемыми, сложившимися или несостоявшимися империями.

5.5. Империя как состояние государства

Начало XXI в. – уникальный период в развитии государств и народов: уточняются механизмы и модели международной интеграции, меняются тенденции экономического, политического и культурного взаимодействия. Едва ли не ключевую роль в этом процессе играет динамика единства и противоборства национального и интернационального, особенного и общего. «Понятие Государства-Нации, по-разному интерпретируемое правителями и народами, становится настоящим пятым всадником Апокалипсиса, которого не предвидел святой Иоанн», – пишет Ж. Бодсон²⁷⁰. При том, что есть в таком подходе и поэтический и правовой смысл, большая территория получает порой особую государственно-территориальную организацию, при которой единство и взаимосвязь отдельных составных частей государства как территориальной системы обеспечивается с сохранением и даже развитием уникальных (фактически противоречащих системе, внесистемных) элементов.

Внешние различия в правовом статусе или организации внутреннего устройства элементов такой системы столь значительны, что формально делают саму систему неустойчивой и случайной. Жизнь, однако, часто опровергает эти опасения. Речь идет об **империи**.

Тема империи была в центре политических дискуссий российского общества конца XX в. Подмена содержания исходных понятий происходит и поныне, а то и просто понятия применяются подчас без должного осмысления, с произвольным содержанием. Как видим, это в полной мере относится к понятию империи. Так, А. Буровский, строя свою эпатажную книгу «Крах империи: Курс неизвестной истории» на путанице смысла используемых понятий, даже Киевскую Русь назвал типичной империей, полагая таковой многонациональное государство, в котором один народ господствует над остальными²⁷¹. Трудно о чем-либо спорить с автором, который, возможно, даже искренне, утверждает, что русский народ ни дня

²⁶⁹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

²⁷⁰ Бодсон Ж. Европа апатридов / Пер. с фр. Белград, 1996. С. 31.

²⁷¹ Буровский А. М. Крах империи: Курс неизвестной истории. М.-Красноярск, 2004. С. 3.

своей истории не прожил в своем национальном государстве, и вообще империи возникают задолго до появления государства²⁷².

Исходя из различия структур территории, в типологии современных государств, как уже говорилось, можно обнаружить:

национальные государства, отличающиеся большей или меньшей степенью единства, которой соответствует определенный тип политического устройства – мажоритарная демократия, способная действовать в условиях мононационального государства. Даже когда фактически государство многосоставно, оно устроено и функционирует как однородное;

федеративные государства, признающие множественность своего состава, которые включают конструкции и политические признаки этой множественности в свою политическую систему. Союзные государства в этом обобщении выступают как ранняя стадия федеративных.

Какое место среди них занимают империи? Империей называют Китай, относящий себя к первому типу государств, и США, принадлежащие ко второму. Ретроспективно вспоминают Римскую и Византийскую, Российскую и Австро-Венгерскую, Германскую и Британскую, Испанскую и Оттоманскую империи. Но что такое империи? Очевидно, что она не может быть связана с одной лишь структурой территории, а представляет собой явление иного порядка.

Говоря от имперском *типе политической организации общества*, Д. М. Фельдман выделил следующие его черты: «обширная территориальная основа; сильная централизованная власть; стремящиеся к экспансии элиты; асимметричные отношения господства и подчинения между центром и периферией; разнородный этнический, культурный и национальный состав; наличие общего политического проекта, стоящего как бы над интересами конкретных групп»²⁷³. Но анализ Д. М. Фельдмана имеет явно негативный налет, хотя и включает попытку предложить составные элементы империи как явления. Кроме того, весьма неясной остается характеристика отношений между центром и периферией как отношений асимметричного господства и подчинения. Между центром и регионами не может не быть отношений власти и подчинения. А что означает тогда «симметричное» господство и подчинение в этих отношениях? И для А. Рибера империи – это «государственные устройства, в которых одна этническая группа устанавливает и сохраняет контроль над другими этническими группами в границах определенной территории»²⁷⁴.

С. Переслегин, обоснованно полагая, что игроками на «мировой шахматной доске» являются только империи, предложил следующие их черты:

– осознанная и отрефлектированная ассоциированность с одной из самостоятельных геополитических структур («Америка для американцев»);

– на ее территории существует один или несколько этносов, соотносящих себя с данным государством;

– хотя бы одним из этих этносов проявлена пассионарность (идентичность) в форме господствующей идеологии;

– у государства наличествует определенное место в мировой системе разделения труда;

– государство смогло сформировать собственную уникальную цивилизационную миссию, иными словами, оно способно ответить на вопрос, зачем оно существует²⁷⁵.

²⁷² Там же. С. 3, 11.

²⁷³ Фельдман Д. М. Россия и Восточная Европа: от «холодной войны» к новому мировому порядку // Революция 1989 года в странах Центральной (Восточной) Европы: Взгляд через десятилетие. М., 2001. С. 56.

²⁷⁴ Рибер А. Сравнительная континентальные империи // Российская империя в сравнительной перспективе. Сб. статей / Под ред. А. И. Миллера. М., 2004. С. 34.

²⁷⁵ Переслегин С. Самоучитель игры на «мировой шахматной доске»: основные понятия геополитики // Классика геополитики, XIX век: Сб. М., 2003. С. 690.

Относя к «обобщенным Империям» только США, Японию, Китай, приравнивая к ним Европейский Союз и Россию, С. Переслегин оперирует, как мы видим, только психолого-этническим, экономическим и цивилизационным критериями, что не может быть достаточным.

Заслуживает принципиальной поддержки иной подход, предложенный М. Б. Смолиным, утверждающим, что в империи благополучно решается неразрешимый дуализм национального (почвы) и всемирного (мира) – без смерти первого и тотального господства второго, «уравновешивается глубина национального начала и широта вселенского»²⁷⁶. Применительно к США С. Хантингтон пишет, что космополитическая альтернатива открывает Америку миру, и мир пересоздает Америку, а «в имперской альтернативе уже Америка пересоздает мир»²⁷⁷. Эта черта характерна для империи как таковой. Следует согласиться с определением сущности этого явления, как его дает М. Б. Смолин, утверждающий, что **империя – это высшее состояние государства**, рождающееся из иерархии человеческих союзов (семьи, рода, сословия) и перерастающее свои национальные границы как проект государственного и культурного объединения для внешних народов²⁷⁸. Действительно, в состав империи бывают включенными как завоеванные территории и народы, так и те, кто добровольно принял тот идеал человеческого общества, которым живет сама империя. В империи как особой форме государственно-территориальной организации, как ни в какой другой, присутствует сущность монархического начала в понимании Л. А. Тихомирова – Верховная власть нравственного идеала²⁷⁹.

Именно в этой имманентной черте – отличие империи от государства-территории и государства-континента в понимании К. Шмита, ориентирующегося только на стремление государства к наибольшему пространственному объему (теория «большого пространства»). Отсюда фундаментально прав И. Р. Шафаревич, который видит причину кризиса, переживаемого человечеством, в духовной и даже религиозной сфере²⁸⁰.

Потому и называл И. Л. Солоневич империю **внутренним национальным миром**²⁸¹.

Отсюда и совершенно иное понимание имперскости. Империализм как политическое и социально-экономическое явление переоценивать задним числом нелепо, но ныне следует выделить в нем и цивилизационную составляющую, говорящую о закономерности возникновения империализма, о том, что связан он не только с капиталистическим способом производства, но и с достижением государством как таковым вершины своего развития, со стремлением государства перейти в новое качество.

Само понятие «империя» (Imperium) пришло от римлян, которые так называли отражение высшей государственной власти, принадлежавшей народу, в полномочиях сначала царей, затем старших магистратов, т. е. консулов, преторов, диктаторов, проконсулов, пропреторов, префекта городского и преторианского, цензоров. Младшие магистраты империи не имели. Империя магистрата в зависимости от ее вида давала широкие военные и гражданские полномочия. Высшая степень империи давалась в республике только диктатору. С течением времени смысл понятия «империи» изменился, так стали называть территорию, на которую распространяются полномочия, связанные с этой властью.

Империями назывались Римское государство (30 г. до Р.Х. – 395 г.), позднее – Западно-римская империя (395–476 гг.) и Византия (395—1453 гг.), Франкское государство (начиная

²⁷⁶ Смолин М. Апология русского империализма // Меньшиков М. Национальная империя. М., 2004. С. 8.

²⁷⁷ Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. М., 2004. С. 567.

²⁷⁸ Смолин М. Апология русского империализма. С. 8.

²⁷⁹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 77.

²⁸⁰ Шафаревич И. Р. Русский народ в битве цивилизаций. М., 2004. С. 378.

²⁸¹ Солоневич И. Народная монархия. М., 2002. С. 10.

с коронации Карла Великого в 800 г.), Священная Римская империя германской нации (962—1806 гг.). Россия называлась империей с 1721 по 1917 г., Франция – в 1804–1814, в 1815 и в 1852–1870 гг., Австрия – с 1804 (с 1868 – Австро-Венгрия) по 1918 г., Германия – с 1871 до 1918 г. Империями были Мексика в 1821–1822 и в 1863–1867 гг., Бразилия – в 1822–1889 гг. В 1804–1806 гг. называл себя императором монарх Гаити.

В 1858 г., после упразднения формально существовавшей в Индии империи Великих Моголов, титул императора был перенесен на английского короля, Великобритания стала именоваться Британской империей. С точки зрения формы правления империями были Оттоманская Турция до революции 1922 г., Китай – до революции 1912 г., Корея с 1897 г. и до ее присоединения к Японии в 1910 г. Япония до сих пор остается империей.

В правовом отношении империей исторически является монархическое государство, главой которого является император. С позиции сегодняшнего дня можно выделить следующие **признаки империи**:

1. Значительные размеры государственной территории.

2. Включение в территорию империи территорий многих народов и государств, порой с сохранением на этих территориях не только автономии, но даже ограниченной государственности.

3. Единое вероисповедание, ведущее к существованию общего «национального духа» и торжеству нравственного идеала.

4. Централизованная система органов высшей государственной власти.

5. Сохранение полиэтничного состава и культурного разнообразия при развитии общества.

6. Имперские законы имеют силу на всей ее территории, включая государства, входящие в состав империи.

Наличие наследственной или выборной монархии признаком империи не является, но может быть ее атрибутом.

По внутреннему структурированию территории империи могут выступать и как унитарные государства, имеющие различные автономные территории, и как союзные или федеративные государства.

На историческом опыте пяти евразийских империй – Габсбургов, Османской, Российской, Иранской и Китайской – А. Рибер выделяет три фактора, способствовавших сплочению, приспособляемости и обновлению евразийских империй: имперскую идею, имперскую бюрократию и защиту границ. Он обоснованно указывает на связь концепций власти в империях с традициями и мифами, ибо такие концепции становились частью нравственных и (или) религиозных представлений²⁸².

Именно «национальный дух», без которого нет ни национального государства, ни империи, и называл М. О. Меньшиков духом народным, духом кипучей борьбы за существование, духом нужды и энергии, *живым духом*²⁸³. Происходила вульгарная фальсификация, когда А. Розенберг проповедовал только расовую основу этого духа, полагая христианство в силу его безрасового массового движения разрушителем государственности²⁸⁴. Идеологи нацизма были надлежащими партнерами теоретиков как классового, так и либерально-гуманистического атеизма.

И вот тут мы приходим к неожиданному выводу, что империя перерастает рамки особой формы организации государственной территории или даже самого государства. Империя выступает как **государственно-территориальная форма цивилизации**, преодолеваю-

²⁸² Рибер А. Сравнивая континентальные империи // Российская империя в сравнительной перспективе. С. 39.

²⁸³ Меньшиков М. О. Национальная империя. М., 2004. С. 17.

²⁸⁴ Розенберг А. Миф XX века. С. 358.

щая как крайность государственно-правового универсализма, уничтожения национальных организмов с их самобытностью и неповторимостью, так и крайность обособления, самоизоляции нации в своих этнических стандартах и границах. Внешне может складываться впечатление, что цивилизаций больше, чем империй (сравнить, например, количество государств Африки с расово-культурной общностью основной части континента), и наоборот (вспомним многообразие культур Российской империи или СССР). Это не так, просто форму Империи достигает не всякая модель человеческого общества, как и сохраняет она ее не вечно.

Именно в империи государство дорастает до цивилизации, «до целого автаркийского и культурного мира». Империя становится универсальным государством. М. Б. Смолин видит универсализм империи в том, что объединяющей основой, общим мировоззрением становится вероисповедание, религия, а не секулярная политико-экономическая идеология. Религиозное мировоззрение, как подчеркивает ученый, не заменяет национальное, а возводит его как часть в более высокий принцип – вероисповедный, могущий духовно объединить другие народы, усвоившие его с господствующей в империи нацией²⁸⁵.

И здесь нам следует помнить, что со времен византийских императоров Константина и Феодосия империя в подлинном смысле слова воспринимается как *образ Царства Божия* на земле.

Имперская модель мироустройства восходит еще к ветхозаветным пророчествам, отводя центральное место идее удерживающей государственности. «Богоустановленное государство как форма организованного бытия народа в его служении замыслу Божию, – пишет А. В. Логинов, – мыслилось в качестве силы, противостоящей разгулу мирового зла и удерживающей мир от беззакония»²⁸⁶. Высшим воплощением такой удерживающей государственности является вселенская империя с ее богоустановленной властью, альтернатива этой империи – воцарение в мире антихриста.

Истинная империя может быть только *теократией*. Речь при этом не идет лишь о подчинении, как полагал Блюнчли, государственной власти религиозному авторитету. Соглашаясь с А. П. Лопухиным, теократию не следует рассматривать и как какую-либо особенную государственную форму правления в противоположность монархии, олигархии или демократии, как ее понимал Иосиф Флавий, впервые употребивший этот термин. Теократия «выражает только особенное отношение Иеговы к народу, как к избранному, – отношение, выражающееся в духовном главенстве Его над народом посредством обязательства в сохранении договора и исполнении законодательства»²⁸⁷. А поскольку Иегова все свои отношения к народу мог осуществлять только посредством самого народа, посредством своих органов, взятых из народа, то А. П. Лопухин и предложил понимать теократию как «принцип, дающий общую норму общественной жизни, сообразуясь с которой народ имел полную свободу развития и мог бы вырабатывать из себя, по своим потребностям, историческим обстоятельствам и условиям, все частные формы государственной и общественной жизни»²⁸⁸. Главное следствие теократического принципа для государственной жизни – социальное, экономическое и политическое равенство всех в государстве, которое лежит в основе всех государственно-общественных отношений.

Отсюда и суть религиозного фундамента императорской власти, дающей Божественной инвеститурой (предоставлением властных полномочий), которая дошла до Рима, а от

²⁸⁵ Смолин М. Апология русского империализма... С. 8–9.

²⁸⁶ Логинов А. В. Власть и вера. С. 239.

²⁸⁷ Лопухин А. П. Законодательство Моисея. Суд над Иисусом Христом. Вавилонский царь правды Аммураби. М., 2005. С. 175.

²⁸⁸ Там же.

него – к Москве от Александра Македонского и эллинистических правителей, основа которой – в персидской этической традиции – использование власти имеет целью победить зло. При этом, как признают исследователи, концепция императора, избранного Богом, в принципе исключает любые правила наследования власти²⁸⁹.

Фактор вероисповедания для империи безусловен. Дополнительно к нему необходима энергетика, с которой вероисповедание или подменяющая ее идеология будут соединять и использовать во имя развития элементы государства. Речь идет о той самой пассионарности, когда работа, выполняемая этническим коллективом, прямо пропорциональна уровню пассионарного напряжения²⁹⁰. Отсюда и представления Л. Н. Гумилева об этногенезе как дискретном процессе, о биосфере как оболочке Земли, обладающей антиэнтропийными свойствами, о том, что под влиянием христианства первых веков нашей эры сложился самостоятельный византийский этнос, и именно этот византийский христианский суперэтнос стал основой Империи, обеспечив ее тысячелетнее существование²⁹¹. В этом отношении империи – это пассионарные государства. Классический образец – современная Япония. Отголоски именно такой империи видел И. П. Якобий в итальянском государстве конца 20-х гг. XX в.²⁹²

О Русской империи будем говорить отдельно, а сейчас отметим, что в XX в. предпринималась попытка создать на Балканах империю Южно-славянскую. Этой попытке предшествовал опыт воплощения вселенского православного царства в VII–XIII вв. в Болгарии и в XII–XV вв. в Сербии. С созданием после Первой мировой войны Югославии крепло не только стремление к «Великой Сербии», но стали зарождаться процессы полиэтнического единения государственно объединенных южных славян. Проблема заключалась в трудностях, с которыми столкнулась Сербская православная церковь в хорватских и словенских районах проживания католического населения. Противоречивые цивилизационные тенденции были смыты гитлеровским рейхом и возродились уже при коммунистическом режиме И. Броз Тито.

Строительство цивилизации возобновилось, тем более, что социалистическая Югославия заняла беспрецедентно значительное место на международной арене, в том числе став лидером Движения неприсоединения. Вновь камнем преткновения стала слабость православия как скрепляющей силы. Эта слабость даже возросла, ибо на место скрепы стала претендовать и коммунистическая идеология, причем небезуспешно, вплоть до рождения этнополитической категории «югослав». Злую шутку с югославскими коммунистами сыграла их вера в свой особый европейский социализм, приводивший к идеологическим компромиссам без формирования четкой новой мировоззренческой парадигмы. А главное – югославские коммунисты, как и коммунисты советские, недооценили фактор национального развития. «Расслоение» скрепы между православием и половинчатым социализмом предопределило распад сербской имперской идеи.

Именно поэтому лидеры атлантизма пытаются дискредитировать идею построения «Великой Сербии», которую видят в действиях В. Шешеля, Т. Николича и даже социалиста С. Милошевича – в ней они ощущают опасность становления равной им по возможностям империи, воплощающей собой Южно-славянскую цивилизацию.

Отметим, что цивилизации могут существовать не только в форме империи, но и в форме сообщества государств, в том числе государств с разными структурами территории.

²⁸⁹ См.: Гийу А. Византийская цивилизация. С. 102, 103.

²⁹⁰ Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 1997. С. 333.

²⁹¹ См.: Там же. С. 142–144; Гумилев Л. Н. География этноса в исторический период. Л., 1990. С. 51–55. См. также: Гийу А. Византийская цивилизация. С. 211–249.

