



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМОВ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ¹

А.Н. НИФАНОВ¹
С.А. МОСКАЛЕНКО²

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет*

¹⁾ e-mail: Nifanov@bsu.edu.ru

²⁾ e-mail: moskalenko_s@bsu.edu.ru

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

Ключевые слова: территория России, режим, обеспечение, классификация, коренные малочисленные народы, территории традиционного природопользования, территории компактного проживания.

Право, выступая регулятором общественных отношений, в зависимости от преследуемых законодателем целей устанавливает определенные правовые режимы. Не является исключением в данной связи и феномен территории. Жесткость регламентируемых отношений определяется рядом факторов: степенью угрозы общественной безопасности; временными параметрами; международными обязательствами государства; масштабностью; предназначением объекта, подвергаемого специальной правовой регламентации и др.²

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

Содержательное наполнение термина «режим» предусматривает «установленный порядок жизни»³, «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели»⁴ или сводится к «способу управления, совокупности административных мероприятий»⁵.

В юридической доктрине понятие правового режима разрабатывалось как в рамках общей теории права, так и в отраслевом преломлении⁶. Существующие в этой сфере концептуальные разработки, а также специфика настоящего исследования направлены на раскрытие правового регулирования режимов, обеспечивающих конституционно-правовой статус территории, специфику юридического инструментария, опосредующего существование территории в государстве.

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

² Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: Маркет ДС, 2007.

³ См., например: Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1985. – С. 586.

⁴ См.: Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». – СПб: Норинт, 2000. – С. 1005.

⁵ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М.: Терра – книжный клуб, 1998. Т. 3. – С. 1670.

⁶ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юрист, 2002; Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998; Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000; Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2004; Глушаченко С.Б., Померлян А.Н. Специфика режима военного положения в современной России // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 6; Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007; Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. – 2008. – № 1; Леншин С.И. Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право: Монография. – М.: За права военнослужащих, 2009; Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации. // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007; Померлян А.Н. Чрезвычайный правовой режим: проблема интерпретации и правового регулирования // Юридический мир. – 2008. – № 8; Пушкин А.В. Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации. – М.: Юрист, 2007.



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

Так, по мнению В.И. Сенчищева, правовой режим – это совокупность всех позитивных предписаний, содержащихся в императивных и диспозитивных нормах, и основанных на них (или не противоречащих им) субъективно правовых притязаний, существующих и действительных с точки зрения права и в соответствующих случаях определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц (или в отношении абсолютно всех лиц) по поводу того предмета (явления), в отношении которого они установлены⁷.

Р.Т. Мухаев под правовым режимом предлагает понимать определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей⁸.

В.Б. Исаков определяет правовой режим как социальный режим некоторого объекта (явления, процесса, социальной подсистемы), закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Раскрывая далее это определение и основываясь на значении французского термина «regime» (т.е. управление, регулирование), В.Б. Исаков обращает внимание на такую существенную особенность правового режима, как его целенаправленность, и поясняет, что непосредственно социальный режим представляет собой относительно устойчивое взаимоотношение некоторого социального объекта (явления, процесса, подсистемы) с другими социальными объектами, обеспечивающее достижение некоторых целей. При этом В.Б. Исаков полагает, что самым сложным элементом правового режима является его содержание, отражающее связь объекта (носителя), уровень нормативной регламентации⁹.

В теории права распространена классификация правовых режимов по различным основаниям. Наиболее общими из них являются¹⁰:

- сфера действия, позволяющая подразделить их на международно-правовые и внутригосударственные;
- отрасли права (административные, конституционные, гражданско-правовые и т.д.);
- продолжительность действия (временные или постоянные) и др.

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

В практической деятельности применение указанных правовых режимов связано с необходимостью четкой регламентации определенного порядка юридически обязательных действий управомоченных субъектов в условиях обеспечения конституционно-правового статуса территории в государстве.

Полагаем, что в качестве основы обеспечения конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации должны выступать ее исходно-публичные режимы. На наш взгляд, под таковыми необходимо понимать совокупность конституционно-правовых норм о территории в Российской Федерации, специально обособленных публичных структур, располагающих необходимыми организационно-техническими и материальными средствами, осуществляющих деятельность, направленную на обеспечение

⁷ Сенчищев В.И. Правовое регулирование прав на недвижимость и сделок с ней // Журнал российского права. – 1999. – С. 14.

