

Нифанов А.Н.,

доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета (Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ В ГОСУДАРСТВЕ

Исследование зарубежного опыта конституирования территории в государствах требует анализа соответствующих учредительных актов. В частности, нами сконцентрировано внимание на ряде федераций, представляющих различные континенты (Австрия, Бельгия, Бразилия, Аргентина, Мексика, Индия и Объединенные Арабские Эмираты). Подобный отбор, помимо прочего, обусловлен наличием признанных самобытными – австрийской, бельгийской и южноамериканской – моделей конституирования федеративных отношений.

Указанные конституции различными терминами называют саму территорию государства: территория Федерации (Конституция Австрии¹); «национальная территория», «аргентинская территория» (Конституция Аргентины²); «государственная территория» (Конституция Мексики³).

Дальнейший анализ учредительных актов заявленных федеративных государств на предмет выявления в таковых норм о территории, дал автору основания для обособления трех групп.

В первую включены конституции государств, с подробной регламентацией статусных особенностей территорий (Бельгия, Индия, Мексика). В данных конституциях имеются специализированные разделы, посвященные заявленной проблематике.

Например, глава «О Бельгийской федерации, ее составных частях и территории» Конституции Бельгии⁴. Установлено, что Конституция

¹ Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. // http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=271:2010-07-22-19-57-11&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77

² Конституция Аргентины от 1 мая 1853 г. // <http://worldconstitutions.ru/archives/38>

³ Конституция Мексиканских соединенных штатов 5 февраля 1917 г. // <http://yandex.ru/yandsearch?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F+%D0%BC%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%BA%D0%B8&clid=1214621&lr=4>

⁴ Конституция Бельгии от 17 февраля 1999 г. // http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/consut/belgia/belgia-r.htm

Бельгии использует оригинальный подход к перечислению составных частей государства и, соответственно территорий государства.

С учетом комплексного подхода к определению территории, интерпретируя ст. 1 Конституции Бельгии, можно сделать вывод, что территория государства Бельгия состоит из территории сообществ и регионов. При этом Бельгия включает три сообщества: Французское, Фламандское и Германоязычное (ст. 2); три региона, состоящих из провинций: Валлонский, Фламандский и Брюссельский (ст. 3). Также Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: французского языка, нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион немецкого языка. Таким образом, исходя из критерия распространения лингвистических особенностей, в Бельгии можно обособить и соответствующие четыре территории.

Каждая коммуна Королевства является частью одного из лингвистических регионов.

Следовательно, можно сделать вывод о наличии территорий провинций и коммун, которые контекстно указываются при определении более крупных территориальных образований.

В Конституции Индии также имеется отдельная часть с наименованием «Союз и его территория»¹. Помимо этого в Конституции Индии имеется значительное число приложений; из их числа можно отметить первое, содержащее перечень Штатов с указанием их территориальных границ и перечень союзных территорий.

Принято считать, что среди основных законов стран мира Конституция Индии в наибольшей степени учла зарубежный конституционный опыт. В ней прослеживаются черты конституционных актов Австралии, Великобритании, Ирландии, Канады, СССР, США, Франции, Японии, Веймарской (1919 г.) конституции Германии.

Вопрос о форме территориального устройства в Индии всегда имел чрезвычайно большое значение, поскольку в стране существует более десятка наций, множество народностей и племен. В своем развитии индийская федерация постепенно эволюционировала. Первоначально Конституция предусматривала включение в состав федерации трех групп Штатов – «А», «В» и «С», а также территорий, упоминавшихся под литерой «D». Названная территориальная

¹ Конституция Индии 1950 г. // <http://constitutions.ru/archives/43>

структура стала основой, на которой впоследствии была проведена реорганизация Штатов на лингвистической основе, причем создано несколько хиндиязычных Штатов (Уттар-Прадеш, Мадхья-Прадеш, Бихар)¹.

Итак, в п. 3 ст. 1 Конституции Индии указано, что территория Индии включает: территории Штатов, союзные территории, а также иные территории, которые могут быть приобретены.