²⁹² См.: Фомин С. В. О трусости, измене и обмане. И. П. Якобий и его книга «Император Николай II и революция» // Император Николай II и революция. СПб., 2005. С. 18.

Существовать, или, тем более, развиваться. Государство Александра Македонского стало развиваться в сторону империи, когда великий полководец дополнил завоевания новых территорий внутренней политикой мирного сосуществования народов, но империей не стало в связи с отсутствием объединяющей людей духовной среды, складывающейся вокруг общего вероисповедания.

Мы видим в истории, что империи только тогда состоялись, когда их скрепляло единство веры, общие духовные ценности. А потому нет логики в утверждении А. Буровского о том, что отсутствие общей идеи взорвало языческую империю²⁹³. Если общая идея отсутствовала, то империи просто не было, а если империя существовала, то только при условии, что была объединена общими религиозными верованиями, даже древними.

При определенных обстоятельствах духовной средой, скрепляющей многообразие народов и культур, все же могут на некоторое время становиться и светские идеологические постулаты, как произошло в СССР – марксистско-ленинская идеология обладала в определенный период даже некоторыми чертами религии. А поскольку это дополнялось конкретными действиями по собиранию «разрушенного здания империи»²⁹⁴, то о существовании российской государственности в форме советской империи говорить уместно и правильно.

Отсюда понятно, почему потерпела исторический провал гитлеровская Германская империя: для ее огромных пространств идеология расовой исключительности арийцев не могла быть скрепляющей. Удивительно, но, имея К. Хаусхофера и его учеников, нацизм начисто игнорировал территориальное мировоззрение. Территория рассматривалась лишь как место проживания высшей расы. Принцип нордической крови заглушал все.

Расизм не смог заменить религии. Сможет ли это сделать либеральный гуманизм? Ведь Соединенные Штаты Америки, например, можно признать империей только в случае, если видеть их скрепой в качестве национального духа своеобразное либерально-гуманистическое мировоззрение. И насколько такой «гуманизм» выдержит свой внутренний кризис эпохи глобального терроризма? Даже при том, что «европеизм» – современная идеологическая конструкция левой направленности – и включает, по мнению В. Клауса, не только отказ европейцев от национального суверенитета, но и отход от индивидуализма, склонность к социальной инженерии²⁹⁵.

Национализм конкурирует с религией в деле собирания Арабской империи. «Патриотическая мысль, не имеющая общеарабского содержания, взаимодействия с прошлым, может привести к самоизоляции и замкнутости... – говорил президент Ирака С. Хуссейн. – Ирак – восточное крыло общей арабской родины». Ни одна отдельная страна не в состоянии защитить Палестину. «Ее освобождение – духовная миссия всей арабской нации»²⁹⁶. И в национальном восприятии арабов нет вечных границ внутри арабского мира.

На примерах России и США особенно наглядно видно, что империя расширяется не только через завоевание территорий, но и через включение в свой состав добровольно попросивших этого народов, которые не могли более хранить свою национальную государственность перед лицом внешних опасностей.

Империей называют порой национальное государство, имеющее в своем владении колониальные территории. Форма правления при этом роли не играет: и в середине XX в. колониальной империей называли Францию, которая к тому времени уже давно была рес-

²⁹³ Буровский А. М. Крах империи... С. 17.

²⁹⁴ Семигин Г. Ю. Российские политико-правовые доктрины. М., 2005. С. 19.

²⁹⁵ Клаус В. Почему я не «европеист» // Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию для Европы от 20 октября 2004 года. М., 2005. С. 15.

²⁹⁶ Так говорил Саддам. Екатеринбург, 2004. С. 108, 109, 111.

публикой. В подлинном смысле слова, как мы видим, наличие колоний далеко не единственный и даже не главный признак империи.

Завершая рассмотрение различных структур территории, можно констатировать невозможность получения в практике государственного строительства идеально «чистого» классического территориального устройства, поскольку возможности комбинаций и взаимодействия системообразующих принципов создают объективные предпосылки для множественности вариантов одной и той же формы государственного устройства в различных условиях государственного строительства.

Глава 6

Безопасность территории государства

6.1. Безопасность (защищенность) территории как элемент суверенитета

К основным характеристикам территории государства следует отнести наличие или отсутствие угрожающей ей опасности (безопасность). Способность обеспечить безопасность территории настолько существенна, что должна быть отнесена к основным характеристикам государственного суверенитета. Безопасность (защищенность) территории является условием существования и развития государства, ибо невозможно ни то, ни другое как при отсутствии неприкосновенности границ государства, так и при отсутствии регулирования правового режима территории со стороны государства.

Стремление человеческого общества к безопасности и привело некогда к появлению государства, целью и назначением которого выступает безопасность национального организма. «Потребность безопасности была, несомненно, первоначальным, полубессознательным побуждением образования прочных общественных единиц», – писал П. Л. Лавров²⁹⁷. Именно заботу о безопасности И. Бенгам не без основания назвал главным предметом законов и отличительным признаком цивилизации²⁹⁸. «Безопасность – писал И. Бенгам, – есть основа жизни, существования, довольства, счастья, – от нее все зависит». Но родоначальник утилитаризма рассматривал безопасность преимущественно в гражданско-правовом аспекте²⁹⁹. Обеспечение безопасности предполагает, однако, активную деятельность государства. Ф. Рузвельт в январе 1945 г. подчеркивал: «Безопасность собственной страны мы сможем обеспечить только в том случае, если используем свою силу и влияние для утверждения принципов, в которые мы верим и за которые мы сражались»³⁰⁰.

Из национальной безопасности отдельных государств и народов, региональной безопасности групп государств и регионов мира складывается безопасность глобальная. А. С. Капто с полным основанием подчеркивает, что глобальная безопасность предполагает обеспечение не только прав человека и человечества на устойчивое развитие, но и суверенитета и территориальной целостности государств³⁰¹.

Безопасность территории – понятие многогранное, подразумевающее определенную систему параметров-элементов защищенности, в том числе *пространственную безопасность (территориальную целостность), политико-правовую, социально-экономическую, экологическую и культурную безопасность* территории.

6.2. Пространственная безопасность территории (территориальная целостность). Анклавы

Расположение государственной территории в мировом пространстве всегда определяло безопасность государства и общества в отношениях с окружающим их миром. Так,

²⁹⁷ Лавров П. Л. Государственный элемент в будущем обществе // Собр. соч. Вып. VII. Пг., 1920. С. 30.

²⁹⁸ Бенгам И. Избр. соч. Т. 1. СПб., 1867. С. 335, 345.

²⁹⁹ Там же. С. 363–369, 336–339.

³⁰⁰ Рузвельт Ф. Д. Беседы у камина / Пер. с англ. А. Шаракшанэ. М., 1995. С. 263.

³⁰¹ См.: Капто А. С. Энциклопедия Мира. М., 2002. С. 48–49.

удаленность США от веками нестабильных государств Европы и Азии привела к тому, что «географическая безопасность» обеспечивала, по словам С. Хантингтона, даже контекст самоидентификации американцев³⁰². Местоположение играет особую роль в судьбе Англии, в еще большей степени – Австралии.

Внесение в январе 1997 г. на рассмотрение Государственной Думы России проекта закона «Об обеспечении территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации» преследовало цель законодательно обеспечить пространственную безопасность территории государства. Пространственная безопасность предполагает регламентацию передачи (обмена) части территории от одного субъекта Российской Федерации к другому, принятия части территории иностранного государства в состав России, механизм демаркации и делимитации границ государства. Пространственная безопасность ведет к обеспечению территориальной целостности.

Следует согласиться с А. А. Чинчиковым, подчеркнувшим, что целостность как интегративное качество системы может сопутствовать только суверенному государству, только суверенной политической власти. «Одна государственная целостность, одна политическая власть, один государственный суверенитет – таковы объективные основы устойчивости социально-политической системы»³⁰³. Конец XX в. показывает, что к этому перечню следует добавить также «один народ». Впрочем, и А. А. Чинчиков, разделяя народ как этнос и народ как демос, определяет в качестве единицы суверенности «все, без изъятия, население данного региона»³⁰⁴.

Обеспечение территориальной целостности требует в критические ситуации мобилизации всех сил государства. Так, если в довоенном 1940 г. расходы на Вооруженные силы СССР составляли 32,2 % всех расходов бюджета, то в 1944 военном году увеличились до 52 %³⁰⁵.

Пространственная безопасность территории обеспечивается государством прежде всего через реализацию его внешних функций. Обеспечение пространственной безопасности территории осуществляется и через систему международной безопасности, предполагающую скоординированную деятельность многочисленных международных организаций. И. П. Рыбкин не зря напоминает о получивших после Хельсинки 1975 г. разговорах о создании пояса мира от Ванкувера до Владивостока³⁰⁶: территориальная целостность государств может обеспечиваться в глобальном масштабе только на условиях взаимности.

Двойной стандарт, применяемый Западом к обеспечению территориальной целостности («законно то, что отвечает интересам западной демократии»), особенно ярко был виден при развале СССР. Антиконтитуционность решений глав советских союзных республик от 8 декабря 1991 г. подтверждает и тот факт, что государства – члены Европейского сообщества в своем согласованном заявлении от 23 декабря 1991 г. точкой отсчета создания Содружества Независимых Государств указали только решение встречи в Алма-Ате 21 декабря 1991 г.³⁰⁷

Именно Совет ЕС на уровне министров иностранных дел, обсудив положение в СССР и в некоторых странах Восточной Европы, выработал 16 декабря 1991 г. (т. е. до 21 декабря!) критерии официального признания вновь возникавших государств. Только на основе этих критериев ЕС *соглашался признать роспуск* Советского Союза. «Двенадцать», то есть члены ЕС, не без смешанного с опаской цинизма в качестве таких критериев указали:

³⁰² Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. С. 523–524.

³⁰³ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 357.

³⁰⁴ Там же. С. 362.

³⁰⁵ См.: Вознесенский Н. А. Избранные произведения. 1931–1947. М., 1979. С. 596.

³⁰⁶ Рыбкин И. П. К безопасности – через согласие и доверие. М., 1997. С. 16.

³⁰⁷ См.: Действующее международное право: В 3 т. / Составители Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Т. 1. С. 160.

– «соблюдение положений Устава ООН и обязательств, принятых по Хельсинкскому Заключительному акту и Парижской хартии, особенно в том, что касается верховенства закона, демократии и прав человека;

– гарантии прав этнических и национальных групп и меньшинств в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках СБСЕ;

– уважение нерушимости всех границ, которые не могут быть изменены иначе, как мирными средствами и с общего согласия;

– принятие всех соответствующих обязательств, касающихся разоружения и нераспространения ядерного оружия, а также безопасности и региональной стабильности;

– обязательство разрешать по соглашению, в том числе предусматривая в случае необходимости обращение в арбитраж, все вопросы, касающиеся правопреемства государства и региональных споров»³⁰⁸.

И совершенно без ответа остались вопросы, почему небольшая элитарная группа государств пересматривает международное право, по какой причине все вышеупомянутые международные гарантии целостности государств не были применены к СССР. Или обеспечение пространственной безопасности СССР не отвечало «интересам западной демократии», а потому полагалось ненужным и незаконным?

Анклавы. Определенную остроту проблеме территориальной целостности государства придают анклавы. Вызывает сожаление, когда даже в научных изданиях имеют место утверждения, что анклавы расположены на территории других государств³⁰⁹. Анклав как часть территории одного государства, полностью окруженная сухопутной территорией другого государства, тем не менее, выступает в качестве неотъемлемой части территории соответствующего государства.

Стремление обеспечить пространственную безопасность государства обычно приводило к попыткам избавиться от ситуации анклавов через военный захват с последующей оккупацией, куплю-продажу или обмен территориями. Тем не менее анклавы сохраняются и в современном мире. Сухопутная территория Швейцарии окружает анклав ФРГ Бюзинген и итальянский анклав Кампионе-д'Италия, испанский город Пливиия полностью окружен французской территорией, бельгийские анклавы Барле-Нассау и Барле-Хорты – нидерландской территорией и т. д.

Проблема анклавов – это прежде всего проблема транзита между ними и основной частью территории государства, разрешаемая, как правило, двусторонними международными договорами.

Калининградская область России, граничащая с Польшей и Литвой, как и испанские территории Мелилья и Сеута, окруженные территорией Марокко, или ангольская территория Кабинда, отделенная от остальной территории Анголы Атлантическим океаном и рекой Конго и расположенная между сухопутными территориями Заира и Конго, анклавными в полном смысле не являются. Они имеют выход к открытому морю, а потому сохраняют возможность поддерживать связь с остальной территорией, минуя территории других государств.

Особо опасную угрозу территориальной целостности России представлял **«чеченский прецедент»**. Речь шла о крайне рискованной игре с «особым» статусом территории Чечни, закрепленным целой серией правовых актов 1996–1997 гг. Применительно к «Республике Ичкерии» невозможно не согласиться с В. Тишковым в том, что хорошо вооруженное государство с крайне ограниченными ресурсами, разоренным хозяйством и долго залечиваемой травмой войны не может стать мирным благополучным образованием в уже нестабильном

³⁰⁸ Действующее международное право: В 3 т. Составители Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. М., 1996. С. 160–161.

³⁰⁹ См., напр.: Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общ. ред. В. Н. Трофимова. М., 1997. С. 11.

регионе³¹⁰. К счастью, ныне Чеченская Республика – полноправный и равноответственный субъект Российской Федерации. Но, увы, опробованные на ее примере механизмы государственной дестабилизации переключены на соседний Дагестан.

6.3. Политико-правовая безопасность территории

Стабильность общества предполагает, что режим территории государства определяется только актами органов государственной власти, принимаемыми в соответствии с их компетенцией и в порядке, предусмотренном правом. Лишь развитие политической и правовой систем государства может прямо затрагивать правовой режим территории, менять территориальное устройство государства, приводить к установлению на отдельных частях государственной территории особого правового режима.

В связи с необходимостью саморегулирования государством этих вопросов надлежит говорить о важности политико-правовой безопасности территории государства. Насильственное изменение статуса (правового режима) государственной территории означает посягательство на суверенитет государства, свидетельствует о вмешательстве во внутренние дела извне. Политико-правовая безопасность территории государства является не чем иным, как свободным осуществлением государством своей юрисдикции на всей его территории, нейтрализацией идущих как извне, так и изнутри любых угроз суверенитету государства.

Посягательство на политико-правовую безопасность территории государства может осуществляться разными способами. Во-первых, через прямую оккупацию государственной территории и осуществление на ней правового режима иного государства. Во-вторых, через подготовку и осуществление государственного переворота с последующим изменением правового режима территории. В-третьих, путем формирования неэффективных и противоречивых политической и/или правовой систем, через злоупотребление региональными законодательными актами. Последний способ злободневен для федеративных государств, особенно находящихся в стадии реформирования или обострения внутреннего социального конфликта. Когда Б. П. Курашвили, формулируя материальные возможности сторон в политической борьбе, указывал свойства пространства, которое контролируется и используется данной политической организацией³¹¹, под этими свойствами подразумевались территориальные характеристики, хотя свойства пространства и не сводились только к ним.

Отсюда и рождение понятия федеральной безопасности, которую И. П. Рыбкин характеризует как опирающуюся на строгое разграничение функций и собственности между федеральными и региональными властями, ответственность регионов за реализацию переданных им из Центра функций и использование средств³¹².

Кроме того, правовая и политическая безопасность территории может быть в опасности при проведении непродуманных реформ и даже принятии отдельных неудачных законопроектов. Роль законов в обеспечении безопасности вообще огромна. Не случайно И. Бен-там писал: «Труд производит, закон сохраняет: производством мы исключительно обязаны труду, но сохранением и всеми благами производства мы исключительно обязаны закону»³¹³.

³¹⁰ Тишков В. Путь Чечни. Возможен ли он без России? //Московские новости. 1997. № 11, 16–23 марта.

³¹¹ См.: Курашвили Б. П. Политическая борьба и ее закономерности // Политические отношения: прогнозирование и планирование. Ежегодник САПН. 1977 год. М., 1979. С. 61.

³¹² Рыбкин И. П. К безопасности – через согласие и доверие. С. 13–14.

³¹³ Бен-там И. Избр. соч. Т. 1. СПб., 1867. С. 336.

6.4. Социально-экономическая безопасность территории

Социально-экономическая безопасность территории современного государства предполагает сохранение на этой территории гражданского общества и экономическое развитие территории при сохранении или укреплении социального благополучия. «Безопасность есть высшее социальное понятие гражданского общества...», – отмечал К. Маркс³¹⁴.

Понятие социально-экономической безопасности территории государства следует различать от понятия экономической безопасности государства, под которой следует понимать безопасность экономического потенциала государства. Именно в этом смысле О. В. Дмитриев пишет об ущербе, который понесла экономическая безопасность от приватизации государственной собственности в 90-е гг. XX в.³¹⁵

Различные результаты социально-экономического развития той или иной части государственной территории делают необходимым выделение специальных *депрессивных территорий*.

15 апреля 1997 г. в Государственной Думе России прошли парламентские слушания, посвященные проблемам депрессивных территорий. Выступая на них с основным докладом, Председатель Комитета Государственной Думы по делам федерации и региональной политике Л. А. Иванченко среди важнейших целей государственной стратегии регионального развития назвал: сохранение целостности государства; единство его конституционно-правового, экономического и социального пространства; ликвидацию правового и социально-экономического неравенства субъектов Российской Федерации; обеспечение геостратегических и геополитических интересов России в сфере регионального развития; реализацию мер политического, экономического, правового характера, обеспечивающих конституционно провозглашенную самостоятельность регионов и их эффективное развитие.

При этом понятие депрессивной территории Л. А. Иванченко распространил только на районы, которые некогда процветали и укрепляли территорию страны, а потом стали кризисными.

Такой подход излишне сужен. Депрессивные территории характеризуются не просто отставанием от остальных частей государственной территории в социально-экономическом развитии, но формированием на них ситуации, несущей в себе опасность для социальных отношений и экономической системы государства. Иными словами, *депрессивные территории – это территории, утратившие внутреннюю социально-экономическую безопасность*.

По мнению Л. В. Смирнягина, имеется три главных критерия депрессивности территории: спад производства, низкий доход на душу населения и высокая безработица. Численность только официально зарегистрированных безработных в России за период 1992–1994 гг. увеличилась в 6 раз, составив на 1 июня 1994 г. свыше 1,2 млн человек³¹⁶. Эта «видимая часть айсберга» стала впоследствии расти, хотя и она как не отражала, так и не отражает истинного положения дел.

