

УДК 342.15

**ТЕРРИТОРИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ:  
КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
И ПРИКЛАДНЫЕ ПОДХОДЫ**

**А. Н. Нифанов**

*Белгородский государственный университет*

Поступила в редакцию 18 октября 2010 г.

**Аннотация:** *представлена авторская трактовка феномена территории. Выявлены ее базовые параметры, закрепленные в Конституции Российской Федерации и получившие свое продолжение в федеральном законодательстве. Представлены доводы в пользу актуальности решения на теоретико-концептуальном и нормотворческом уровне отдельных проблем территории.*

**Ключевые слова:** *территория, пространство, континентальный шельф, искусственные территории, пограничные территории.*

**Abstract:** *the paper is about account the variety of approaches to the study of the phenomenon of the territory before its author's treatment. In the context of the stated concerns of the common law features of the territory were revealed its basic parameters set forth in the Constitution of the Russian Federation and the receiving continued in the federal legislation. In this paper the case for the relevance-theoretic solution to conceptual and normative level the problems areas are shown.*

**Key words:** *territory, space, continental shelf, artificial territory, the border territory.*

Обновление российской государственности ориентирует на переосмысление сложившихся в теории и практике понятий и явлений государственно-правовой действительности. Прежде всего, это касается атрибутов государства, в числе которых – его территория.

Феномен территории отличается тем, что устойчиво удерживает научное внимание представителей самых различных областей знаний, которые доступным им инструментарием пытались постигнуть глубину этой единственной материальной основы существования человечества. Юридическая наука также активно проявляет себя в исследовании территории с позиций методологии ее отраслевых направлений и институциональных особенностей. В отличие от частноправового подхода, рассматривающего территорию как объект права собственности или гражданско-правового оборота, публично-правовая специфика раскрывает территорию как пределы государственного суверенитета, определяющий признак государства, критерий самоидентификации граждан, сферу исключительного ведения государства, границы юрисдикции государственного механизма и местного самоуправления, основу развития этносов и др.

Проблемы территории в ее правовом измерении освещены в работах таких ученых, как С. Н. Бабурин<sup>1</sup>, Ю. Г. Барсегов<sup>2</sup>, И. Н. Барциц<sup>3</sup>, Л. И. Волова<sup>4</sup>, Б. М. Клименко<sup>5</sup>, В. А. Ржевский<sup>6</sup>, А. С. Саломаткин<sup>7</sup> и др. Сохраняя исследовательскую преемственность, каждый из авторов привнес в понимание территории собственную научную огранку. При этом ввиду своей правовой полиаспектности феномен территории с изыскательских позиций остался столь же привлекательным и благодатным. Это подтверждается уже при понятийном уточнении категории «территория».

В современной российской науке понятие «территория» достаточно разработано<sup>8</sup>. Еще Большая Советская энциклопедия определяла территорию как «пространство, в пределах которого государство осуществляет свой суверенитет, где господствующий класс осуществляет свою государственную власть, распоряжаясь, в частности, и самой территорией и организуя ее в административном отношении в соответствии со своими интересами»<sup>9</sup>. Сегодня такое определение не может удовлетворить ни теоретиков, ни практиков. Современное понимание государственной территории выводится из ее определения как пространства, на которое распространяются правовые установления данного государства, где органы государственной власти обладают правом на законное принуждение к соблюдению и исполнению правовых норм<sup>10</sup>. Среди существующих определений государственной территории преобладает понимание ее как «земного пространства, в пределах которого действует присущее государству свойство верховенства (территориального верховенства), иными словами, пространства, в пределах которого государство осуществляет верховную власть и которым оно распоряжается, организуя его в адми-

<sup>1</sup> См.: *Бабурин С. Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997.

<sup>2</sup> См.: *Барсегов Ю. Г.* Территория в международном праве. М., 1958.

<sup>3</sup> См.: *Барциц И. Н.* Конституционно-правовое пространство России : формирование и динамика. М., 2001.

<sup>4</sup> См.: *Волова Л. И.* Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1981.

<sup>5</sup> См.: *Клименко Б. М.* Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974.

<sup>6</sup> См.: *Ржевский В. А.* Территориальная организация советского государства. Саратов, 1966.

<sup>7</sup> См.: *Саломаткин А. С.* Территориальная организация Российского государства. Челябинск, 1996.

<sup>8</sup> См., например: *Бабурин С. Н.* Территория государства : правовые и геополитические проблемы. М., 1997 ; *Его же.* Территориальные режимы и территориальные споры. М., 2001 ; *Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000 ; *Доленко Д. В.* Политика и территория : основы политического регионоведения. Саранск, 2000.

<sup>9</sup> БСЭ. 3-е изд. М., 1976. Т. 76. С. 509.

<sup>10</sup> См.: *Анненкова В. Г.* Территория государства как дефиниция конституционной теории и практики // История государства и права. 2006. № 3.

нистративном (для целей управления) отношении и устанавливая его правовой режим (в целом и в части)»<sup>11</sup>.