Территориальные образования Союза сильно варьируются по площади территории и численности населения. Так, население штата Уттар-Прадеш составляет около 170 млн. чел., а штата Сикким – чуть более полумиллиона. Площадь территории штата Раджастхан составляет свыше 342 тыс. кв. км, а штата Гоа – менее четырех тыс. кв. км. Население территории Дели – свыше 14 млн. чел., а территории Лакшадвип – чуть более 60 тыс. чел. Площадь территории Андаманских и Никобарских островов – свыше восьми тыс. кв. км, а территории Лакшадвип – всего 32 кв. км. Также весьма велики региональные социально-экономические диспропорции.

Индия является централизованной федерацией, и субъекты Союза пользуются относительно небольшой автономией в соответствии с конституционным разграничением полномочий. В Индии существует единое союзное гражданство. Гражданство штатов не предусмотрено, но штаты могут устанавливать собственные официальные языки. Штаты, за исключением Джамму и Кашмира, не имеют собственных конституций. В период действия же чрезвычайного положения Индия, по сути, превращается в унитарное государство.

Союзные территории не являются субъектами федерации. Разграничение полномочий к ним не применяется. Однако все они представлены в нижней палате парламента и таким образом могут участвовать в управлении делами Союза. Две территории – Дели и Пондишери – частично уравнены в правах со штатами и представлены в верхней палате союзного парламента.

Конституция Индии в рассматриваемом ключе отличается детальным регулированием территорий в государстве. В ней имеются отдельные разделы, посвященные Штатам (Часть VI), Союзным территориям (Часть VIII), панчаятам (Часть IX) и муниципалитетам (Часть IXA). Отметим, что территории панчаята и муниципалитета – это

¹ Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков М.: Волтерс Клувер, 2003.

территории институтов местного самоуправления. Из содержания Конституции Индии также можно сделать вывод о наличии таких территорий в государстве как: округ («означает округ в каком-либо Штате» – ст. 243); территория деревни (ст. 243).

В каждом Штате могут быть образованы панчаяты на деревенском, промежуточном уровне (означает уровень между деревней и округом, указываемый Губернатором какого-либо Штата в публичном извещении) и на уровне округов (ч. 1 ст. 243В).

Дальнейший анализ Конституции Индии показал также на наличие территории центральной зоны (означает зону с населением миллион или более человек, включающую один или несколько округов и состоящую из двух или более муниципалитетов или панчаятов или других прилегающих зон, указанных Губернатором в публичном извещении) и муниципальной зоны (означает территориальную зону муниципалитета).

В ст. 243 Q предусмотрена процедура образования муниципалитетов, следовательно, и правила обособления территории муниципалитета.

Так, муниципалитет не может быть образован в такой городской зоне или в ее части, которые Губернатор может в связи с размером зоны и муниципальными службами предусмотреть или предложить для существования промышленного предприятия в этой зоне или в связи с такими другими факторами, которые могут содержаться в публичном извещении о промышленном районе города.

Исходя из приведенного положения Конституции Индии, логично указать и наличие таких территорий в государстве, как территория промежуточной зоны, малой городской зоны и большой городской зоны. Они обособляются с учетом численности населения зоны, его плотности, общих доходов местной администрации, процента занятости в сельскохозяйственных формах деятельности, экономической важности или других факторов.

Таким образом, в Индии на конституционном уровне, помимо классических территорий в государстве (федерального значения, субъектов федерации, институтов местного самоуправления) – обозначены и иные, соответствующие дополнительным критериям (например, промежуточная зона, малая и большая городские зоны).

В Конституции Мексиканских соединенных штатов имеется специальная Глава II «О составных частях федерации и о государственной

территории». В соответствии со ст. 42 государственная территория включает составные части Федерации и прилегающие острова в обоих морях. Она включает также остров Гваделупу и острова Ревилья-Хихедо, находящиеся в Тихом океане. Также в ст. 43 дан перечень составных частей Федерации. Исходя из содержания ст. 115 Конституции Мексиканских соединенных штатов, можно сделать вывод о наличии территорий Штатов и муниципий.

Во вторую группу включены конституции государств, которые не консолидировали в отдельной части нормы о территориях в государстве. Вместе с тем данные нормы являются достаточно подробными.