В России по суммарным среднеарифметическим показателям этих трех позиций пять субъектов Федерации отстают от остальных регионов настолько сильно, что их правильнее было бы назвать территориями социально-экономического бедствия. Это Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Калмыкия, Адыгея и Дагестан. Еще 11 регионов можно с 1993 г.

³¹⁴ Маркс К. К еврейскому вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 401.

³¹⁵ См.: Дмитриев О. В. Приватизация и экономическая безопасность в России // Экономика, государство и общество в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции в рамках Румянцевских чтений РГТЭУ. М., 2005. С. 208–217.

³¹⁶ Приводится по: Лавров С. Б. Геополитические и геоэкономические проблемы России. СПб., 1994. С. 10.

считать собственно депрессивными территориями. В порядке убывания «депрессивное™» это Алтайский край, Псковская и Читинская область, Чувашия, Ивановская, Новосибирская и Костромская области, Мордовия, Республика Алтай и Тува. На их совокупной депрессивной территории проживает 18 млн человек³¹⁷.

Официальная Программа помощи этим территориям включает инвестиции в инфраструктуру, налоговые льготы, создание на территории специального режима деятельности федеральных ведомств.

6.5. Экологическая и культурная безопасность территории

Экологическая безопасность территории прежде всего предполагает комплексное для всей территории предотвращение загрязнения окружающей среды. Потенциальную опасность для территории представляют загрязнение воды и воздуха, переработанные отходы, особенно радиационные отходы, нарушения природоохранного режима. Примером последних может служить Аральская экологическая катастрофа, возникшая в результате интенсивного развития поливного земледелия в странах Центральной Азии и Казахстане³¹⁸.

Даже на закрытых административных территориях органам местного самоуправления вверен контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории.

Стремление обеспечить экологическую безопасность территории привело к формированию правового режима особо охраняемых природных территорий. Создание заповедных территорий относится в России к XIV–XV вв. Ныне особо охраняемые природные территории – это объекты общенационального достояния, на которых располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение³¹⁹.

В России действует Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. Основными видами таких территорий являются:

- государственные природные заповедники;
- национальные и природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы.

Особое внимание экологической безопасности территории придается на международном уровне, о чем специально отмечено в Стокгольмской декларации от 16 июня 1972 г., Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. и других международно-правовых документах³²⁰. «От чего зависит наша безопасность, – писал Сенека, – как не от взаимных услуг»³²¹. И многие вопросы, в том числе сбережение природы, могут быть решены государствами только сообща. Стремление гарантировать экологическую безопасность территории во многом было главной целью при создании зон, свободных от ядерного оружия. Так, в договоре о безъядерной зоне южной части Тихого океана (Договоре Раротонга) от 8 июля 1985 г. среди целей создания такой зоны, помимо обеспечения мира и стремления ликвидировать ядерное оружие, прямо указана решимость обеспе-

³¹⁷ См.: Там же. С. 9

³¹⁸ См., напр.: Клапцов В. М. Экологические проблемы Республики Казахстан // Казахстан: реалии и перспективы независимого развития / Под общ. ред. Е. М. Кожокина. М., 1995. С. 101–112.

³¹⁹ Экологическое право России: Учебник / Под ред. В. Д. Ермакова, А. Я. Сухарева. М., 1997. С. 380.

³²⁰ См.: Действующее международное право: В 3 т. С. 682–692.

³²¹ Цит. по: История в Энциклопедии Дидро и д'Аламбера. С. 62.

чить, чтобы природа и красота Земли и моря в регионе остались наследием проживающих там народов и их потомков³²².

Обеспечение экологической безопасности территории все больше приобретает глобальные масштабы. «Российские территории с ненарушенными экосистемами, – говорил в 2000 г. председатель Госкомэкологии В. И. Данилов-Данильян, – занимают почти 65 % площади страны (11 млн кв. км) и играют ключевую роль в процессах глобальной экодинамики. Значение этого крупнейшего в мире Северного Евразийского центра стабилизации окружающей среды для восстановления биосферы Земли будет все больше возрастать»³²³. Приводя все новые и новые данные о растущей экоугрозе, специалисты всех стран мира давно пришли к выводу о необходимости организованного государственного вмешательства в защиту природы. И «такое вмешательство не может быть ограничено эпизодическими мерами, а должно носить постоянный и планомерный характер»³²⁴.

Особую глобальную проблему в XXI в. человечество получит в лице нехватки пресной воды. Сосредоточение на российской территории 46 % мировых запасов пресной воды уже сегодня становится значимым фактором геополитики, предметом не только гордости, но и беспокойства России.

Стремление обеспечить специальную культурную или культурно-историческую безопасность территории привело к созданию во многих странах резерваций и культурно-исторических мемориалов.

³²² См.: Международное публичное право. Сборник документов / Сост. К. А. Бекашев и А. Г. Ходаков. Т. 2. М., 1996. С. 39.

³²³ Цит. по: Ливещев Н. Н., Лисоволик Я. Д. Актуальные проблемы присоединения России к ВТО. М., 2002. С. 24.

³²⁴ Шахназаров Г. Х. Мир и насущные потребности человечества // Новый мировой порядок и политическая общность. Ежегодник САПН. 1981 год. М., 1983. С. 22.

Раздел II

Правовой режим территории в конституционном праве

Глава 7

Принципы и механизмы регулирования конституционно-правового режима территории

Регулирование территориальных вопросов было и остается основой внутренней и внешней политики государства. Соглашаясь с Н. И. Матузовым и А. В. Малько в разграничении понятий правового режима и механизма правового регулирования³²⁵, следует рассматривать правовой режим территории, прежде всего как процесс реализации ее политико-юридического состояния.

Принципы режима территории стали складываться еще в древности. Духовные грамоты русских великих князей были важными правовыми актами, вершившими на Руси судьбу и режим территории. Так, в «Поучении своим детям» (Духовной грамоте) князь Владимир Мономах, изложив события своей жизни и давая своим наследникам советы по разным вопросам, завещал уменьшить на подвластной территории жестокость даже в справедливых наказаниях, а проходя с войсками по русским землям, ни в коем случае не позволять делать вред жителям в селах или портить хлеб на полях³²⁶. В современную эпоху принципы правового режима, отшлифованные веками, закреплены конституциями государств и многосторонними международными правовыми актами.

7.1. Общие принципы правового регулирования (режима) территории государства. Режимные исключения

Как давно и справедливо отмечается в науке, конституционные принципы, выработанные опытом одних государств, без труда и плодотворно могут воплощаться в практике других государств³²⁷. В полном объеме это относится и к территориальному регулированию.

Регулирование различных вопросов, связанных с проблемами территории, производится, как правило, на уровне конституций (основных законов) государств. В Российской Федерации это ст. 1, 3–5, 8, 9, 67, 68, 71, 131 и другие, в Австрии – ст. 2–4, 10, 2.

Государственно-правовые режимы основаны на конституционных нормах, но охватывают всю соответствующую правовую систему. Государственно-правовой режим – это система законодательно установленных мер, используемых государством при осуществлении его деятельности по управлению делами общества. В соответствии с основными законами государств можно выделить ряд конституционных принципов правового регулирования (режима) государственной территории. Среди них:

- 1) суверенитет государства над всей его территорией;
- 2) целостность государственной территории;
- 3) верховенство на всей территории конституции государства и его законов;

³²⁵ См., напр.: Костомаров Н. И. Русь крещеная. Кн. I: Господство дома Св. Владимира. М.-Смоленск, 1996. С. 61–62.

³²⁶ Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974. С. 109.

³²⁷ См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1908. С. 3.

4) прямое действие конституции государства на всей его территории;
5) конституционное закрепление порядка изменения внешних и внутренних границ государства;

6) единство правового режима территории государства в вопросах экономики (единство экономического пространства), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности.

При всем различии между государствами, особенно унитарными и федеративными, на примере Российской Федерации видна механика закрепления общих принципов правового регулирования государственной территории.

1. Суверенитет государства над всей его территорией. Согласно ст. 71 Конституции, федеративное устройство и территория Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, а ч. 1 ст. 4 жестко фиксирует: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию».

Это означает, что Российская Федерация обладает всей полнотой власти и никакая другая власть на ее территории не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти или, тем более, поставить себя над ней. При этом государственная власть России распространяется на всю без исключения территорию Федерации: на все сухопутные, водные и воздушные пространства, находящиеся под юрисдикцией России, а также объекты с государственной символикой Российской Федерации (например, корабли, авиалайнеры и т. д.)³²⁸.

2. Целостность государственной территории. Уже преамбула Конституции Российской Федерации подтверждает исторически сложившееся государственное единство, а ст. 1 говорит о Российской Федерации как о государстве демократическом, федеративном, но не как о федерации (конфедерации) государств. Хотя в ч. 1 ст. 5 сказано, что территорию Российской Федерации составляют территории ее субъектов, ст. 3 (а она включена в главу «Основы конституционного строя») твердо провозглашает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3) и никто не может присваивать власть в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3).

Примечательный момент. Если, например, ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. говорит, что территория этого федеративного государства включает в себя территории земель Федерации, то по ч. 1 ст. 67 Конституции России территория Российской Федерации включает в себя не только территории ее субъектов, но также внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Таким образом, в России не только территориальное море, но и внутренние воды, как и воздушное пространство над ними, являются конституционно федеральной территорией. Без сомнения, это крайне важный рычаг в борьбе против национального и регионального сепаратизма.

И в довершение этого механизма ч. 3 ст. 4 Конституции закрепляет именно за Российской Федерацией право и обязанность обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории.

3. Верховенство на всей территории государства его Конституции и законов. Из того, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая, в свою очередь, обеспечивает государственную целостность как одну из основ федеративного устройства России, прямо вытекает принцип верховенства на всей территории Российской Федерации Конституции России и федеральных законов.

Это – ключевой момент не только для понимания режима территории России или любого иного государства, но и для правовой системы. Он предполагает, что Основной закон

³²⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 18.

и все другие федеральные законы должны на всей территории Федерации соблюдаться, исполняться и применяться. Им должны соответствовать все нормативные правовые акты федеральных исполнительных органов, законы и иные нормативные акты, принимаемые в субъектах Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 76).

4. Прямое действие Конституции государства на всей его территории. Важное значение для режима территории России имеет норма ч. 1 ст. 15 Конституции, в соответствии с которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Таким образом, Основной закон России не просто является базой федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, но его нормы не могут быть изменены какими-либо законами и действуют на всей территории Российской Федерации непосредственно.

5. Конституционное закрепление порядка изменения внешних и внутренних границ государства. Регулирование вопросов территории находится непосредственно в ведении Российской Федерации (п. «б» ст. 71), которая только и вправе определять статус и осуществлять защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства (п. «н» ст. 71). Но если применительно к внутренним границам четко сказано, что границы между субъектами Федерации могут меняться только с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67), а при изменении границ территорий местного самоуправления учитывается мнение проживающего на соответствующей территории населения (ч. 2 ст. 131), то применительно к внешним границам России порядок их изменения скрыт за упомянутым в Конституции словом «статус».

Между тем, принимая 12 июня 1990 г. Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», I Съезд народных депутатов РСФСР в п. 8 жестко записал: «Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума»³²⁹.

6. Единство правового режима территории государства в вопросах экономики (единство экономического пространства). Для правового регулирования территории государства характерно его единство в вопросах экономики (единство экономического пространства), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ст. 8).

Вероятно, в противовес прежним советским конституциям Конституция России 1993 г. не содержит специального раздела, посвященного экономической основе государства и общества, но обязывает государство на всей его территории создавать условия для развития и закрепления рыночной экономики, видя это в обеспечении свободы экономической деятельности, свободном перемещении товаров, услуг, финансов.

Статья Основного закона носит следы явной спешки и, соответственно, весьма уязвима. Как быть с перемещением других ресурсов? Конституционная норма явно претендует на исчерпывающий перечень. А ведь, например, еще Указ Президента РСФСР о едином экономическом пространстве от 12 декабря 1991 г. закреплял свободное движение на всей территории РСФСР товаров, услуг и работ³³⁰.

В национальных интересах государство может идти на **режимные исключения**. В основе таких исключений – стремление обеспечить соблюдение государственных и военных секретов, оградить от опасности человеческие жизни. Такие режимные исключения распространяются на граждан иностранных государств, а потому далеко не всегда совпадают с особыми или иными специальными правовыми режимами территорий.

³²⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

³³⁰ Ведомости Верховного Совета РСФСР и Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1830.

В России существует перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утвержденный постановлением Правительства РФ № 754 от 11 октября 2002 г. В него включены:

1. Территории закрытых административно-территориальных образований.
2. Территории с регламентированным посещением для иностранных граждан.
3. Территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение.
4. Территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания.
5. Территории закрытых военных городков.
6. Зоны проведения контртеррористических операций.
7. Зоны экологического бедствия.
8. Пограничная зона.
9. Объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.
10. Объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну.
11. Другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение.

Таким образом, на отдельных участках государственной территории существуют ограничения на пребывание там иностранцев, и это общая практика государств мира.

Статус административных территорий, составляющих единую территорию государства, также предполагает определенные общие начала (принципы).

7.2. Принципы правового регулирования (режима) административной территории

Как правило, конституции государств закрепляют принципы правового регулирования (режима) административных территорий. В качестве основных принципов установлено:

1. Определение правового режима и границ административной территории только государством.
2. Предварительное взаимное согласие субъектов Федерации на изменение границ между ними.
3. Учет мнения населения территорий местного самоуправления, границы которых могут подвергнуться изменению.
4. Согласование интересов.

1. Правовой режим и границы административной территории определяются государством. В основных законах государств в исключительную компетенцию включают вопросы административно-территориального устройства, единого правового режима и возможных территориальных исключений из него.

2. Взаимное согласие субъектов Федерации на изменение границ между ними. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Все они выступают равноправными субъектами Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции). Они равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5 Конституции).

Законодатель явно пошел против здравого смысла, поднимая до уровня субъектов Федерации автономные округа, но этот подход зародился еще в эпоху господства большевистской концепции национально-государственного устройства, а завершился формирова-

нием в период политических бурь 1990–1993 гг., когда ни Президент, ни Парламент России не рисковали портить отношения с руководителями регионов.

При этом, однако, границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены лишь с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67 Конституции).

Жесткость приведенной формулировки в сочетании с нормой Конституции России, согласно которой отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 4 ст. 66), а следовательно, могут и не регулироваться, создала своего рода конституционный тупик. Этот тупик усугубляется утверждением, что, с одной стороны, постулируются края и области, в которые входят автономные округа (с соответствующим объединением территорий), с другой – и те и другие полностью равноправны, а в довершение статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции).

Выход из сложившейся ситуации предпочтительно искать не в каком-либо определении Конституционного Суда, а через изменение самой конституционной нормы.

Согласно ч. 4 ст. 66 Конституции России автономные округа входят в состав края или области. Части 1 и 4 ст. 5 Конституции говорят о «равноправии субъектов Российской Федерации». Явная внутренняя противоречивость Конституции вызвала рассмотрение вопроса в Конституционном Суде на примере ситуации в Тюменской области, но тупиковость ситуации заставила Конституционный Суд определением от 17 июля 1996 г. отложить рассмотрение дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области до урегулирования отношений Тюменской области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов на основе федерального закона и (или) договора (договоров) между органами государственной власти автономных округов и области.

3. Учет мнения населения территорий местного самоуправления, границы которых могут подвергнуться изменению. Применительно к местному самоуправлению в ст. 131 Конституции России закреплено, что изменение границ территорий, в которых оно осуществляется, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Изменение указанных границ относится законом к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации, которые обязаны тем самым учитывать мнение населения таких территорий.

Эта правовая гарантия против произвола и федерального центра, и органов власти субъекта Федерации подверглась испытанию на прочность в 1996 г. с принятием ряда решений в Удмуртии. Так, законом Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» было предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), определенных ст. 74 Конституции Удмуртской Республики, а также районов в городах (абз. 5 ч. 1 ст. 2); при этом сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов считаются территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 24 января 1997 г. признал, в частности, положение, согласно которому территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, являются сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов, не соответствующим Конституции России, ее ст. 130 и 131, поскольку данное положение исключает

создание муниципальных образований иных поселений (город в районе, район в городе). Особо важное значение отводилось мнению по тем или иным вопросам населения.

Механизмами выявления мнения населения территории могут служить консультативный опрос населения, сбор подписей под проектом соответствующего решения на сходах и собраниях жителей с обсуждением вопросов о намечаемых изменениях, решения представительных органов местного самоуправления и т. д. В Постановлении Конституционного Суда от 24 января 1997 г. наиболее адекватной формой учета мнения населения назван референдум, проводимый по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования.

4. Согласование интересов. Принципы правового режима территорий, на которых осуществляются совместные суверенитеты, прежде всего кондоминиумов, формируются через наложение и корреляцию, но при этом не действуют автоматически, а определяются в каждом отдельном случае договором (соглашением).

У международных территорий как пространств, на которые совершенно не распространяется суверенитет какого-либо государства, у территорий со смешанным режимом, на которые определенные государства имеют суверенные права, равно как и у самоуправляющихся территорий, подмандатных, подопечных и иных территорий – принципы правового режима определяются специальными актами международного права.

7.3. Стабильность режима территории, ее гарантии и механизмы

Обеспечение режима государственной территории зависит от внутривнутриполитической ситуации в государстве и надежности государственных границ. Режим границы в России установлен Законом Российской Федерации о Государственной границе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. (с последующими изменениями). Он регулируется также международными соглашениями и соглашениями с сопредельными государствами.

После разрушения Российской империи и гражданской войны 1918–1920 гг. Советская Россия с трудом формировала свои внешние границы, идя ради прорыва внешнеполитической блокады и закрепления границ на территориальные и иные уступки (мирные договоры от 2 февраля 1920 г. с Латвией, от 11 августа 1920 г. с Литвой, от 14 октября 1920 г. с Эстонией, от 12 декабря 1920 г. с Польшей, договоры от 18 марта 1921 г. с Афганистаном (Рижский договор), от 20 февраля 1921 г. с Турцией, от 28 февраля 1921 г. с Персией (Ираном), от 16 марта 1921 г. с Монголией, от 5 декабря 1921 г. с Китаем и др.).

Долго (до 1947 г.) из-за проблемы Бессарабии не была определена граница с Румынией.