Многообразными являются подходы не только к определению территории, но и к ее классификации. Например, английский правовед Я. Броунли выделяет четыре вида режима территорий: территориальный суверенитет; территории, на которые не распространяется суверенитет какого-либо государства или группы государств и которые имеют свой собственный статус (например, подмандатные и подопечные территории); *res nullius* (ничейной территории) и *res communis* (территории, принадлежащей всем)<sup>12</sup>.

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)<sup>13</sup>.

На наш взгляд, продемонстрированный значительный терминологический люфт обусловлен широтой научных подходов, концептуальных основ и теоретических обоснований. Г. Гроций утверждал, что вряд ли возможно однозначно определить происхождение понятия «территория», хотя и неизменно отмечал его государственно-правовой генезис<sup>14</sup>.

Интерпретации, встречающиеся в специальной литературе, проявляют себя двояко. Они могут как приращивать научные знания относительно юридического содержания территории, типологии ее правовых режимов, видового разнообразия, так и редуцировать сущностные черты исследуемого правового явления.

Полагаем, что формированию конституционной доктрины территории будет способствовать не только уяснение содержания данного понятия, но и отграничение его от иных смежных с ним: пространства, земли и др. В связи с этим поясним, что 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)<sup>15</sup>. 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 общество<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Ушаков Н. А. Международное право : основные термины и понятия. М., 1996. С. 38.

<sup>12</sup> Международное право / отв. ред. Г. И. Тункин. М., 1994. С. 71.

<sup>13</sup> См.: Ушаков Н. А. Международное право : основные термины и понятия. М., 1996. С. 37.

<sup>14</sup> См.: Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1994. С. 642.

<sup>15</sup> См.: Бабурин С. Н. Территориальные режимы и территориальные споры. М., 2001. С. 15.

<sup>16</sup> См.: Курс международного права : в 6 т. М., 1967. Т. 2. С. 58.

Таким образом, во избежание дефинитивных нестыковок в исследуемой сфере предлагаем авторскую трактовку понятия «территория» – это интегральная категория, получающая свою качественную определенность через естественно-метрические, государственно-идентифицирующие, формально-определенные и социокоррелирующие свойства материальной сущности бытия. При этом необходимо уточнить, что названные характеристики территории в зависимости от решаемой теоретической или прикладной задачи могут актуализироваться как совокупно, так и по отдельности.

Отметим, что актуальность заявленной проблематики также поддерживается появлением новых видов территорий, которые требуют не только теоретического осмысления, но и должного правового регулирования.

Так, остается неразрешенной проблема искусственных или намывных<sup>17</sup> территорий. При этом практика создания искусственных участков для строительства широко распространена в Европе. Например, в Нидерландах 40 % страны находится на искусственно созданных путем намыва территориях. В Дании этот показатель составляет 60 %. Еще один лидер по части создания намывных земель под строительство – Монако, где на намытой территории находится прибрежная часть района Фонтвий. За пределами европейского континента размещение объектов капитального строительства на искусственно созданных территориях распространено в США, КНР, Аргентине, Бразилии, Японии<sup>18</sup>.

Наряду с новыми феноменами в рассматриваемой сфере до сих пор встречаются понятия, которые используются уже длительное время. Однако у них нет единообразного подхода к определению. Так, приграничная территория – понятие, часто встречающееся в юридической литературе, но в полной мере не разработанное. Вопрос о том, каково его значение и содержание, остается недостаточно выясненным. Вместе с тем уточним, что в настоящее время Россия имеет сухопутные границы с 14 странами мира, являясь единственным государством с таким количеством соседей на своих границах. При этом 36 субъектов России имеют общие сухопутные границы с государственной границей России. Этот формальный признак является определяющим для приграничных субъектов РФ<sup>19</sup>. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации»<sup>20</sup> вводит два принципиально важных понятия: приграничная территория и пограничная зона.

В ст. 3 указанного Закона путем перечисления определяется состав приграничной территории: пограничная зона, российская часть вод по-

---

<sup>17</sup> См.: Тикк О. К. Проблемы правового статуса намывных территорий // Закон. 2007. № 1.

<sup>18</sup> См.: Замышляев Д. В., Задорожнюк Е. И. К проблеме создания искусственных территорий // Юрист. 2008. № 6.

<sup>19</sup> См.: Панфилова М. Р. Понятие земель приграничных территорий : историко-правовой аспект // Журнал рос. права. 2006. № 3.

<sup>20</sup> Рос. газ. 1993. 4 мая.

граничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе Российской Федерации, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов. Таким образом, легально не определено понятия приграничной территории.

Об этом неоднократно писал А. Г. Гранберг, обращая внимание на многоаспектную неоднородность территории России, что не позволяет дать унифицированное определение приграничной территории<sup>21</sup>. По его мнению, существует три уровня приграничья.

Макроуровень – субъекты Федерации, имеющие выход к государственным границам. В настоящее время их общая территория – почти 12,5 млн км<sup>2</sup> (73,1 % всей территории России), население – около 74 млн чел. (49,9 % населения России). Однако многие приграничные и прибрежные субъекты Федерации занимают огромные территории, значительные части которых не испытывают существенного воздействия границ. Поэтому для столь обширных территорий нецелесообразно разрабатывать особую приграничную политику, тем более какой-либо особый приграничный статус.