Так, в Конституции Австрии указано, что территория Федерации включает в себя территории земель (ч. 1 ст. 3). Ранее в ч. 2 ст. 2 перечислены земли Австрии. Все земли являются «самостоятельными», но и по объему конституционных полномочий, и по практической роли в государственном управлении их автономия является весьма ограниченной (ст. 2).

Австрийские земли значительно более однородны по размерам территории, населению, финансово-экономическому потенциалу, чем субъекты в большинстве других федераций. Однако и между ними различия могут быть довольно заметными. Так, Вена, опережая землю Бургенланд по численности населения более чем в семь раз, занимает последнее место по площади территории (в 46 раз меньше площади земли Нижняя Австрия).

Конституционно земли являются равноправными, однако в верхней палате федерального парламента они имеют неравное представительство (от 3 до 12 членов). Особым статусом обладает Вена, являющаяся одновременно землей и общиной (муниципалитетом) и выполняющая, кроме того, столичные функции.

Несмотря на централизованный характер австрийской федерации, Конституция гарантирует ее субъектам территориальную неприкосновенность. Согласно ст. 3 Конституции изменение территории федерации, являющееся вместе с тем изменением территории одной из земель, а также изменение границ одной из земель внутри территории федерации может производиться, помимо случаев заключения мирных договоров, лишь на основании идентичных конституционных законов федерации и заинтересованной земли.

В административном отношении земли подразделяются на 99 районов (округов), многие из которых сохранились со времен Австрийской монархии. Единицами центрального управления районы перестали яв-

ляться после внесения в Конституцию изменений в 1925 г., подчинивших районные администрации землям. Каждый район включает по несколько общин (от 3 до 65). Как и прежде, районы не обладают правами самоуправления.

В ст. 115 Конституции Австрии подробно отражены положения об общинах. Община является территориальной единицей с правом самоуправления и одновременно административной единицей. Каждый участок территории должен принадлежать какой-то общине. В общей сложности в Австрии имеется почти 2 360 общин.

Для общины с населением не менее двадцати тысяч жителей, если это не ущемляет интересы земли, должен быть по представлению общины на основании закона земли установлен самостоятельный статус (городской правовой статус). Такое законодательное решение может быть опубликовано лишь с согласия Федерального правительства. Согласие считается данным, если в течение восьми недель со дня получения законодательного решения компетентным Федеральным министерством Федеральное правительство не сообщит губернатору земли о своем отказе. Город, имеющий самостоятельный статус, должен помимо задач общинного управления осуществлять также задачи районного управления.

На данный момент таким статусом обладают 15 городов (в основном – столицы земель или исторические центры), включая Вену. Вена, будучи одновременно землей и муниципалитетом, в отличие от других общин имеет внутренние подразделения – городские районы (их 23), не обладающие статусом муниципальных образований, но и не являющиеся обычными административными районами (так как функции районного управления осуществляет город в целом)¹.

Помимо указанных территорий, с учетом критерия распространения юрисдикции специально предусмотренных структур, можно выделить территории Австрийского союза общин и Австрийского союза городов (данные союзы призваны представлять интересы общин).

Таким образом, в данном учредительном акте имеется указание на наличие «классических» территорий в государстве – федеральной (государственной), субъектов Федерации и муниципальной.

В Конституции Соединенных Штатов Бразилии также не предусмотрено отдельного раздела, регламентирующего статус территорий в

¹ См. Лексин И.В. Территориальное устройство Австрии. эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право 2008. № 1.

государстве¹. Однако ее отдельные положения являются достаточно подробными в следуемой сфере. Так, исходя из толкования ст. 1 Конституции Соединенных Штатов Бразилии, можно сделать вывод, что конституционно определена территория Союза, федерального округа и территории. При этом территорией Федерального округа является территория Столицы Союза.

Вызывают особый интерес положения конституции Соединенных штатов Бразилии, которые уточняют состав территории в государстве на праве собственности. Так, в ст. 34 Конституции указано, что в собственность Союза входят:

- озера и все водные пути на территории, на которую распространяется его власть или которые простираются по территории более чем одного штата, служат границей с другими странами либо продолжаются на иностранной территории, а также острова рек и озер, находящиеся в пограничных зонах;

- часть необрабатываемых земель, необходимых для охраны границ, укреплений, военных сооружений и железных дорог.