Стабильность режима территории. Исходя из внутренних составляющих, можно говорить о внутренней и внешней стабильности территории.

Внутренняя стабильность как устойчивость внутреннего содержания элементов, составляющих территорию – это проблема синтеза внутренней и внешней политики государства. Начала внутренней стабильности режима территории содержатся в механизмах, закрепленных в Конституции (Основном законе).

Внешняя стабильность как устойчивость территории по форме, как устойчивость правовая (де-юре) – это проблема отображения внутренней стабильности вовне.

На практике внутренняя и внешняя стабильность взаимосвязаны и обеспечиваются различными правовыми гарантиями и юридическими механизмами.

Конституционно-правовая стабильность и неизменность территориальных пределов государства основываются на принципиальном положении, что государственность в принципе неделима.

Конституция США (ст. IV разд. 3 ч. 2) устанавливает, что Конгресс имеет право распоряжаться принадлежащей Соединенным Штатам территорией или иной собственностью и принимать все необходимые правила и установления в отношении их; и ни одно положение настоящей Конституции не должно толковаться в ущерб каким-либо притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

Когда Дж. Вико выделил три вида естественного права (Право Божественное, означавшее, что все было сделано Богами или все делали Боги; Героическое Право, т. е. Право Силы, и «Человеческое право, продиктованное совершенно развитым Человеческим Разумом»), он не случайно попытался вывести естественное поступательное движение Наций³³¹. Именно развитие общества, развитие права сформировали систему правовых гарантий и в отношении режима территории.

К правовым гарантиям стабильности режима территории относятся:

а) Принципы международного публичного права. Среди принципов международного публичного права, закрепляющих стабильность режима территории, выделяются: принцип территориальной целостности и неприкосновенности; принцип мирного решения международных споров; принцип неприменения силы. На этих и некоторых других принципах строятся все решения, принимаемые международными организациями. Договоры, заключаемые между государствами, не могут противоречить указанным принципам.

б) Институт остаточного (номинального) суверенитета. Проистекающая из теории самоограничения Г. Еллинека идея остаточного суверенитета предполагает сохранение за территорией суверенитета государства даже в период ее оккупации. Так, после Второй мировой войны японские острова Рюкю находились под управлением США, которые признавали существование над островами «остаточного суверенитета» Японии. Восстановление полного суверенитета Японии произведено двусторонними соглашениями 1968, 1969 и 1970 гг. Я. Броунли, приводя вслед за Оппенгеймом пример практических последствий «номинального суверенитета», указывает на спор о маяках на острове Крите и Самосе 1937 г. Тогда Постоянная палата международного правосудия, подтверждая суверенитет над островами в 1913 г. Турции, в частности, указала, что суверенитет не перестал принадлежать Турции, каким бы ограниченным он ни был с юридической точки зрения³³².

в) Институт приобретательской давности. Под приобретательской давностью в международном праве понимается способ приобретения суверенитета над территорией путем фактического и ненарушаемого владения этой территорией в течение длительного времени³³³. Именно эффективное осуществление территориального верховенства в течение длительного периода может, как подчеркивал Ф. И. Кожевников, иметь, при определенных условиях, существенное значение для определения суверенной принадлежности спорного участка, если об этом нет международного соглашения³³⁴.

г) Договорный режим границ. Границы территории существуют, если они закреплены в двусторонних или многосторонних договорах³³⁵.

д) Система внутреннего права. Еще русский юрист начала XX в. Л. Шалланд отметил, что сложились и национальные механизмы, обеспечивающие стабильность режима территории, ограничивающие возможный произвол национального правительства в распоряжениях территорией на международной арене. Он назвал и виды таких ограничений в раз-

³³¹ См.: Вико Дж. Основания Новой науки об общей природе наций / Пер. с ит. М.-Киев, 1994. С. 379, 420–427.

³³² Цит. по: Броунли Я. Международное право: В 2 кн. Кн. 1. С. 182.

³³³ Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974. С. 109.

³³⁴ Кожевников Ф. И. Юридические вопросы в деятельности Международного Суда за 1959 год // Советское государство и право. 1960. № 3. С. 102.

³³⁵ Подробнее см. далее гл. 9.

личных государствах, которые можно определить как элементы соответствующей системы внутреннего права:

- границы государства могут быть изменены только на основании закона;
- конституция провозглашает территорию неотчуждаемой и неделимой;
- договоры об изменении состава государственной территории должны ратифицироваться;
- правительство должно быть уполномочено законом для отчуждения части территории;
- конституция перечисляет все земли и области, которые входят в состав государственной территории³³⁶.

Обеспечение стабильности правового режима территории осуществляется юридическими механизмами структурного и материально-правового характера. К структурным механизмам международного характера относятся Совет Безопасности ООН, Международный суд, Специальные органы ООН (Совет по Опеке, Комитет по несамоопределившимся территориям) и др. Структурные механизмы такого обеспечения в национальных государствах включают прежде всего конституции государств и Верховный или Конституционный Суд.

Как **материально-правовые механизмы обеспечения стабильности правового режима государственной территории** можно выделить:

1) **Закрепление государственной целостности как принципа государственного устройства.** «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности...» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Федерация в отличие от конфедерации как международно-правового по своему характеру союза государств – единое союзное государство, в составе которого имеются определенные национально-государственные и административно-территориальные образования, обладающие властью и полномочиями в отношении тех вопросов, которые не входят в компетенцию федеральной власти.

2) **Единое правовое пространство**, предполагающее верховенство и высшую юридическую силу федеральной Конституции и федерального законодательства. Под высшей юридической силой нельзя понимать обязательность какого-либо акта, превышающую обязательность другого акта. Нет степени обязательности какого-либо акта. Соотносительность (релятивизм) актов не в этом. Федеральное законодательство сопоставимо в этом смысле с любым другим актом, от какого бы органа субъекта Федерации он ни исходил. Суть дела в другом.

Высшая юридическая сила федеральной Конституции состоит в том, что все законы и иные акты издаются на ее основе и в ее исполнение и не должны ей противоречить (ст. 15 Конституции РФ). Антиконституционные акты не могут порождать никаких правоотношений, в силу того, что они юридически ничтожны, т. е. не являются юридическими актами.

Конституция, федеральные законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей территории России (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Безусловно, это не снимает проблем коллизионного законодательства (Российская Федерация – ее субъекты).

3) **Единство государственной власти.** Источником единой государственной власти является многонациональный народ России. Большой проблемой для постсоветской России является отсутствие единства органов власти, единства и в действиях и в структуре. Сохранена единая вертикаль исполнительной власти в России (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). Но единой вертикали законодательной (представительной) власти в Российской Федерации нет, если не считать возможности представительных органов субъектов РФ направлять по одному своему представителю в Совет Федерации.

³³⁶ Шалланд Л. Юридическая природа территориального верховенства. СПб., 1903. С. 286–287.

4) **Указание в Конституции состава государства.** Так, в Конституции РСФСР 1937 г. ст. 14 гласила: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика состоит из краев: Азово-Черноморского, Дальне-Восточного, Западно-Сибирского, Красноярского, Северо-Кавказского; областей: Воронежской, Восточно-Сибирской, Горьковской, Западной, Ивановской, Калининской, Кировской, Куйбышевской, Курской, Ленинградской, Московской, Омской, Оренбургской, Саратовской, Свердловской, Северной, Сталинградской, Челябинской, Ярославской; автономных Советских Социалистических Республик: Татарской, Башкирской, Бурят-Монгольской, Дагестанской, Кабардино-Балкарской, Калмыцкой, Карельской, Коми, Крымской, Марийской, Мордовской, Немцев Поволжья, Северо-Осетинской, Удмуртской, Чечено-Ингушской, Чувашской, Якутской и автономных областей: Адыгейской, Еврейской, Карачаевской, Ойротской, Хакасской, Черкесской»³³⁷.

Примечательно, что ни города республиканского значения, ни национальные округа в статье не упомянуты. Конституция РСФСР 1978 г. в ст. 71, закрепляя подход, что в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике состоят автономные Советские Социалистические Республики, имеются края, области, города республиканского подчинения и автономные округа, находящиеся в составе краев и областей, привела их перечень в новой очередности.

Конституция Российской Федерации 1993 г. изложила эту норму похожим образом: «В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия – Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чаваш республики»; далее перечисляются края, области, города федерального значения, Еврейская автономная область, автономные округа (ч. 1 ст. 65).

Статья 23 (первоначальная редакция) Основного закона Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. гласила: «Настоящий Основной закон распространяется в первую очередь на территории земель Бадена, Баварии, Бремена, Большого Берлина, Гамбурга, Гессена, Нижней Саксонии, Северной Рейн-Вестфалии, Рейнланд-Пфальца, Шлезвиг-Гольштейна, Вюртемберг-Бадена и Вюртемберг-Гогенцоллерна. В остальных частях Германии он вступает в силу по их присоединении». Последнее положение статьи исходило из перспективы присоединения к ФРГ территории так называемых «восточных» земель.

Основной закон ФРГ стал действовать в Сааре на основании ст. 1 Федерального закона от 23 декабря 1956 г. Статья 23 в прежней редакции отменена Договором об объединении Германии от 31 августа 1990 г.

Не только Основной закон государства, но и международный договор, затрагивающая территориального верховенства, может содержать правовые нормы, касающиеся вопросов национальной обороны и безопасности и создающие специальный режим территории. Прежде всего речь идет о получении территорией демилитаризованного или нейтрального статуса.

Эффективность работы юридических механизмов, обеспечивающих стабильность того или иного режима территории, зависит и от функциональной собранности всего комплекса органов государственной власти. Функции государства принято рассматривать как виды выполняемых им обязанностей перед своими гражданами как деятельность, направленную на решение объективно обусловленных задач, или, как суммировала советская тео-

³³⁷ История Советской Конституции (в документах). 1917–1956 / Под общ. ред. С. С. Студеникина. М., 1957. С. 752.

рия государства и права, как «основные направления, главнейшие стороны его деятельности, соответствующие коренным задачам этого государства»³³⁸.

Простой перечень функций государства может быть завершен лишь исчерпанием ресурсов воображения того или иного автора. Различные доктрины осуществляют даже их классификацию, ориентируясь по идеологическим пристрастиям и сложившимся национальным подходам, на функции эксплуататорских и социалистических государств, на основные и неосновные и т. д.³³⁹

При этом необходимо помнить и об эволюции функций государства с развитием самих государств в человеческой истории, об отмирании одних направлений деятельности государства и зарождении новых. Если уже «крепостное общество всегда было более сложным, чем общество рабовладельческое»³⁴⁰, то несравненно более серьезно усовершенствовались политико-правовой и государственный механизмы государств по миновании ими эпохи противостояния капиталистической и социалистической мировых систем. Не вызывает сомнений лишь условное разделение функций государства на внутренние и внешние, причем во все исторические эпохи.

Размеры и характер территории прямо влияют на наличие или отсутствие тех или иных функций государства, а также на их объем. Это относится к функциям и внешним, и внутренним.

³³⁸ См., напр.: Общая теория государства и права / Отв. ред. Д. А. Керимов и В. С. Петров. В 2 т. Т. 1. Л., 1968. С. 142.; Теория государства и права / Под ред. П. С. Ромашкина, М. С. Строговича, В. А. Туманова. М., 1962. С. 29; Теория государства и права / Под ред. К. А. Мокичева. М., 1965. С. 75.

³³⁹ См., напр.: Общая теория государства и права. Т. 1. Л., 1968. С. 142–171; Черноголовым Н. В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М., 1960. С. 3–33 и др.

³⁴⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 76.

Глава 8

Государственные территории с особым правовым режимом

8.1. Классификация особых территориальных режимов

Большинство видов правовых режимов государственной территории устанавливаются исключительно национальным законодательством и имеют административно-правовое содержание. Как режимы общего права публичной власти они различаются степенью угрозы для национальной безопасности и формализованными рамками юридических процедур. Но правовые режимы аренды территории и экстерриториальности, режимы демилитаризованных и нейтрализованных территорий, территории транзита и мирного прохода следует отнести к договорным режимам государственной территории, поскольку особенности таких режимов определяются как национальным законодательством, так и международными соглашениями. На оккупированной территории существует административно-правовой режим, установленный государством-оккупантом.

Рассматривая правовые режимы, устанавливаемые на государственной территории или ее части, следует определиться с критериями (основания) их классификации³⁴¹. По объекту-носителю правового режима выделяют территориальные режимы; режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющими важное государственное значение; объектные режимы (АЭС, ИВС и др.) и функционально-деятельные режимы (деятельности МЧС, противопожарный и др.)³⁴². Могут быть и иные критерии классификации, но нас интересуют только территориальные режимы.

На практике правовые режимы могут перетекать друг в друга либо применяться в силу политической целесообразности или по иным причинам, не предусмотренным соответствующими правовыми актами.

Соглашаясь в целом с классификацией административно-правовых режимов, предложенной В. Б. Рушайло³⁴³, среди территориальных правовых режимов выделим следующие:

- по нацеленности на обеспечение национальной безопасности государства – это режимы территории осадного и военного положения; приграничной территории, закрытых административных территорий;
- по поддержанию обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в условиях чрезвычайных обстоятельств – режимы действия исключительных законов, чрезвычайного положения; режимы территории прямого правления центральной власти, особые режимы, в том числе на территории проведения контртеррористической операции или террористической опасности;
- по обеспечению особых условий экономической деятельности – различные виды специальных экономических режимов;
- по сочетанию национальной регламентации с международно-правовыми нормами или нормами другого национального законодательства – режимы экстерриториальности, арендованной территории, территории транзита и мирного прохода, демилитаризованной и нейтрализованной территории, оккупированной территории.

³⁴¹ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2000. С. 417.

³⁴² См.: Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. С. 45.

³⁴³ Там же. С. 39–41.

Территориальные режимы могут быть классифицированы и по иным критериям (масштабу охвата, степени правовых исключений, наличие специально создаваемых органов государства и др.), а потому рассмотрим отдельные виды особых территориальных правовых режимов, исходя преимущественно из хронологии их возникновения.

8.2. Территория действия исключительных законов

В целях обеспечения безопасности граждан и защиты государственного строя большинство государств предусматривает введение на своих территориях или их отдельных частях особых правовых режимов. Как справедливо отмечал М. Дюверже, «любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках»³⁴⁴. В. Н. Лешков просто делил законы на установительные, которые имеют «своим назначением сохранить и отстоять для народа все то, что добыто им», и на охранительные, которые направлялись «против природы и целых соединений лиц, иногда против самих обществ, или против самого хода событий в народе»³⁴⁵.

Уже в Древнем Риме значительное место занимали исключительные законы, которыми в периоды военной опасности, в связи с внутренними неурядицами, а то и для исполнения какого-либо разового поручения, часто религиозного характера, избирали диктатора с практически неограниченной властью.

Исключительным такой закон назывался потому, что приостанавливал на определенной территории действие обычных законов и – во имя достижения цели, также указанной в этом законе, – наделял чрезвычайными (исчерпывающе в нем самом указанными) полномочиями конкретный орган исполнительной власти. Исключительные законы не подлежали расширительному толкованию.

Исключительными законами в дореволюционной России на отдельных территориях устанавливался режим в виде усиленной или чрезвычайной охраны, а также военное или осадное положение. В Российской Федерации к таким законам можно отнести федеральные конституционные законы о чрезвычайном и военном положениях. Но отождествление режимов усиленной или чрезвычайной охраны, осадного положения с понятием чрезвычайного положения, как это делает В. Б. Рушайло³⁴⁶, представляется неоправданным, лишает исключительные законы исторической динамики.

Признание недостаточности обычных мер по обеспечению общественного порядка всегда вело к поиску временных исключительных мер по укреплению государственности и мира, пусть даже связанных с ограничением гражданской свободы. В законодательстве России понятие режимов охраны как форм исключительного положения впервые было введено после убийства народовольцами Александра II Положением «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», утвержденным 14 августа 1881 г. Особое распространение территории охраны получили во время подавления революции 1905–1907 гг.

Территория объявлялась находящейся в исключительном положении в тех случаях, когда проявления преступной деятельности лиц, злоумышляющих против государственного порядка и общественной безопасности, принимали на ней столь угрожающий характер, что

³⁴⁴ Duverger M. *Echec au roi*. P.: Michel, 1978. P. 10.

³⁴⁵ Лешков В. Н. *Русский народ и государство: История русского общественного права до XVIII века*. СПб., 2004. С. 414.

³⁴⁶ Рушайло В. Б. *Административно-правовые режимы*. С. 69–71.

вызывали необходимость особых мероприятий, направленных к прекращению таких проявлений (ст. 4 Положения)³⁴⁷.

В соответствии со ст. 5 этого же правового акта исключительное положение меняло режим государственной территории в сторону, *во-первых*, расширения круга полномочий существующих административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставления чрезвычайных прав специально учреждаемым временным правительственным органам; *во-вторых*, усиления ответственности как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены при исключительном положении.

Территории исключительного положения в зависимости от вида охраны делились на два вида.

Территория усиленной охраны. Режим усиленной охраны вводился на той или иной территории России в случаях нарушения общественного спокойствия преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имущества, или приготовления таковых, если для охраны порядка применения действовавших «постоянных законов» оказывалось недостаточно.

Территория чрезвычайной охраны. Режим чрезвычайной охраны как более суровый вводился на той или иной территории по аналогичным причинам при отягчающем обстоятельстве – когда такими посягательствами население известной местности бывало приведено в тревожное состояние, вызывающее необходимость принятия исключительных мер для безотлагательного восстановления нарушенного порядка (ст. 6 Положения).

Объявление какой-либо территории, находящейся в режиме усиленной охраны, осуществлялось генерал-губернаторами с утверждением министром внутренних дел либо самим министром, а режим чрезвычайной охраны – по представлению министра внутренних дел Комитетом министров (с 1905 г. – Советом министров), с утверждением Государем. Усиленная охрана вводилась на год, чрезвычайная – на 6 месяцев. На любой территории министр внутренних дел через Комитет министров с разрешения Государя мог продлять срок охраны и фактически сохранять его годами.

Территории утрачивали режим усиленной или чрезвычайной охраны тем же порядком, каким его приобретали (ст. 11 Положения).

На участках государственной территории, объявленных в состоянии усиленной охраны, права и обязанности по защите государственного порядка и общественной безопасности возлагались либо на постоянных, либо на специально назначенных временных генерал-губернаторов, а в губерниях, им не подведомственных, – на губернаторов и градоначальников.