Мезоуровень приграничья – административные районы в составе субъектов Федерации, часть внешних границ которых совпадает с государственной границей. Именно они несут основную нагрузку приграничья и должны рассматриваться в качестве приграничных территорий, имеющих особый статус.

Микроуровень – приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу. Российские эксперты определяют среднюю ширину этой приграничной полосы в 5 км. Однако в трактовке Всемирной торговой организации (ВТО) полоса приграничной торговли определяется как 15-километровая по обе стороны границы.

Учитывая крупномасштабность субъектов Российской Федерации, а также нагрузку, которую несут земли, непосредственно выходящие к государственной границе, полагаем, что в порядке научной дискуссии необходимо определить подходы к решению комплекса обозначенных проблем приграничных территорий.

Далее в контексте заявленной проблематики вычленим из общеправовых черт территории ее базовые параметры, закрепленные в Конституции Российской Федерации, в тексте которой слово «территория» или его производные встречаются 28 раз и касаются различных конституционно-

---

<sup>21</sup> См.: Гранберг А. Г. Межрегиональное экономическое сотрудничество сопредельных стран // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации / под общ. ред. С. Г. Горшенина. Оренбург, 1998. С. 30.

правовых институтов. Так, можно обозначить комплекс конституционных статей, употребляющих понятие «территория» применительно к внутреннему устройству. В соответствии со ст. 67 Конституции «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов». При этом ст. 9 Основного закона России провозглашает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются «как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Далее, в ст. 131 Конституции, расширяется содержание понятия «территория» с учетом института местного самоуправления.

Уточним, что конституционное право многих стран мира употребляет понятие «территория» применительно к своему внутреннему устройству. Данный тезис подтверждает опыт США, где 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 еще неорганизованные территории (Аляска и Индейская территория).

Во Франции помимо государства и государственных учреждений существует понятие территориального коллектива (ст. 72 Конституции Франции)<sup>22</sup>. Территориальные коллективы во Франции – это регионы, которые находятся между национальным уровнем – государством и местными уровнями – департаментами и коммунами<sup>23</sup>. Территориальные коллективы во Франции делятся на два вида: 1) коммуны, департаменты и регионы, подпадающие под действие норм общего права; 2) коллективы Парижского региона, Корсика, заморские департаменты и территории, т.е. те, которые имеют особый статус.

Возвращаясь к российскому конституционному опыту, считаем, что аккумулированное толкование содержания ст. 4, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 27, ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 67, ч. 1 ст. 68, п. «б» ст. 71, ч. 1 ст. 74, ч. 1 ст. 76, ч. 1, 4 ст. 78, ч. 2 ст. 87, ст. 88, ч. 2 ст. 90, ч. 1, 2 ст. 131 Основного закона позволяет утверждать, что существует самостоятельный конституционный институт публичной территории. Он охватывает такую совокупность конституционных норм, посредством которой устанавливается, вводится, изменяется или прекращается формальная определенность пространственных пределов жизнедеятельности страны.

Названные конституционные позиции получают конкретизацию посредством их законодательного развития. Проведенный нами анализ правовых актов, связанных с вопросами регулирования отношений по поводу территории и в связи с ней, показал их отличительную стабильность.

---

<sup>22</sup> Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 665–682.

<sup>23</sup> См.: *Брэбан Г.* Французское административное право : пер. с фр. М., 1988. С. 89.

В частности, даже коренное изменение конституции страны не повлекло за собой отказа от принципиальных позиций определения юридического статуса государственной границы России. Принятые на основе действующей Конституции России федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>24</sup>, от 30 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»<sup>25</sup>, от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>26</sup>, определяющие пределы территориального верховенства России, также сохраняют базовую неизменность. Вышесказанное позволяет акцентировать внимание на принципе стабильности как территориальной детерминанте, не препятствующей его позитивным трансформациям.

Проведенный анализ нормативных правовых актов показал не только наличие норм, устанавливающих тот или иной статус, вид территории, но и актов, в которых территория выступает объектом защиты. В качестве примера укажем Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>27</sup>.

Таким образом, приведенные системность и поступательность трансформаций территориальной детерминанты, по нашему глубокому убеждению, должны быть подкреплены надлежащим образом. Полагаем, что объективные темпы государственного строительства России, а также геополитические вызовы требуют серьезной концептуальной проработки и скорейшего последующего принятия концепции территориального развития Российской Федерации.

---

<sup>24</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>25</sup> Там же. 1998. № 31. Ст. 3833.

<sup>26</sup> Там же. № 51. Ст. 6273.

<sup>27</sup> Рос. газ. 1994. 24 дек.

*Белгородский государственный университет*

*Нифанов А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и государственного управления*

*E-mail: nif@list.ru*

*Тел.: 8-910-328-08-64*

*Belgorod State University*

*Nifanov A. N., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the International Law and Government Study Department*

*E-mail: nif@list.ru*

*Tel.: 8-910-328-08-64*