Относительно штатов указано, что в их собственность входят озера и реки, находящиеся на территории, на которую распространяется его власть, а также истоки или устья рек, которые находятся на территории штата (ст. 35).

Интересным также представляется то, что в переходных конституционных положениях содержатся нормы, уточняющие территориальное устройство.

В третью группы нами определены конституции, которые лишь фрагментарно закрепляют положения о территориях в государстве (Аргентина и Объединенные арабские эмираты).

Так, в Конституции Аргентины отсутствуют нормы, определяющие статус федеральной территории, ее субъектов, муниципальной территории в государстве и др. Вывод о том, что территория Аргентины состоит из территорий ее провинций, мы можем сделать лишь, исходя из интерпретации Преамбулы Конституции: «Мы, представители народа Аргентины, собравшиеся по воле и выбору *провинций*, входящих в ее состав, и во исполнение прежних соглашений на всеобщий Учредительный Конгресс с целью создать национальный союз...».

¹ Конституция Бразилии от 5 октября 1988 г. // <http://www.krugosvet.ru/node/41662>

Далее в п. 14 ст. 67 к компетенции Конгресса отнесено окончательное установление границы национальной территории, определение пределов территорий провинций, создание новых провинций и установление специальным законодательством системы организации администрации и управления для национальной территории, остающейся вне границ, установленных для провинций.

Только, исходя из совокупного толкования указанных норм, можно сделать вывод и о наличии территорий провинций в данном государстве.

В ст. 1 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов указано, что ОАЭ являются объединенным независимым суверенным государством. Данное государство состоит из эмиратов¹. Любое независимое арабское государство может присоединиться к ОАЭ при условии согласия всех членов Высшего совета. Таким образом, можно сделать вывод о закреплении в конституции территории государства и территорий эмиратов.

Следует также обратить внимание на особенности степени детализации в конституциях субъектного состава исследуемых государств. Так, исчерпывающий список составных частей федераций может быть представлен в тексте самой конституции (Австрия, Мексика, Объединенные Арабские Эмираты); приложениях к конституции (Индия); в переходных конституционных положениях (по поводу порядка формирования представительных органов – в Бразилии). В конституции Аргентины такой перечень отсутствует вообще.

В ходе дальнейшего исследования, нами уделено внимание конституционно предусмотренному механизму изменения статуса территорий в государстве. В рамках данного участка работы можно обособить две группы конституций. В первую группу нами отнесены учредительные акты, которые предусматривают порядок изменения статусов различных видов территорий в государстве.

Так, в Конституции Австрии установлено, что изменение территории Федерации, являющееся вместе с тем изменением территории одной из земель, а также изменение границ одной из земель внутри территории Федерации может производиться, помимо случаев заключения мирных договоров, лишь на основании идентичных конституционных законов Федерации и той земли, территория которой изменяется (ч. 2 ст. 3).

Механизм изменения территорий в государстве предусмотрен и в

¹ Конституция Объединенных Арабских Эмиратов 1996 г. // <http://worldconstitutions.ru/archives/89>

ст. 13 Конституции Аргентины: «в состав Государства могут быть допущены новые провинции, но не может быть создана новая провинция на территории другой или других провинций, так же как и несколько провинций не могут образовать одну провинцию без согласия законодательных собраний заинтересованных провинций и Конгресса».

Границы четырех лингвистических регионов Бельгии могут быть изменены или уточнены только законом, принятым большинством голосов в каждой лингвистической группе каждой из палат, при условии, что присутствует большинство каждой группы и общее число поданных голосов в обеих лингвистических группах достигает двух третей принявших участие в голосовании.

В конституции Бельгии также предусмотрено, что:

- в случае необходимости на основании закона территория может быть разделена на большее число провинций;
- закон может изъять некоторые территории, границы которых он устанавливает, из провинциального деления, подчинить их непосредственно федеральной исполнительной власти и определить для них особый статус (ст. 5);
- границы государства, провинций и коммун могут быть изменены или уточнены только в силу закона (ст. 7).

В ст. 2 Конституции Индии закреплен порядок приема или образования новых Штатов. Парламент может посредством закона принять в Союз или образовать новые Штаты на таких условиях, какие он найдет нужными.