Правовой режим территории усиленной охраны предполагает расширенную административную юрисдикцию, включающую:

- издание администрацией в рамках ее дополнительных полномочий общеобязательных постановлений по предметам, относящимся к предупреждению нарушений общественного порядка и государственной безопасности;
- привлечение за нарушение указанных постановлений к административной ответственности вплоть до ареста на срок до 3 месяцев или штрафа в 500 руб.;
- установление запрета на народные, общественные и частные собрания;
- закрытие торговых и промышленных заведений как краткосрочно, так и на весь период усиленной охраны;

³⁴⁷ См.: Устав о предупреждении и пресечении преступлений. Прил. I к ст. 1 // Свод Законов Российской империи. Т. XIV. СПб., 1890.

- запрещение отдельным лицам пребывать на территории усиленной охраны, вплоть до высылки в специально регламентированном порядке в определенную местность;
- передача генерал-губернатором отдельных уголовных дел на рассмотрение военным судом по законам военного времени в целях обеспечения общественного порядка и спокойствия;
- рассмотрение по требованию генерал-губернатора дел и осуществление всех судебных действий в закрытых судебных заседаниях;
- утверждение генерал-губернаторами, а в местностях, им не подчиненных, командующими войсками всех приговоров военных судов по соответствующим делам;
- отстранение по требованию генерал-губернатора неблагонадежных лиц от должностей в земских, городских и судебно-мировых учреждениях (за исключением лиц, служащих по выборам);
- задержание местными начальниками полиции и жандармских управлений внушающих подозрение лиц на срок не более двух недель и производство обысков во всякое время и во всех без исключения помещениях (ст. 16–18 Положения).

Правовой статус территорий, состоявших на положении чрезвычайной охраны, предполагал дополнительные права должностных лиц и ограничение в правах населения территории. Над всеми органами власти вводилась (по возможности из числа генерал-губернаторов) особая должность Главноначальствующего, а в случае надобности – и права Главнокомандующего армией в военное время (ст. 24 Положения), получавшего в дополнение к правам генерал-губернаторов территорий усиленной охраны новые полномочия, в том числе:

- подчинять отдельные местности вверенной ему территории управлению особых лиц;
- учреждать для содействия органам полиции военно-полицейские команды;
- передавать военному суду одним общим распоряжением не только отдельные дела, а целые категории дел;
- налагать на срок сохранения режима чрезвычайной охраны секвестр на недвижимость и арест на движимое имущество и доходы с них;
- подвергать правонарушителей тюремному заключению в административном порядке на срок до 3 месяцев или штрафу до 3000 руб., в том числе за проступки, об изъятии которых из ведения судов будет заранее объявлено;
- отстранять от должностей на все время режима чрезвычайной охраны чиновников всех ведомств, а также лиц, служащих по выборам в сословных, городских и земских учреждениях;
- разрешать экстренные, приостанавливать и закрывать очередные собрания сословных, городских и земских учреждений;
- приостанавливать периодические издания на все время чрезвычайной охраны и закрывать учебные заведения на срок не более месяца (ст. 26 Положения).

К началу XX в. территориями усиленной охраны в России являлись: Санкт-Петербургская, Московская, Харьковская, Подольская и Волынская губернии, города Ростов-на-Дону, Таганрог, Нахичевань и село Касперовка области Войска Донского, а также территории Санкт-Петербургского и Одесского градоначальств, Николаевского военного губернаторства и местности, подведомственные Кронштадтскому военному губернатору³⁴⁸.

В Советской России оба режима охраны (исключительного положения) были трансформированы в единый институт чрезвычайного положения.

³⁴⁸ См.: Энциклопедический словарь. Т. XXII «А». СПб.: Брокгауз и Эфрон, 1897. С. 509.

8.3. Территория осадного положения

В качестве отдельного вида исключительного режима следует рассматривать осадное положение. Родившееся в период средневековых военных осад городов осадное положение было впоследствии распространено и на другие исключительные обстоятельства, в том числе мирного времени.

Впервые режим территории осадного положения стал регламентироваться во Франции законом от 8 июля 1791 г. и вскоре был усовершенствован Наполеоном I. Осадное положение вводилось в условиях войны, но, в отличие от реального, существовало и «фиктивное осадное положение», объявлявшееся не только на территориях военных действий, но и на территориях («во внутренних общинах»), где действовали различного рода мятежники. Во Франции на территории Парижа осадное положение объявлялось во время всех революций XIX в.: в 1830, 1848 и 1871 гг. В Германии оно устанавливалось в эпоху революции 1848–1849 гг., а в некоторых местностях – в период войны 1870–1871 гг. В 1878 г. австрийское правительство объявляло осадное положение на территории Боснии.

Придание территории режима осадного положения изначально предполагало значительную роль высших органов законодательной власти. Если в конце XIX в. по французскому закону об осадном положении от 3 апреля 1878 г. право объявления осадного положения принадлежало законодательным палатам, а в конце XX в. осадное положение декретируется Советом министров, то все равно его продление на срок более двенадцати дней может быть разрешено только Парламентом Франции (ст. 36 Конституции Французской Республики 1958 г.).

Основными чертами режима осадного положения на территории любого государства являются:

1. Временный переход власти от гражданской администрации – и частично судебной системы – к военному командованию, наделенному чрезвычайными полномочиями.

2. Ограничение гражданских прав и свобод вплоть до полной приостановки многих из них, прежде всего личной свободы, неприкосновенности жилища, свободы слова (даже с введением предварительной цензуры), перемещения, собраний и др.

3. Передача категорий дел по преступлениям против общественного порядка и государственной безопасности под юрисдикцию военных судов, рассматривающих их по законам военного времени.

Именно осадное положение пыталось ввести итальянское правительство в 1922 г., чтобы помешать походу фашистов на Рим, но король Виктор Эммануил III отказался это сделать, а затем, наоборот, передал власть Муссолини. В 1941 г. при приближении гитлеровских войск к Москве в столице СССР было введено осадное положение.

Во многих странах франко-германская традиция в случае внешней военной угрозы или при серьезных внутренних конфликтах устанавливает на территории государства или ее части осадное положение имеет аналог в форме чрезвычайного или военного положения. Это относится и к России.

8.4. Территория чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение на всей территории государства или ее отдельной части вводится при наличии обстоятельств и в порядке, предусмотренных законом. По мнению отдельных государствоведов, чрезвычайные положения при закреплении их в Конституции дают возможность федерации в ситуации, когда этого требует обстановка, приобретать

черты унитарного государства³⁴⁹. Первые законы о чрезвычайном положении с учетом опыта Франции были разработаны и приняты в 1857 г. в Пруссии, в 1869 г. в Австро-Венгрии, в 1870 г. в Испании.

Конституция Индии, имеющей наиболее богатый опыт использования режима чрезвычайного положения, предусматривает три его вида:

1) «общенациональное чрезвычайное положение», вводимое на всей территории Индии или на ее части в связи с войной, внешней агрессией или вооруженным восстанием (ст. 352 Конституции);

2) чрезвычайное положение, объявляемое в связи с несостоятельностью конституционного механизма в штатах (ст. 356);

3) чрезвычайное положение в области финансов (ст. 360). Прокламация о чрезвычайном положении на той или иной части территории государства объявляется президентом Индии. С принятием в 1978 г. 44-й поправки к Конституции конституционность решения президента о введении чрезвычайного положения может быть оспорена в суде как действие, предпринятое в недобросовестных целях.

На территории действия чрезвычайного положения в области финансов предполагается осуществление правового режима, при котором исполнительная власть Союза обладает правом давать указания любому штату относительно соблюдения таких правил финансовой дисциплины, которые могут быть установлены в этих указаниях, в том числе снижение жалования и содержания всем или некоторым группам лиц, находящимся на службе, связанной с делами штата, а также «резервирование на рассмотрение президента» всех финансовых законопроектов после того, как они приняты легислатурой штата; президент правомочен издавать распоряжения о снижении жалования и содержания всем или некоторым группам лиц, находящимся на службе, связанной с делами Союза, включая судей Верховного суда и высших судов штатов (п. 3 и 4 ст. 360 Конституции).

За десятилетия после принятия Конституции Индии такой вид чрезвычайного положения не применялся ни разу. Иное дело – введение чрезвычайного положения в связи с несостоятельностью конституционного механизма, но мы вернемся к нему при рассмотрении статуса территорий прямого правления центральной власти.

Рассмотрим основные характеристики территории общенационального чрезвычайного положения по законодательству Индии. Правовой режим государственных территорий претерпевает здесь следующие изменения:

1) происходит ограничение гражданских прав и свобод, причем приостанавливается право граждан на обращение в суд в целях принудительного осуществления всех или отдельных, перечисленных в приказе президента прав граждан (ст. 358 и 359 Конституции);

2) правительство штата, не отстраняясь от власти, переходит под полный контроль исполнительной власти Союза, которая приобретает право давать указания штатам относительно способа осуществления ими исполнительной власти (п. «а» ст. 353 Конституции). Иными словами, происходит временный переход на унитарную систему государственной власти;

3) при сохранении полномочий легислатурой штата, парламент Союза приобретает совпадающие полномочия в области законодательства, становится правомочен принимать законы по вопросам, отнесенным к ведению штата (п. 1 ст. 250), и давать посредством закона полномочия исполнительным органам Союза в любой сфере, даже отнесенной к компетенции штатов;

³⁴⁹ См.: Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии / Пер. с англ.; под общ. ред. М. М. Сайфулина. М.: Прогресс, 1986. С. 488.

4) парламент может законом продлить обычный срок функционирования Народной палаты (5 лет) на период до одного года, но не выходящий за пределы шести месяцев по прекращению режима чрезвычайного положения (это положение было использовано Индией Ганди в 1976 г.);

5) президент имеет конституционное право видоизменять своим приказом, подлежащим одобрению парламентом, положения конституции, относящиеся к распределению финансовых средств между Союзом и штатами в пределах финансового года, в котором прекращается действие чрезвычайного положения (ст. 354).

Действие чрезвычайного положения на любой территории прекращается по истечении месяца с момента его объявления, если за этот период соответствующая прокламация не была одобрена резолюциями обеих палат индийского парламента, принятыми квалифицированным большинством голосов в каждой из палат. С момента одобрения прокламации резолюциями ее действие может вновь продлеваться на 6 месяцев с возможностью периодического продления по той же процедуре и на тот же срок.

Режим чрезвычайного положения на основе ст. 352 Конституции вводился на территории Индии 26 октября 1962 г. в связи с агрессией Китая в северо-восточном пограничном районе (отменен 10 января 1968 г.), 3 декабря 1971 г. при начале Пакистаном необъявленной войны против Индии и 25 июня 1975 г. в связи с возникшими «внутренними беспорядками» (оба решения отменены в марте 1977 г.)³⁵⁰.

В Российской Федерации статус территории чрезвычайного положения устанавливается указом Президента с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88 Конституции), в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 56).

В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод населения с указанием пределов и срока их действия (ч. 1 ст. 56). При этом не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), ст. 24, 28, 34 (ч. 1), ст. 40 (ч. 1), ст. 46–54 Конституции России (ч. 3 ст. 56 Конституции). Речь идет о праве на жизнь и смертной казни как исключительной мере наказания, об охране государством достоинства личности и запрете пыток, а также жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; о праве на свободу и личную неприкосновенность; об аресте, заключении под стражу и содержании под стражей только по судебному решению; о праве на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; о презумпции невиновности, свободе совести, а равно ряде других (исчерпывающего перечня) правах и свободах.

В России Закон о чрезвычайном положении был впервые принят 17 мая 1991 г.³⁵¹ После обобщения опыта его применения, с учетом дальнейшей научной разработки типологии социальных конфликтов 30 мая 2001 г. был принят Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (изменения вносились в 2003 и 2005 гг.).

Чрезвычайное положение вводится на какой-либо территории только при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. Целями его введения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

³⁵⁰ Подробнее см.: Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии. С. 488–512.

³⁵¹ Ведомости Верховного Совета. 1991. № 22. Ст. 773.

В течение суток с момента принятия Советом Федерации Федерального Собрания России постановления об утверждении указа Президента о введении чрезвычайного положения сопредельные государства уведомляются об обстоятельствах, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Закон 1991 г. предусматривал два основания введения на какой-либо территории чрезвычайного положения:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (ст. 4 Закона).

ФКЗ 2001 г. расширил круг обстоятельств требующих введения чрезвычайного положения на основании п. «а» аналогичной статьи, включив в перечень дополнительно имеющие место захват или присвоение власти, вооруженный мятеж, террористические акты, захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовку и деятельность незаконных вооруженных формирований, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 3 ФКЗ).

Более обобщенно ФКЗ подошел и к обстоятельствам, требующим введения чрезвычайного положения на основании п. «б», отнеся в ст. 3 к ним: чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В соответствии с законом чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится Указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации ФС РФ и Государственной Думе ФС России, при этом сам Указ незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации ФС РФ.

Органы власти могут по-разному относиться к необходимости установления на территории режима чрезвычайного положения. Верховным Советом РСФСР не был утвержден указ Президента РСФСР от 7 ноября 1991 г. о введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике. В 1995 г., например, Совет Федерации не утвердил указа Президента России о введении чрезвычайного положения в Республике Северная Осетия (Алания) и Ингушской Республике.

В Анголе, Болгарии, Германии, Израиле чрезвычайное положение вообще вводится высшим представительным органом самостоятельно.

В указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- в) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- г) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

д) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, правоорганизаций и общественных объединений;

е) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

ж) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения (ст. 5 ФКЗ).

При введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации Федеральное Собрание России в лице обеих палат продолжает свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения.

Территория чрезвычайного положения как имеющая специальный, не предусмотренный обычным порядком правовой режим не может существовать длительный период. Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, – 60 суток.

Если по закону 1991 г. по истечении срока режим чрезвычайного положения отменялся, но мог быть продлен Советом Федерации на такой же срок (ст. 13 Закона), то ФКЗ закрепил уже более четкую норму: по истечении установленного срока чрезвычайное положение считается прекращенным, а если за это время цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных для введения чрезвычайного положения.

На территории действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами (ст. 11 ФКЗ).

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, предусмотренных п. «а» ст. 3 ФКЗ, в дополнение к указанным выше мерам и временным ограничениям,

на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с после дующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца (ст. 12 ФКЗ).

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 ФКЗ, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в ст. 11 ФКЗ, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента России о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены меры и временные ограничения, исчерпывающе перечисленные в ст. 13 ФКЗ, в том числе временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном настоящим Федеральным конституционным законом (ст. 14 ФКЗ).

В исключительных случаях, предусмотренных ст. 17 ФКЗ, на основании указа Президента для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные

Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской Федерации, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом президента назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, имеет широкие права и обязанности, исчерпывающе перечисленные в ст. 18 ФКЗ, в том числе устанавливает время и срок действия комендантского часа; определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее; выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляет руководство комендатурой указанной территории. Образование комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории.

Статья 22 ФКЗ предусматривает, что на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

а) временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

б) федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, действует на основании положения, утверждаемого Президентом Российской Федерации. Такому временному специальному органу могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Руководитель временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, назначается Президентом Российской Федерации. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем (ст. 24 ФКЗ).

В случае если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия.

Руководитель федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, назначается Президентом Российской Федерации. Положение о федеральном органе управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, утверждается Президентом Российской Федерации.

При введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания федерального органа управления, осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции воз-

лагаются на федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, при введении данной формы особого управления указанной территорией входит в структуру федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается.

Таким образом, **территория чрезвычайного положения** имеет следующие характеристики:

1. Границы территории, на которую распространяется режим чрезвычайного положения, точно оговариваются в указе о его введении.

2. Чрезвычайные меры, осуществляемые на территории, строго ограничены в перечне и пределах указом Президента о введении чрезвычайного положения.

3. Права и свободы граждан временно ограничены в соответствии с вводимым исчерпывающим перечнем. В случае введения чрезвычайного положения с дополнительными ограничениями, их перечень также носит исчерпывающий характер.

Власть на территории чрезвычайного положения осуществляется специально уполномоченным на то президентом государственным органом – комендантом территории. В особых случаях могут создаваться либо временные специальные органы управления территорией с передачей им полностью или частично полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, либо федеральный орган управления территорией, берущий на себя осуществление функций органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующей территории, полномочия которых приостанавливаются. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия.

5. Порядок осуществления в ее пределах правосудия остается неизменным.

Примером наиболее длительного сохранения режима чрезвычайного положения (с 1992 г.) может быть территория зоны ингушко-осетинского межнационального конфликта. Выступая 7 февраля 1995 г. на заседании Совета Федерации России при очередном продлении действия чрезвычайного положения, официальный представитель Президента Российской Федерации В. А. Михайлов, констатируя достижение контролируемой силами правопорядка обстановки, указал и причины, по которым нельзя было гарантировать, что в случае снятия режима чрезвычайного положения достигнутая к тому моменту стабильная ситуация не обострится:

«Первое. Процесс разоружения населения или добровольной сдачи оружия еще далеко не завершен.

Второе. Не перекрыты полностью каналы транспортировки оружия из Чеченской Республики, пути его сосредоточения, так же, как и незаконных вооруженных формирований, в непосредственной близости к зоне чрезвычайного положения.

Третье. Потенциальная опасность конфликтов сохраняется в ряде населенных пунктов, в том числе в тех, которые включены в предлагаемый указ Президента о зоне действия режима чрезвычайного положения»³⁵².

Одновременно еще требовалась усиленная охрана в населенных пунктах Пригородного района Северной Осетии, в частности Чермене, Дачном, Курта, Дангароне и других, в которые предполагалось возвращение вынужденных переселенцев.

Свою положительную роль в прекращении вооруженного конфликта, ликвидации его последствий, создании благоприятных условий для комплексного решения вопросов возвращения беженцев и вынужденных переселенцев, проведении строительно-восстановительных работ, дальнейшем изъятии оружия режим чрезвычайного положения в этой части территории России сыграл³⁵³.

8.5. Территория военного положения

В период войны или серьезного вооруженного конфликта решением высших органов государственной власти правовой режим всей государственной территории или ее части может претерпевать и более серьезные изменения.

Так, Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту РФ право в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87). Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 87). Указ Президента о введении военного положения подлежит утверждению Советом Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 102). В отличие от подхода к чрезвычайному положению, Конституция не содержит для территорий военного положения каких-либо изъятий в ограничении прав и свобод.

На территории СССР режим военного положения был введен в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.³⁵⁴ Указанный правовой акт позволяет выделить следующие наиболее существенные характеристики территории государства с режимом военного положения:

1. В местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности принадлежат военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, – высшему командованию войсковых соединений.

2. На территории военного положения ограничиваются права и свободы человека и гражданина. Военным властям предоставляется право:

– в соответствии с действующими законами и постановлениями Правительства привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения определенных работ;

– устанавливать военно-квартирную обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений;

– производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества как у государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, так и у отдельных граждан;

³⁵² Федеральное Собрание Российской Федерации. Совет Федерации. Заседание шестнадцатое, 7–10 февраля 1995 года. Стенографический отчет. М., 1996. С. 88–89.

³⁵³ Подробнее см.: Гончаров И. В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения. М., 1999; Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. С. 51–108.

³⁵⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

- регулировать время работы учреждений и предприятий, организацию всякого рода собраний и шествий; запрещать появление на улицах после определенного времени;
- производить в необходимых случаях обыски и задержания подозрительных лиц;
- устанавливать нормы отпуска населению продовольственных и промышленных товаров;
- воспрещать въезд и выезд на территорию военного положения;
- выселять в административном порядке с территории военного положения или из отдельных ее пунктов лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связям с преступной средой.

3) В пределах своих дополнительных прав военные власти издают обязательные для всего населения постановления, устанавливая за их неисполнение наказание в административном порядке в виде лишения свободы сроком до 6 мес. или штрафом до 3000 руб.

4) За преступления, совершенные на территории военного положения, а также за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежат уголовной ответственности по закону военного времени, что, в частности, означало:

- в изъятие из действующих правил о рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, указанные дела передаются на рассмотрение военных трибуналов (Указ предусмотрел восемь категорий таких дел); военным властям предоставляется право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злостном хулиганстве и иных преступлениях, если командование признает это необходимым по обстоятельствам военного положения;

- рассмотрение дел в военных трибуналах производится по правилам, установленным «Положением о военных трибуналах в районах военных действий» (упрощенная процедура), при этом их приговоры кассационному обжалованию не подлежат и могут быть отменены или изменены лишь в порядке надзора.

Указ 1941 г. о военном положении распространялся также на местности, в которых в силу чрезвычайных обстоятельств отсутствовали местные органы государственной власти и государственного управления СССР.

Таким образом, следует согласиться с Б. Б. Хангельдыевым и М. Р. Сафаровой в том, что военное положение представляет собой особый режим жизнедеятельности государства и общества, который предусматривает наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формируемых органов государственного управления военного времени, военных властей правами по реализации функций, обеспечивающих выполнение должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей³⁵⁵. Территория военного положения, сохраняя все черты государственной территории, получает дополнительно лишь особое правовое регулирование.

8.6. Территория прямого правления центральной власти

В отдельных государствах в случаях, предусмотренных законом, для обеспечения интересов граждан в местностях, где объявлено исключительное положение, вводится прямое правление центральной власти в лице государства. На территории прямого президентского правления приостанавливается осуществление полномочий всех местных органов государственной власти, а осуществление функций государственной власти возлагается на специально созданный президентом орган или на назначенное им должностное лицо.

³⁵⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 276.

Территории с прямым президентским правлением могут создаваться в Индии и США. Прямое президентское правление не меняет общего статуса государственной территории, но существенно трансформирует осуществляющийся на территории правовой режим.

В Индийском Союзе прямое президентское правление вводится на территории с расстроенным конституционным механизмом штата. Существует три формальных основания для осуществления на территории прямого президентского правления (чрезвычайного положения):

1) на основании доклада губернатора штата или сведений, полученных из других источников, Президент приходит к убеждению в том, что управление штатом не может осуществляться в соответствии с Конституцией (п. 1 ст. 356);

2) штат не подчинился распоряжениям Союза;

3) штат не провел в жизнь распоряжения Союза в порядке осуществления им исполнительной власти (ст. 365).

Для территории прямого президентского правления характерны следующие признаки:

– исполнительная власть штата полностью или частично переходит в руки Президента; устанавливается контроль со стороны Союза за все ми функциями по управлению штатом, кроме судебной (Президент вправе принять на себя все или отдельные функции исполнительной власти штата или любого ее органа, кроме Высшего суда, объявить, что полномочия законодательного собрания штата отныне осуществляются парламентом или по его поручению);

– законодательное собрание штата приостанавливает свою работу; парламент вправе делегировать президенту или другому органу, указанному им, полномочия по принятию законов для штата;

– президент компетентен издавать указы об управлении штатом в период между сессиями парламента (ст. 357).

Статус прямого президентского правления сохраняется на территории в течение двух месяцев с периодическим продлением по решению обеих палат на срок в шесть месяцев, но при общем сроке действия не свыше трех лет (п. 3 и 4 ст. 356). Последним он серьезно отличается от режима чрезвычайного положения, который при соблюдении установленных процедур может сохраняться в Индии бессрочно.

За первые 40 лет действия Конституции президентское правление вводилось на территориях индийских штатов более 70 раз, начиная с 1951 г., когда в Пенджабе после отставки правительства штата, возглавлявшегося Г. Бхаргавой, не удалось сформировать альтернативное правительство. Наиболее известен случай, когда 18 февраля 1980 г. президентское правление было введено по инициативе И. Ганди на территориях штатов Бихар, Гуджарат, Мадхья-Прадеш, Махараштра, Орисса, Пенджаб, Раджастхан, Тамилнаду и Уттар-Прадеш, в которых у власти находились правительства политических оппонентов ИНК. И. Ганди заявила, что следует прецеденту 30 апреля 1977 г., созданному партией Джаната (президентское правление вводилось в тех же штатах)³⁵⁶. Российская реальность требует законодательной выработки механизмов прямого президентского правления на той или иной территории³⁵⁷.

8.7. Территория особого положения

Анализируя действующее законодательство, В. Б. Рушайло пришел к выводу, что наряду с чрезвычайным и военным положением существует еще один административно-пра-

³⁵⁶ Подробнее см.: Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии. С. 494–505.

³⁵⁷ О политических условиях модернизации власти в России см., напр.: Чесноков А. В. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. М., 2005. С. 398–425.

новой режим – особого положения. **Особое положение**, с его точки зрения, – это специальный правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режиме чрезвычайного положения³⁵⁸. Возможно, с ним следует согласиться, но только категорически настаивая на принципиально меньших мерах ограничения прав и свобод. Однако практика пытается идти иначе.

Смысл территорий особого положения заключается в более оперативном реагировании на определенные внутренние вызовы. Такие территории предполагают как вполне конкретную очерченность, так и четко определенное по продолжительности существование специального правового режима, который, в свою очередь, характеризуется следующими признаками:

- 1) созданием чрезвычайных (специальных) органов власти;
- 2) изданием специальных правовых актов;
- 3) возникновением (изменением, прекращением) особых правоотношений;
- 4) применением «усиленных мер» охраны общественного порядка³⁵⁹.

Территориями особого положения могут объявляться те или иные части государственной территории, на которых нормальная жизнь людей и государства оказывается нарушена в связи с относительно длительным воздействием природных, техногенных и даже социальных факторов. Речь идет об объявлении всевозможных **карантинов (ограничительных мероприятий)**, когда неблагополучные в силу эпидемий, эпизоотии или стихийных бедствий районы оцепляются, при необходимости проводится обсервация и эвакуация населения и т. д. И вот тут мы сталкиваемся с прецедентами весьма спорными.

В конце 2004 г. Государственной Думой России был принят в первом чтении проект Закона «О противодействии терроризму», на основании которого на территории могут вводиться временные особые правовые режимы защиты от терроризма, предусматривающие введение специальных мер и временных ограничений. Помимо режима чрезвычайного положения законопроект предложил понятия двух новых – режима террористической опасности и режима контртеррористической операции (ст. 20 проекта Закона).

Решения о введении либо отмене на той или иной территории особых правовых режимов подлежат незамедлительному опубликованию в средствах массовой информации.

Территория контртеррористической операции. Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористической акции, если ее пресечение иными силами или способами невозможно. Решение о проведении контртеррористической операции на территориях нескольких субъектов Российской Федерации по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности принимает Председатель Правительства Российской Федерации – председатель Федеральной антитеррористической комиссии, уведомляющий Президента Российской Федерации о принятом им решении. В случае если решение о проведении контртеррористической операции требуется принять незамедлительно, такое решение принимается руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо его территориального органа (ст. 24).

Режим контртеррористической операции вводится приказом руководителя операции **на территории (в зоне) контртеррористической операции на период ее проведения**. Предполагаются (ст. 22) следующие возможные меры и временные ограничения на территории контртеррористической операции:

³⁵⁸ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. С. 109.

³⁵⁹ Там же. С. 112.

1) проверка у граждан и должностных лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов доставление указанных лиц в органы внутренних дел (иные компетентные органы) Российской Федерации для установления личности;

2) доставление в органы внутренних дел (иные компетентные органы) Российской Федерации лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

3) установление среди лиц, задержанных по подозрению в совершении правонарушений или преступлений террористического характера, лиц, причастных к указанным правонарушениям или преступлениям, а также лиц, личность которых не установлена;

4) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения;

5) удаление граждан с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

6) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

7) изменение режимов работы обслуживаемых операторами связи систем связи, вплоть до прерывания предоставляемых услуг связи; запрет использования приемопередающих радиостанций индивидуального пользования, а в случае невыполнения данного запрета их принудительное временное изъятие;

8) введение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемых по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации о террористической деятельности и террористах, выполнения других условий, необходимых для достижения целей контртеррористической операции, в соответствии с законодательством Российской Федерации об оперативно-розыскной деятельности;

9) использование для проведения контртеррористической операции без изъятия средств связи, принадлежащих гражданам и организациям независимо от форм собственности включая специальные;

10) использование без изъятия транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и гражданам, для предотвращения террористической акции, преследования и задержания террористов или доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия;

11) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

12) запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

13) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

14) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

15) ограничение или запрещение движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах;

16) недопущение транспортных средств, в том числе транспортных средств дипломатических представительств и консульских учреждений и граждан, на отдельные участки местности и объекты;

17) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности, транспортные средства при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в реализации террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей;

18) проведение при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личного досмотра граждан, досмотра находящихся при них вещей, досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

19) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

20) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

21) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; специальных средств, ядовитых веществ; установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества; этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

22) установление особого порядка деятельности работников средств массовой информации.

На отдельных объектах и участках зоны проведения контртеррористической операции могут устанавливаться (вводиться) как весь комплекс мер и временных ограничений, указанных в ч. 1 настоящей статьи, так и отдельные из них.

Контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористическая акция пресечена (прекращена) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным правоохраняемым интересам людей, находящихся в зоне проведения контртеррористической операции (ст. 30).

Территория террористической опасности. Режим террористической опасности вводится на территории при получении информации, свидетельствующей о возможной подготовке или об угрозе террористической акции, и наличии обстоятельств, не позволяющих проверить такую информацию, обеспечить безопасность граждан и объектов, подвергающихся террористической угрозе, обычными силами и средствами без применения специальных мер и временных ограничений. Режим террористической опасности может вводиться *на отдельных объектах, участках местности, в населенных пунктах, а также на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации*. Срок действия указанного режима не может превышать 60 суток (ст. 21 законопроекта «О противодействии терроризму»).

Решение о введении режима террористической опасности и о его отмене принимают:

1) Председатель Правительства Российской Федерации – председатель Федеральной антитеррористической комиссии – на территории одного или нескольких субъектов Россий-

ской Федерации по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

2) руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации – председатель региональной антитеррористической комиссии – на отдельных объектах, участках местности, в населенных пунктах, а также на территории соответствующего субъекта Российской Федерации по представлению руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

О принятом решении ввести режим террористической опасности незамедлительно уведомляются:

Председателем Правительства Российской Федерации – председателем Федеральной антитеррористической комиссии – Президент Российской Федерации, руководители федеральных органов исполнительной власти, указанных в ч. 7 и 8 ст. 5 законопроекта;

руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации – председателем региональной антитеррористической комиссии – Председатель Правительства Российской Федерации – председатель Федеральной антитеррористической комиссии.

В решении о введении режима террористической опасности должно быть указано:

1) основное содержание сведений, свидетельствующих о возможной подготовке или об угрозе террористической акции;

2) обоснование необходимости введения режима террористической опасности и применения специальных мер и временных ограничений;

3) границы зоны террористической опасности и перечень объектов, на которые распространяется его действие;

4) перечень специальных мер и временных ограничений, допускаемых при осуществлении режима террористической опасности;

5) срок действия режима террористической опасности.

На территории, где введен режим террористической опасности, допускается применение специальных мер и временных ограничений, указанных в п. 1,5,6,8 (в установленном порядке и применительно к целям режима террористической опасности), 11,15,16,19 (в части ограничения проведения массовых мероприятий) ч. 2 ст. 22.

На отдельных объектах и участках территории режима террористической опасности могут вводиться (устанавливаться) как весь комплекс вышеуказанных мер и временных ограничений, так и отдельные из них.

В связи с отсутствием юридической чистоты и сбалансированности законопроект «О противодействии терроризму» вызвал большие споры и сомнения, противореча УК и УПК, ряду других законов. Часть новаций просто ухудшает законодательство. По объему правоограничений новые режимы не уступают чрезвычайному положению, а порой и его превосходят, но процедура их применения существенно проще, органы народного представительства от нее фактически отстранены.

По своему политическому характеру законопроект 2004 г. был не просто откровенно антидемократическим, он создавал беспрецедентные возможности для чиновничьего произвола. Главная опасность предлагаемых новых правовых режимов – на соответствующих территориях права и свободы граждан могут ограничиваться под благовидным, но надуманным предлогом, произвольно, надолго и безнаказанно.

8.8. Территории со специальным экономическим режимом: свободные и особые экономические зоны

Для привлечения в экономику дополнительных инвестиций и, следовательно, для расширения возможностей экономического развития и повышения благосостояния своих граждан различные государства устанавливают на своей территории или на ее отдельных участках специальные (особые) экономические режимы. Такие участки территории обычно определяются законодательством как зоны. Различают свободные и особые экономические зоны, зоны особого экономического развития – зоны концессии и оффшорные зоны.

Свободная зона (свободная экономическая зона) включает в себя отдельно огороженную и обозначенную часть территории государства, на которой осуществляется деятельность, регулируемая специальным законом о свободных зонах. Иногда ошибочно утверждается (и даже в законах), что территория таких зон не входит в таможенную территорию государства. Но в этом случае имел бы место добровольный отказ государства от своей территориальной юрисдикции. Более верно полагать, как это и закреплено в российском законодательстве, что на территории государства могут находиться создаваемые в соответствии с федеральными законами особые экономические зоны, являющиеся частью единой таможенной территории этого государства (п. 3 ст. 2 Таможенного кодекса РФ), а вот товары, помещенные на территории особых экономических зон, рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории. Делается это в целях освободить такие товары от применения таможенных пошлин, налогов, а также запретов и ограничений экономического характера, установленных законодательством Российской Федерации. Подобный режим может устанавливаться на услуги и отдельные виды деятельности.

Выделение территорий свободных зон практикуется в разных странах. Помимо Китая, пример которого стал для России классическим, в той или иной мере такие территории имеют Бельгия, Бразилия, Великобритания, Латвия, Нидерланды, Португалия, Румыния, Сирия, Сербия и Черногория, США, Турция, Франция, ряд других государств.

В настоящее время в **Таиланде**, например, нет реальных свободных экономических зон или зон свободной торговли. В то же время в так называемых *промышленных зонах* действуют таможенные склады и упрощенный порядок таможенных процедур. В законодательстве **Финляндии** не имеется специальных норм, регулирующих вопросы создания особых экономических зон и зон свободной торговли, равно как не рассматриваются вопросы их статуса и порядка предоставления льгот при осуществлении предпринимательской и иной деятельности на территориях данных зон. В то же время в состав Финляндской Республики входит территория с особым статусом – Аландские острова. Аналогична ситуация в **Италии**, однако ее законодательство предоставляет особый режим предпринимательской деятельности ряду таможенных зон, наиболее крупной из которых является зона свободного порта г. Триеста.

Но есть и государства, официально отрицающие необходимость специальных экономических территориальных режимов, такие как **Австрия, Дания, Мексика, Словакия**.

В Бразилии существует одна территория свободной экономической зоны – «Манаус». Решение о ее создании было принято Национальным Конгрессом Бразилии в июне 1957 г. в качестве экономической альтернативы развития и интеграции района Внутренней Амазонии в экономику всей страны. Фактически СЭЗ «Манаус» была создана через 10 лет и стала представлять собой зону свободной торговли и специальных налоговых льгот сроком на 30 лет. В октябре 1988 г. налоговые льготы были продлены до 5 октября 2013 г. С принятием Закона № 8.587 от 30.12.91 г. на территории СЭЗ был образован режим свободной

зоны (ALC), устранены глобальные годовые ограничения импорта, образован международный торговый порт СЭЗ «Манаус» (EIZOF).

В 1967 г. для управления СЭЗ «Манаус» был создан специальный орган – Управление СЭЗ «Манаус» (SUFRAMA). Стратегические задачи «SUFRAMA»: использовать возможность привлечения инвестиций; привлекать частных инвесторов; добиваться признания регионального, а также международного статуса СЭЗ, как одного из путей привлечения инвестиций; стимулировать вложения в создание инфраструктуры «Манаус» как частных, так и государственных инвесторов; контролировать промышленный парк территории; повышать коммерческую активность по развитию сферы услуг.

В **Бельгии** в настоящее время существует два вида зон с особым экономическим режимом: центры по координации деятельности многонациональных предприятий; технопарки и технополисы. Технополисы представляют собой одну из форм свободной экономической зоны, ориентированной на задачи активизации инновационного процесса с помощью региональных центров по разработке и производственному освоению продукции высокого технического уровня. Федеральных законов по регулированию деятельности технопарков в Бельгии нет. Деятельность технопарков и технополисов регулируется региональным законодательством.

Великобритания не имеет зон с особым экономическим режимом в их традиционном понимании. К подобного рода образованиям можно отнести существующие в Великобритании «свободные зоны» и «зоны предпринимательства». Под *свободной зоной* в Великобритании понимается специально выделенная часть государственной территории, на которой товары, произведенные вне территории Европейского Союза, рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории ЕС. Разрешение на учреждение СЗ выдается по запросу физического или юридического лица Королевской службой таможен и акцизов и оформляется соответствующим подзаконным актом по каждой отдельной зоне.