Парламент посредством закона может:

- образовать новый Штат путем отделения части территории любого Штата либо объединения двух или более Штатов или частей Штатов либо путем присоединения любой территории к части любого Штата;
- увеличить территорию любого Штата;
- уменьшить территорию любого Штата;
- изменить границы любого Штата;
- изменить название любого Штата (ст. 3).

Внесение изменений в территориальное устройство не считается поправкой к Конституции. Конституция не гарантирует территориальную целостность субъектам федерации, за исключением Джамму и Кашмира, для изменения территории которого необходимо согласие его легислату-

ры.

Во вторую группу исследуемых в данной части работы конституций нами включены те из них, в которых правила изменения статуса территорий касаются только территорий субъектов.

Так, согласно ст. 2 Конституции Бразилии Штаты могут объединяться, подразделяться либо расчленяться, входя в другие штаты или образуя, новые, что осуществляется посредством решений соответствующих законодательных собраний, плебисцита среди непосредственно заинтересованного населения и утверждения Национального Конгресса (ст. 2); Территории могут быть специальным законом преобразованы, а штаты вновь разделены на территории и опять стать частями тех штатов, из которых они были выделены (ст. 3).

В Конституции Мексики представлены аналогичные процедуры для штатов и Федерального округа (субъектов Федерации):

- Федеральный округ занимает свою настоящую территорию, а если Федеральные власти изберут другое место своего пребывания, то территория округа будет преобразована в штат Валье де Мехико в пределах и с границами, которые определит Федеральный Конгресс (ст. 44);

- штаты и территории Федерации сохраняют свои нынешние территорию и границы до тех пор, пока не возникнут споры относительно границ (ст. 45).

- штаты, между которыми имеются нерешенные пограничные споры, должны регулировать и разрешать их в порядке, установленном Конституцией (ст. 46).

- штат Наярит будет состоять из территории в настоящее время составляющей территорию Тепик, в тех же границах (ст. 47).

- штаты между собой могут устанавливать путем дружественных соглашений свои соответствующие границы, однако эти соглашения вступают в силу лишь после их одобрения Федеральным Конгрессом (ст. 116).

Следует также обратить внимание на то, что порядок изменения статуса территорий в государстве требует:

- заключения мирного договора (Австрия, Мексика);
- принятия федерального закона (Австрия, Бельгия, Бразилия, Индия);
- проведения плебисцита (Бразилия);
- утверждения законодательным органом государства (Аргентина, Бразилия, Мексика).

Резюмируя проведенное исследование, необходимо отметить, что опыт конституирования статуса территорий в федеративных государствах, указал на различную степень детализации соответствующих положений в учредительных актах. Таковая характеризуется наличием отдельного раздела посвященного Федерации и ее территории (Бельгия, Индия, Мексика); подробным изложением в различных нормах исследуемых статусных особенностей (Австрия, Бразилия); фрагментарным закреплением (Аргентина, Объединенные Арабские Эмираты).

Установлены особенности в конституционном перечислении видов территорий в государстве. Обнаружена «классическая» модель, подразумевающая выделение федеральной территории, ее субъектов (территории институтов местного самоуправления) – Аргентина, Бельгия, Бразилия и Объединенные Арабские Эмираты. Наряду с указной моделью выделена и вариативная, которая помимо «классических» видов территорий на основе различных критериев вводит дополнительные разновидности территорий (Австрия, Индия, Мексика).

Обращают на себя внимание конституции федеративных государств, отличающихся своей самобытностью в заявленной группе правоотношений:

- Бельгии (в части критериев деления территории государства);
- Индии (в части наиболее полного правового регулирования видового многообразия территорий в государстве).

Оганесян Т.Д.,

аспирант кафедры административного и международного права
Юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета
(Россия)

ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ «ПИЛОТНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ» ЕСПЧ

Кризис европейского механизма защиты прав и свобод человека, обусловленный в частности увеличением числа дел, рассматриваемым ЕСПЧ, порождающая увеличение нагрузки на данный инструмент защиты и обеспечения прав, породили происхождение новой процедуры, получившая название «пилотные постановления».

Следует отметить, что кризис современного европейского меха-