На территории СЗ могут размещаться и находиться на хранении следующие виды товаров, исходя из их правового статуса:

- товары, произведенные вне пределов ЕС;
- товары, произведенные в ЕС, включая Великобританию, свободно обращающиеся в ЕС;
- свободно обращающиеся товары, по которым не все таможенные формальности выполнены;
- товары, находящиеся в свободном обращении, но ввоз которых и их происхождение должны быть подтверждены одной из стран ЕС.

С товарами, находящимися на такой территории, разрешается производить следующие виды операций: хранение, фасовка и переработка с применением низких и высоких технологий, уничтожение товаров.

Под *зоной предпринимательства* понимается определенная Правительством Великобритании на срок 10 лет ограниченная территория, создаваемая в целях стимулирования экономической деятельности. Причиной ее создания является зафиксированный на этой территории в течение длительного времени значительный спад экономической активности. Такие территории выделяются на основании характеристик проживающего на них населения, главными из которых являются хроническая и высокая безработица и низкие доходы. На 2005 г. в Великобритании таких зон 30.

В **Румынии** существуют территории свободных зон, также относящиеся к категории зон с особыми экономическими режимами. В соответствии с Законом № 84/1992 г. «О режиме свободной зоны» любая территория Румынии может быть объявлена свободной зоной, если это обоснованно ее географическим положением, а также с экономической и

социологической точки зрения. Свободные зоны являются частью государственной территории Румынии, и на них распространяется национальное законодательство.

Свободные зоны должны быть четко отделены и огорожены от остальной территории государства либо забором, либо естественными границами, как-то вода, водной путь. Морские или речные суда, находящиеся у причалов свободных зон, считаются находящимися на территории свободной зоны и подчиняются специальному законодательству. Создание и территориальное обособление свободных зон, а также таможенные и эмиграционные органы, прикрепленные к ним, определяются Правительством Румынии по предложению соответствующих центральных или местных органов государственной власти.

В настоящее время в Румынии существует шесть свободных зон, расположенных в районах крупных морских и речных портов и транспортных узлов. 15 апреля 2003 г. в Румынии территорией свободной зоны стал порт Констанца (*свободный порт*).

Правовой режим «свободного порта» предусматривает следующие изъятия из национального законодательства:

отмена таможенного декларирования товаров иностранного происхождения, ввозимых в порт или находящихся в порту, которые подлежат дальнейшему вывозу из страны; декларированию подлежат только товары, предназначенные для ввоза в страну;

отмена требования о предъявлении таможенным властям разрешения на перегрузку в зоне свободного порта с одного транспортного средства на другое;

отмена требования заполнения таможенного формуляра при входе в порт и выходе из него официально зарегистрированного румынского или иностранного транспортного средства, как коммерческого, так и личного;

освобождение от уплаты импортных таможенных пошлин на оборудование, установки, контрольно-измерительную аппаратуру, транспортные средства (за исключением легковых автомобилей), средства перегрузки, маркировки, складирования, использующихся для обеспечения навигации, контроля транспортных потоков, защиты окружающей среды непосредственно в зоне свободного порта.

Свободная зона по закону Югославии 1994 г. определялась как отдельно огороженная и обозначенная часть государственной территории, на которой осуществлялась деятельность, регулируемая законом о свободных зонах. Территория зоны объявлялась не входящей в таможенную территорию Югославии. Зона могла быть создана на территории мест, где имеется морской порт, аэропорт или речной порт, открытые для международного сообщения, а также на магистралях, включенных в сеть европейских дорог (категории E). На территории таких мест могла создаваться только одна зона.

Территория свободной зоны, как фиксировал закон, может состоять из нескольких пространственно обособленных частей – подразделений зоны, которые составляют хозяйственную организационную целостность зоны.

Если такая территория состоит из нескольких частей, каждая ее часть должна быть отдельно огорожена и обозначена. Свободная зона может быть создана, если это экономически оправдано; если из зоны происходит вывоз за границу товаров и услуг; если обеспечены условия по размещению, строительные, энергетические и технические условия, условия по защите окружающей среды и другие условия для нормального функционирования зоны, установленные законом.

Подобный подход сохранен в **Сербии и Черногории**.

В Турции в соответствии с Законом о свободных зонах № 3218 от 15 июня 1985 г. такие территории являются смежными с большинством турецких портов на Средиземном, Эгейском и Черном морях и имеют простой выход к международным аэропортам и магистралям. Свободные зоны в Турции также считаются находящимися за пределами таможенной территории государства. Правом определять место расположения и границы свободной

зоны обладает Совет Министров. Он также выдает разрешение на создание и функционирование свободной зоны государственным учреждениям и органам, физическим и юридическим лицам (как резидентам, так и не резидентам). Все вопросы, касающиеся деятельности свободной зоны, регулируются руководящими постановлениями Совета Министров.

Для **Македонии** свободная экономическая зона – это часть государственной территории, которая обособлена, специально обозначена и огорожена, как одно целое, где коммерческая деятельность ведется на условиях, предусмотренных Законом о СЭЗ и другими законами и в которых применяются таможенные и иные налоговые стимулы, установленные Законом о СЭЗ. Свободные экономические зоны создаются на территориях, определенных в соответствии с пространственными и физическими планами. Они могут быть созданы как в пределах, так и вне пределов городских территорий. СЭЗ может состоять из числа обособленных частей территории Македонии, каждая из которых должна быть огорожена и отделена от другой части.

Европейский Союз, осуществляя контроль за соблюдением правил свободной конкуренции, подвергает тщательному анализу любые случаи государственной поддержки, оказываемой определенным регионам или отраслям экономики в странах-членах, в целях недопущения создания для отдельных субъектов общего рынка преференциальных условий, которые противоречат положениям Римского договора. Прежде всего в связи с этим **Испания** не имеет каких-либо нормативных актов, регламентирующих в общей форме порядок создания и функционирования зон с особым экономическим режимом. Но такая территория со специальным экономическим и налоговым режимом в Испании существует. Речь идет о специальной зоне на Канарских островах. Следует отметить, что вообще Канарские острова имеют особый экономический режим деятельности по сравнению с остальной территорией Испании. На территории островов введены меры, направленные на создание механизмов, обеспечивающих компенсацию расходов, возникающих в связи с удаленностью архипелага от основной части территории страны, в частности, для обеспечения соответствующего уровня цен на энергоносители и воду (ну чем не аналог российского Севера и районов, к нему приравненных, правда – климат другой).

Свободная зона Канарских островов, учрежденная законом в 1994 г., охватывает всю территорию Канарских островов. Однако предприятия, работающие в сфере производства, обработки или сбыта товаров, как произведенных или переработанных на этой территории, так и привезенных с нее, могут находиться только в специально определенных Национальным Правительством Испании местах. Правовой режим зоны действует до 31 декабря 2008 г., если не будет получено одобрение ЕС на продление срока. Регистрация компаний СЗКО прекращается 31 декабря 2006 г.

Под свободной зоной в **Сирии** в соответствии с декретом Президента САР от 27 января 2003 г. понимается огражденная и ограниченная территория Сирии, на которую не распространяется внутреннее таможенное и внешнеторговое регулирование. Территория свободной зоны не является частью таможенной территории Сирии. Для создания каждой отдельной свободной зоны в Сирии необходимы соответствующие декрет Президента и постановление Правительства. В настоящее время в Сирии действуют восемь свободных зон.

Могут создаваться частные свободные зоны. Де-юре любое частное предприятие, находящееся на ограниченной территории и обеспечивающее выполнение ряда требований таможенного контроля, может получить статус свободной зоны со всеми сопутствующими льготами. Де-факто данная норма рассчитана на реализацию крупных инвестиционных проектов производственной направленности, так как указанный статус может быть получен только по решению Совета директоров Генеральной организации свободных зон. На тер-

ритории частных свободных зон распространяются все соответствующие свободным зонам льготы.

В Нидерландах зоны с особым экономическим режимом (экономические зоны) имеют место на *Антильских островах*, являющихся частью Королевства Нидерландов. Экономические зоны функционируют на острове Кюрасао, где сконцентрирована основная часть экономики Нидерландских Антильских островов. В настоящее время таких зон три. Экономическая зона порта Виллемстад, аэропортовая особая экономическая зона, расположенная около международного аэропорта Кюрасао, а также особая экономическая зона «Промышленный парк Бривенгат». Все три особых экономических зоны управляются компанией «Curingde N. V.»³⁶⁰, 85 % акций которой (контрольный пакет) принадлежит Администрации острова Кюрасао.

Закон Антильских островов от 12 февраля 2001 г. установил в качестве *экономической зоны* территорию, на которой товары могут храниться, дорабатываться, упаковываться, подвергаться другой обработке, на которой и с которой могут предоставляться услуги. Такие зоны создаются и прекращаются указом Исполнительного Совета Островов. Указ о создании должен включать четкое указание и определение границ территории (территорий), где будет установлена экономическая зона.

Свободная экономическая зона в *Литве*, как закреплено законом от 28 июня 1995 г., — это территория, предназначенная для целей ведения торгово-предпринимательской и предпринимательской деятельности на финансовых рынках, в рамках которой субъектам предпринимательской деятельности предоставлены особые экономические и правовые условия ведения деятельности, установленные специальным законом.

С согласия Таможенного департамента Министерства финансов Литвы уже на территории свободной экономической зоны могут создаваться *свободные территории* — части территории зоны, обособленные от остальной части ее территории и от таможенной территории Литвы, не составляющие таможенную территорию. В рамках свободной территории товары считаются находящимися за пределами таможенной территории Литвы для целей импортных и экспортных платежей и других запретов и ограничений экономического характера. Свободные территории СЭЗ являются свободными зонами в соответствии с Таможенным кодексом. Создание СЭЗ может быть инициировано в Литве городским или районным муниципалитетом, а также окружным муниципалитетом, путем представления в Правительство Республики предложения о создании свободной экономической зоны.

Территориальные границы свободной экономической зоны, виды допустимой деятельности и срок ее существования, структуру управляющей компании; функции, полномочия и ответственность ее должностных лиц; процедуру ликвидации управляющей компании без ликвидации самой зоны и порядок формирования новой компании; основные принципы отношений между государственными и муниципальными органами по поводу важных государственных (муниципальных) объектов и управляющей компанией СЭЗ по поводу использования этих объектов для обслуживания зоны; процедуру для установления налогов, уплачиваемых предприятиями СЭЗ для общих ее нужд, в Литве устанавливает законом.

В Латвии созданы 4 зоны с особым экономическим режимом: Рижский и Вентспилсский *свободные порты* (законы 1997 г. и 2000 г. соответственно), Лиепайская и Резекненская *специальные экономические зоны*. Правовой режим ведения предпринимательской деятельности в каждой из них регулируется отдельным законом (единого закона о территориях со специальным экономическим режимом нет).

Территорией в пределах свободного порта, в которой действует специальный правовой режим осуществления хозяйственной деятельности, является свободная зона. *Свобод-*

³⁶⁰ Полное название: Cura Cao Industrial & International Trade Development Co. N.V.

ная зона — территория лицензированных предприятий свободного порта и Управления порта. На территории свободной зоны ввезенные товары в отношении применения таможенных платежей и мероприятий торговой политики приравниваются к находящимся за пределами таможенной территории Латвийской Республики. Режим свободной зоны применяется только к таким предприятиям (предпринимательским обществам), территория которых в Свободном порту отграничена и обеспечена соответственно оборудованными одним или несколькими таможенными пограничными пропускными пунктами и охраной, которая следит за тем, чтобы движение товаров и лиц на территорию лицензированного предпринимательского общества и с нее соответствовало таможенным требованиям. Каждое лицензированное предпринимательское общество обеспечивает охрану своей территории.

Предприятия (предпринимательские общества), на которые распространяется режим свободной зоны, не должны осуществлять предпринимательскую деятельность за пределами территории Свободного порта. Предпринимательской деятельностью за пределами территории лицензированного предпринимательского общества не считаются:

- 1) нахождение структуры управления или представительства предприятия (предпринимательского общества) за пределами отграниченной территории;
- 2) ведение переговоров о сделке и заключение договоров за пределами отграниченной территории;
- 3) другие действия, не имеющие характера товарно-денежной сделки;
- 4) транзит товаров через отграниченную территорию. Поскольку свободная зона – это территория лицензированного предприятия, порядком ее создания следует считать порядок приобретения предприятием статуса лицензированного.

Территория **специальной экономической зоны** — это территория соответствующего города и окружающего его района, которая образована для достижения определенных индивидуальным законом о специальной экономической зоне целей и границы которой устанавливаются этим Законом. Закон устанавливает и срок существования такой территории. Так, Лиепайская специальная экономическая зона создана на двадцать лет – с 1 марта 1997 г. по 1 марта 2017 г. Срок деятельности Лиепайской специальной экономической зоны в установленном законом порядке может быть продлен.

Свободные зоны в **Малайзии** считаются территориями вне таможенной территории страны. Товары, за исключением запрещенных специальным законодательством могут ввозиться в свободные зоны, обрабатываться в них и экспортироваться без уплаты таможенных пошлин, акцизных сборов, налога на продажу, налога на услуги. Объявление о создании новых зон с публикацией в печати делает министр финансов (в Малайзии его функции возложены на премьер-министра).

В настоящее время в Малайзии созданы и функционируют 25 свободных зон, в том числе 11 зон свободной торговли, а также 14 свободных промышленных зон.

На территории **Португалии** с октября 1980 г. существует всего одна свободная экономическая зона на острове Мадейра, имеющем статус автономной территории Португалии, с ограничением срока деятельности до конца 2011 г. Свободная экономическая зона Мадейра, также именуемая Международным деловым центром Мадейра, создавалась для осуществления деятельности в 4 основных областях: свободная промышленная зона; центр финансовых услуг; центр международного сервиса; международная регистрация судов. В соответствии с решением Европейской комиссии от 11 декабря 2002 г. Центр прекратил выдачу новых лицензий на деятельность в сфере финансовых услуг, а также страхования и перестрахования, развивая деятельность в остальных трех областях.

Что касается **свободной промышленной зоны** как промышленной зоны свободного предпринимательства, то она представляет собой индустриальный парк площадью 138 га, располагающийся на восточной оконечности острова Мадейра в местечке Канисал, находя-

щемся на расстоянии 30 км от Фуншала. Эта территория выделена для привлечения различных видов промышленности, позволяя использовать право беспошлинного импорта товаров и услуг для их промышленного использования. На ней располагается грузовой терминал, позволяющий производить разгрузку крупногабаритных, твердых и жидких грузов. Действующее законодательство позволяет осуществлять любое производство, которое не угрожало бы национальной безопасности и не наносило вред окружающей среде. Основными видами промышленности являются сборка компьютеров, производство пластмассовых изделий, продуктов питания, табачных изделий, моющих и чистящих средств, рыбопереработка. Широко представлены фирмы из Бразилии, Франции, Италии, Испании, Португалии и Южной Африки.

Несколько специфическая ситуация во **Франции**, где в соответствии с Законом от 1 августа 2003 г. о путях направления и планировании развития города и обновлении городского хозяйства создается 41 **свободная городская зона**, систему льгот для которых с 1 января 2004 г. одобрил Евросоюз. Основная декларируемая цель создания таких территорий – помощь неблагополучным в социальном плане районам. В целях реструктуризации кварталов в слаборазвитых городских зонах разработана национальная программа реконструкции городского хозяйства, которая охватывает действия и особый режим инвестиций при обустройстве городских территорий, реабилитации, определении мест проживания, сносу и возведению жилых зданий, созданию реабилитации и демонтажу оборудования государственного или коллективного пользования, реорганизацию мест экономической и коммерческой деятельности, любые другие инвестиции, способствующие реконструкции городских зон.

Для реализации национальной программы государством предоставляются кредиты. Законами о финансировании на период 2004–2008 гг. предусматривается кредит в размере 2,5 млрд евро, при этом ни один из траншей, выделяемых в течение этого периода, не может быть ниже суммы в 465 млн евро.

В **Соединенных Штатах Америки** как на федеральном уровне, так на уровне отдельных штатов отсутствуют понятия свободных экономических зон или зон свободной торговли. Вместе с тем в США существуют так называемые «зоны внешней торговли», которые, отличаясь от зон свободной торговли, тем не менее, в процессе своего функционирования предусматривают предоставление определенных льгот в отношении ввозимых на их территорию товаров. **Зоны внешней торговли**, существующие на основании закона 1954 г., – это зоны, географически расположенные на территории США в портах въезда в страну или на прилегающих к ним территориях, но рассматриваемые законодательством как находящиеся за пределами таможенной территории страны. Они территориально обособлены, замкнуты и обычно снабжены средствами для причаливания, разгрузки, хранения, обработки, производства и экспонирования товаров, а также для их дальнейшей транспортировки по суше, воде или по воздуху.

Существует два вида таких территорий: **зоны общего назначения** и **субзоны специального назначения**. Зоны общего назначения предназначены для многоцелевого использования. Субзоны специального назначения представляют собой подчиненные зонам общего назначения образования (но находящиеся за пределами территории последних), которым статус зоны внешней торговли предоставлен в отношении конкретных пользователей и осуществляемых операций. Речь идет о таких операциях, которые в практическом плане невозможно переместить в соответствующую зону общего назначения, например, нефтепереработка, автомобильное производство. На сегодняшний день в США функционируют 253 зоны общего назначения и около 400 субзон.

В каждом порту может быть создана, по крайней мере, одна зона внешней торговли. Однако когда порт граничит более чем с одним штатом, в каждом из штатов, с которыми он

граничит, создается, по крайней мере, по одной такой зоне. Когда два города, разделенные водой, пользуются одним портом, зона внешней торговли также может быть создана в каждом из таких городов или на прилегающих к ним территориях.

Создание различных типов льготных режимов для инвестиционной деятельности на ограниченных участках государственной территории является важной составной частью проводимой **Китайской Народной Республикой** политики открытости внешнему миру, прежде всего в части привлечения иностранных инвестиций. В Китае существует несколько типов зон с особым экономическим режимом: Специальные экономические зоны (СЭЗ), зоны экономического и технологического развития (ЗЭТР), так называемые «бондовые зоны», зоны приграничного экономического сотрудничества (ЗПЭС), так называемые районы «экспортной переработки».

В Китае нет законодательного акта, который бы детально прописывал порядок создания, функционирования и управления зонами, а также содержал бы исчерпывающий перечень льгот, предоставляемых в них. Вообще, правовая база деятельности различных типов зон с особым экономическим режимом в КНР внешне представляется достаточно запутанной. Действующее законодательство формировалось «по мере необходимости». В частности, решения о создании СЭЗ оформлялись на уровне Постоянного Комитета Всекитайского собрания Народных Представителей (ПК ВСНП), но аналогичное решение о создании СЭЗ Пудун (г. Шанхай) принималось на уровне Госсовета КНР, т. е. подзаконным актом органа исполнительной власти. Одновременно с общегосударственными нормативными актами по отдельным вопросам деятельности СЭЗ издавались решения провинциальных властей, а также местных властей на территории самих СЭЗ.

В отношении ЗЭТР наблюдается в целом та же картина. Единая система управления этим типом зон фактически отсутствует. Их создание оформлялось разовыми решениями правительства КНР, принимавшимися на основании соответствующих обращений со стороны провинциальных и городских властей. В результате имеют место существенные различия в порядке регулирования деятельности ЗЭТР. В частности, в большинстве случаев функции по административному управлению зонами брали на себя соответствующие провинциальные или городские власти. В то же время в части ЗЭТР функции по управлению делегировались специально созданным для этих целей компаниям.

Специальные экономические зоны начали создаваться в Китае в 80-х гг. XX в. в южных провинциях. Тогда были созданы СЭЗ Шэньчжэнь, Чжухай, Шаньтоу, Сямэнь. В 1989 г. статус специальной экономической зоны был предоставлен островной провинции Хайнань, а в 1990 г. в г. Шанхае образован особый район Пудун. Особенностью созданных в начале 80-х гг. СЭЗ было то, что эти достаточно крупные территории в экономическом и административном планах были фактически отделены от остальной территории страны. СЭЗ были преимущественно ориентированы на привлечение капитала зарубежных китайцев. Их инвестиции до сих пор остаются главным источником иностранных капиталовложений не только в СЭЗ, но и в экономику КНР в целом.

Зоны экономического и технологического развития (ЗЭТР) стали создаваться с 1984 г. для активизации привлечения иностранных инвестиций. В настоящее время в Китае насчитывается 49 ЗЭТР так называемого «государственного уровня», т. е. прошедших утверждение Госсоветом КНР. ЗЭТР учреждались преимущественно в крупных промышленных городах, в том числе таких, как Пекин, Шанхай, Гуанчжоу, Тяньцзинь, Далянь, Харбин, Урумчи, Ухань, Чунцин, Ханчжоу, Шэньян, Чанчунь, Инкоу и др. Территории ЗЭТР значительно меньше по площади, чем территории СЭЗ.

ЗЭТР специализируются преимущественно на производстве товаров на экспорт. Другие виды хозяйственной деятельности в них не осуществляются. Фактически ЗЭТР стали своего рода мини-СЭЗ производственного типа. В отличие от СЭЗ ЗЭТР в меньшей степени

ориентированы на привлечение капитала зарубежных китайцев, в них осуществлялись капиталовложения крупнейших ТНК. В ЗЭТР действует разрешительный порядок осуществления инвестиций и реализуемые с участием иностранного капитала проекты подлежат предварительному утверждению. В настоящее время имевшиеся ранее таможенные льготы в основной части отменены. Налоговые льготы пока продолжают действовать.

Бондовые зоны начали создаваться в 1990-х гг. Фактически они являются свободными таможенными зонами производственного типа. Помимо предоставления услуг по хранению, упаковке и транспортировке экспортно-импортных товаров, в них также допускается производственная деятельность, что в значительной мере сближает их с ЗЭТР. В настоящее время в КНР насчитывается 15 таких зон.

Доставка товарной продукции на территории этих зон из других регионов КНР приравнивается к экспортным операциям, а направление товаров из них на остальную китайскую территорию считается импортом. При этом не оформляются лицензии на импорт и экспорт, не взимаются таможенные платежи в отношении машинотехнического оборудования, расходных материалов, транспортных средств, офисной техники, ввозимых из-за рубежа для собственных нужд, а также в отношении иностранных материалов, запасных частей, топлива, упаковочных материалов, импортируемых в зоны для реэкспортных операций. Производственные ПИИ в «бондовых зонах» уплачивают льготную ставку подоходного налога (15 %).

В КНР существуют и другие разновидности зон с особым экономическим режимом. В частности, с весны 2000 г. в Китае стали создаваться так называемые **районы «экспортной переработки»**. К настоящему времени Правительством КНР было санкционировано создание 39 таких районов.

Закон **Российской Федерации** об особых экономических зонах 2005 г. определил ОЭЗ как определяемую Правительством РФ часть государственной и таможенной территории РФ, на которой действует особый режим ведения предпринимательской деятельности (ст. 2 Закона). Целями создания таких зон объявлены развитие обрабатывающих отраслей экономики, отраслей высоких технологий и производство новых видов продукции.

На территории России могут создаваться два типа особых экономических зон:

– **промышленно-производственные ОЭЗ**; **технико-внедренческие ОЭЗ**. **Промышленно-производственные особые экономические зоны** создаются на участках территории, площадь которых составляет не более десяти квадратных километров.

Технико-внедренческие особые экономические зоны создаются на участках территории, площадь которых составляет не более двух квадратных километров.

По российскому закону ОЭЗ не может находиться на территории нескольких субъектов РФ. Территория особой экономической зоны не должна включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования. На такой территории не допускается размещение объектов жилищного фонда.

На территории особой экономической зоны не допускается:

- 1) добыча и переработка полезных ископаемых, ломопереработка;
- 2) производство и переработка продукции черной и цветной металлургии (за исключением производства особо чистых металлов и сплавов, соединений и изделий из них, материалов для электроники);
- 3) производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

При создании ОЭЗ решением Правительства России определяются виды деятельности, разрешенные на ее территории (ст. 4 Закона).

Особые экономические зоны в России могут создаваться только на земельных участках, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности. На момент

создания промышленно-производственной особой экономической зоны земельные участки, образующие ее территорию, не должны находиться во владении и (или) пользовании граждан и юридических лиц. Такое же требование предъявляется к территории технико-внедренческой ОЭЗ, но с исключением для образовательных и (или) научно-исследовательских организаций.

Таково же различие между типами особых экономических зон и в отношении находящихся на их территориях объектов собственности. На территории и того и другого типа зоны могут располагаться только объекты государственной и (или) муниципальной собственности, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан и юридических лиц. Для технико-внедренческих зон исключение делается для образовательных и (или) научно-исследовательских организаций (ст. 5).

Функции управления особыми экономическими зонами возложены на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (уполномоченное федеральное министерство) и его территориальные органы. Закон раскрывает (ст. 40) и понятие находящейся на территории ОЭЗ свободной таможенной зоны. Ее отличает таможенный режим, при котором иностранные товары размещаются и используются в пределах территории особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, а также без применения к указанным товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с российским законодательством, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин.

Закон 2005 г. прекратил существование особых и свободных экономических зон, созданных до его принятия (ст. 43), но специально оговорил, что его положения не распространяются на отношения, урегулированные законами об особых экономических зонах в Калининградской и Магаданской областях.

Первому закону об особой экономической зоне в Калининградской области от 22 января 1996 г. предшествовали правовые акты, создавшие с начала 90-х гг. на ее территории «свободную зону». В 2005 г. Закон «Об особой экономической зоне в Калининградской области» был принят в новой редакции.

По своему содержанию *Особая экономическая зона в Калининградской области* является свободной таможенной зоной, что вызвано стремлением федеральной власти компенсировать жителям области эксклавность ее территории. Поэтому особой экономической зоной объявлена территория всей Калининградской области, на которой осуществляется специальный правовой режим ведения хозяйственной, в том числе производственной, инвестиционной и иной деятельности, установленный в отношении лиц, отвечающим требованиям закона об ОЭЗ.

Иная ситуация с *Особой экономической зоной в Магаданской области*. Соответствующий федеральный закон от 31 мая 1999 г. обозначил в качестве целей создания ОЭЗ развитие производительных сил, финансового и товарного рынка Магаданской области. Особая экономическая зона в Магаданской области – это территория, расположенная в административных границах города Магадана, на которой установлен особый правовой режим хозяйственной деятельности и режим свободной таможенной зоны. Территория ОЭЗ в Магадане существует до 31 декабря 2014 г.

8.9. Территории со специальным экономическим режимом: зоны особого экономического развития – концессии, оффшорные зоны

Появление территорий (зон) особого экономического развития (территории концессии) исторически предшествовало современному институту аренды территории. Именно концессия на управление Суэцким каналом Международному обществу Суэцкого канала (Компании Суэцкого канала) формально прикрывала контроль Британской империи над этой водной артерией (Англия владела 44 % акций Компании и господствовала в тот период в Египте).

Территория в режиме концессии. Практика предоставления концессий многообразна. Характерна ситуация Советской России 20-х гг. XX в.

Посредством концессий Советское государство имело целью осуществить, по словам В. И. Ленина, «договор, блок, союз Советской, т. е. пролетарской, государственной власти с государственным капитализмом против мелкобуржуазной (патриархальной и мелкобуржуазной) стихии»³⁶¹. Причем концессия интерпретировалась как «продолжение классовой борьбы в иной форме, а никоим образом не замена классовой борьбы классовым миром»³⁶².

25 марта 1920 г. СНК РСФСР утвердил тезисы о концессиях, а 23 ноября 1920 г. вышло Постановление (декрет) СНК РСФСР «Об общих экономических и юридических условиях концессий». В 1921 г. был заключен первый концессионный договор (Советская Россия подходила к вопросу с заинтересованной осторожностью).

В 1921–1922 гг. было заключено 14 концессионных договоров. Предложений от соискателей было 224.

1922–1923 гг. – 32 договора на 579 предложений;
1923–1924 гг. – 34 договора на 396 предложений;
1924–1925 гг. – 29 договоров на 256 предложений;
1925–1926 гг. – 26 договоров на 482 предложения;
1926–1927 гг. – 8 договоров на 263 предложения;
1927–1928 гг. – 4 договора на 200 предложений.

В дальнейшем концессионные договоры практически перестали заключаться.

На 1 октября 1928 г. из 147 заключенных концессионных договоров действовало только 68, причем 13 из них – номинально³⁶³. Отказ от нэпа привел к досрочному расторжению большинства концессионных договоров. На 1 января 1936 г. в СССР оставалось только 11 концессий³⁶⁴.

Сам по себе концессионный договор (в СССР он утверждался СНК) закрепляет сдачу государством иностранной фирме (концессионеру) в эксплуатацию на определенных условиях естественных богатств, предприятий и других объектов³⁶⁵. Концессия предполагает активное использование территории, эксплуатацию предприятий, земельных участков, недр государственной территории.

³⁶¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 223.

³⁶² Там же. С. 224.

³⁶³ См.: Концессии // Большая Советская Энциклопедия. Т. 34. М., 1937. Ст. 181–183.

³⁶⁴ Там же.

³⁶⁵ Додонов В. Н., Каминская Е. В., Румянцев О. Г. Словарь гражданского права /Под общ. ред. В. В. Залесского. М., 1997. С. 129.

В правовом отношении над территорией, на которой предоставлена концессия, сохраняется юрисдикция государства, предоставившего концессию. Вопросы заключения или прекращения концессионного договора решаются, прежде всего, на основе внутреннего законодательства соответствующего государства. «Именно в соответствии с принципами международного права, – подчеркивает М. М. Богуславский, – регулирование условий концессионных договоров входит в сферу внутреннего, а не международного права»³⁶⁶. Та же концессия западных держав на управление Суэцким каналом пусть и была формой юридического прикрытия их господства, не создавала формально на территории канала суверенитета какого-либо другого государства, кроме Египта.

Концессионный договор – это не обычный гражданско-правовой контракт, прекращение которого неправомерно. Это односторонний акт суверенного государства, выраженный в форме особого договора. На основе этого акта частной компании, в том числе и иностранной, предоставляется право заниматься определенной хозяйственной деятельностью, полезной для экономики развивающихся государств. Но с этой же целью действие такого акта может быть досрочно прекращено, предоставленная концессия может быть «взята обратно».

Прекращение концессии не будет международным правонарушением, поскольку концессионный договор не является международным соглашением, заключаемым между субъектами международного права³⁶⁷.

С разработкой российского закона «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами» наметилось новое дыхание механизма концессий. В первом чтении закон был принят в апреле 1996 г. и лишь к июню 2005 г. он с трудом подошел к рассмотрению во втором.

В соответствии с законом на той или иной части государственной территории может вводиться режим концессии, если это прямо оговорено соответствующим договором. В целях обеспечения обороны, безопасности страны и охраны окружающей среды законодательством Российской Федерации могут устанавливаться на отдельных участках территории Российской Федерации ограничения и запреты на осуществление деятельности по концессионным договорам.

Вопросы концессий как затрагивающие территориальные режимы государства отнесены к компетенции федераций даже в сложносоставных государствах. Конституция Австрийской Республики, например, к ведению Федерации относит и законодательство, и исполнительную деятельность по вопросам установления границ, судоходства, сооружения и содержания в порядке водных путей (ст. 10.2), но вопросы регулирования вопросов судоходства по внутренним водам в той части, в которой оно касается судоходных концессий, если они не расположены на Дунае, Боденском озера, Нойзидлерском озере и не на пограничных участках других пограничных водных путей, делит между уровнями власти, отдавая Федерации законодательство, а землям – исполнительную деятельность (ст. 11).

Мировой опыт выработал норму, отличающую договор концессии от межгосударственного договора аренды – иностранное государство не может являться стороной концессионного договора.

Предметом концессионных договоров является установление прав и обязанностей как в отношении отдельных видов хозяйственной деятельности, предоставление права на осуществление которых находится в компетенции органов власти государства, в том числе в области пользования недрами и другими природными ресурсами на его территории, континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне; так и в отношении объек-

³⁶⁶ Богуславский М. М. Перестройка международных экономических отношений и правовая природа концессионных договоров // Международное сотрудничество и международное право. М. С. 101.

³⁶⁷ Там же. С. 104.

тов государственной или муниципальной собственности. Виды хозяйственной деятельности и объекты государственной и муниципальной собственности, в отношении которых может быть заключен концессионный договор, определяются в специально утверждаемых перечнях. Объекты муниципальной собственности включаются в перечни с согласия муниципальных образований.

Сторонами концессионных договоров в Российской Федерации являются:

а) Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации и/или правительства (администрации) субъекта Российской Федерации или уполномоченных ими органов исполнительной власти; субъекты Российской Федерации в лице правительств (администраций) субъектов Российской Федерации или уполномоченных ими органов исполнительной власти;

б) юридические и физические лица, признаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации российскими или иностранными инвесторами.

Решение о заключении концессионного договора, стороной которого является Российская Федерация, принимает Правительство Российской Федерации. Решение о заключении концессионного договора, стороной которого является субъект Российской Федерации, принимает правительство (администрация) субъекта Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с заключением, исполнением и прекращением концессионных договоров Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с российскими и иностранными инвесторами, регулируются законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными договорами. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены российскими законами, применяются правила международного договора.

Видами концессионных договоров в соответствии со ст. 5 Закона РФ являются собственно концессионный договор, оглашение о разделе продукции и соглашение о предоставлении услуг (с риском или без риска).

Уже в упоминавшемся Постановлении СНК РСФСР «Об общих экономических и юридических условиях концессий» от 23 ноября 1920 г. были исчерпывающим перечнем приведены следующие условия концессий:

1. Концессионеру предоставлялось вознаграждение долей продукта, обусловленной в договоре, с правом вывоза за рубеж.

2. В случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах концессионеру предоставлялись торговые преимущества (например, заготовка машин, специальные договоры на крупные заказы и т. д.).

3. В зависимости от характера и условий концессии предоставлялись продолжительные сроки концессии для обеспечения полного возмещения концессионера за риск и вложенные в концессию технические средства.

4. Правительство РСФСР гарантировало, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции.

5. Концессионеру предоставлялось право найма рабочих и служащих для своих предприятий на территории РСФСР с соблюдением КЗоТ или специального договора, гарантирующего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье.

6. Правительство РСФСР гарантировало концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами Правительства условий концессионного договора³⁶⁸.

³⁶⁸ См.: Декреты Советской власти. Т. XI. Октябрь – ноябрь 1920. М., 1983. С. 252–253.

По закону РФ 2005 г. в концессионных договорах предусматривается предоставление государством инвестору:

– на возмездной и срочной основе исключительного права на осуществление видов деятельности и пользование объектами, а также права собственности на произведенную продукцию и полученные доходы согласно условиям договора (собственно концессионный договор);

– на возмездной и срочной основе исключительного права на осуществление видов деятельности в целях получения прибыли и продукции, которая подлежит разделу между сторонами на условиях, определенных договором (соглашение о разделе продукции). Распределенная продукция в соответствующей части является собственностью каждой из сторон договора. Осуществление деятельности по договору предусматривает предоставление особого налогового режима;

– на срочной основе права на осуществление предусмотренных законом видов деятельности в целях выполнения услуг (с риском или без риска) за вознаграждение (соглашение о предоставлении услуг). При предоставлении услуг с риском вознаграждение инвестору производится при условии достижения им результата, предусмотренного в договоре, а без риска – за осуществленную им деятельность. Продукция, полученная в результате деятельности инвестора, является государственной собственностью.

Инвестор, заключивший концессионный договор, может в случаях и порядке, определяемых договором, переуступить полностью или частично третьим лицам свои права и обязанности, а также перевести третьим лицам свой долг по договору, если это не нарушает прав и интересов другой стороны по договору и обеспечивает сохранение целей и достижение результатов, предусмотренных договором. Переуступка прав и обязанностей по договору оформляется соответствующим документом, являющимся его неотъемлемой частью (ст. 3 Закона). Закон подробно регламентирует как общие (ст. 22), так и специальные (ст. 23) условия, подлежащие включению в концессионный договор, другие вопросы правового взаимодействия государства и инвестора, как на территории концессии, так и за ее пределами.

Срок действия концессионного договора не может превышать 50 лет (ст. 24). По истечении срока действия концессионного договора, при условии добросовестного выполнения инвестором взятых на себя обязательств, договор может быть продлен по просьбе инвестора на условиях, определенных в порядке, предусмотренном федеральным законом, но не более чем на 20 лет.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.