⁸ Мухаев Р.Т. Теория государства и права. – М.: Издательство «ПРИОР», 2001. – С. 457.

⁹ См.: Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Свердловск, 1985. – С. 289.

¹⁰ Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.



указанных норм вне связи с наступлением чрезвычайных ситуаций и не требующих применения специальных режимов.

Таким образом, объектом действия исходно-правовых режимов являются конституционно-правовые положения об «обычном» статусе территории в государстве, ее составе с учетом закрепленных принципов территориального верховенства, целостности и неприкосновенности.

Далее уточним, что в современной юридической литературе отмечается многообразие подходов к определению правовых режимов, возникающих в нестандартных, экстраординарных ситуациях. Такие режимы именуют:

– особыми. Данную позицию придерживает профессор А.В. Мелехин, считая, что особые правовые режимы Российской Федерации устанавливаются посредством введения в действие норм чрезвычайного законодательства, которое представляет собой совокупность нормативных правовых актов различной юридической силы, обладающих внутренним организационным единством и системным характером¹¹. При этом содержание особых правовых режимов определяется федеральным законодательством о чрезвычайном и военном положении;

– экстраординарными административно-правовыми режимами¹². В этой связи А.А. Балтовский под экстраординарным правовым режимом понимает предусмотренные законом правовые установления, ограничения и организационные мероприятия на отдельных участках государственного управления, исключающие угрозу жизненным интересам граждан, а в случае возникновения ситуаций, угрожающих безопасности личности, общества и государства, исчерпывающий перечень которых закреплен в законодательстве, – всемерно способствующие их ликвидации и скорейшему восстановлению нормальной, повседневной жизнедеятельности населения и органов государственного управления¹³. К числу экстраординарных автор относит режимы военного и чрезвычайного положения и правовой режим чрезвычайной ситуации¹⁴.

К позиции А.А. Балтовского наиболее близки мнения Д.Н. Бахрах и В.Б. Рушайло. Данные авторы под экстраординарными правовыми режимами понимают разновидность специальных правовых режимов, а именно особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий¹⁵. К числу экстраординарных В.Б. Рушайло относит правовые режимы военного, чрезвычайного и особого положений. В свою очередь, содержание термина «особое положение», предлагаемое В.Б. Рушайло, соответствует содержанию термина «режим чрезвычайной ситуации» в классификации экстраординарных правовых режимов А.А. Балтовского¹⁶.

– чрезвычайными. Например, профессор М.А. Громов считает, что к такому виду правовых режимов относится обособленная часть общей совокупности всех административно-правовых режимов, а именно¹⁷: правовой режим контртеррористической опера-

¹¹ Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2002. – С. 18.

¹² См.: Балтовский А.А. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 32; Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2005. – С. 466; Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2004. – С. 70.

¹³ Балтовский А.А. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 32.

¹⁴ Указ. соч. – С. 32.

¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2005. – С. 466.

¹⁶ Изолитов А.С. Об исключительной правовой природе режима контртеррористической операции // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 3.

¹⁷ Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. – 2008. – № 1.



ции; особый правовой режим чрезвычайного положения; особый правовой режим военного положения; военное время как чрезвычайный правовой режим.

О.В. Зибров считает, что действующее законодательство Российской Федерации упоминает три чрезвычайных правовых института: чрезвычайное, военное положение и военное время¹⁸.

По мнению Д.А. Никонова, «чистых» чрезвычайных правовых режимов существует всего два – чрезвычайное и военное положение, только при введении этих режимов происходит существенная перестройка деятельности органов государственной власти, и именно в условиях действия этих режимов в наибольшей степени ограничиваются права и свободы граждан и организаций. Другие правовые режимы, вводимые и регулируемые актами чрезвычайного законодательства, по его мнению, следует отнести в группу под названием «исключительные»¹⁹;

– исключительными. Выделяя данную группу правовых режимов, С.И. Леншин предлагает принять одноименный федеральный закон с регламентацией в нем²⁰:

военного положения;

особого положения. Оно предполагает правовое регулирование ситуаций, подобных чеченской, и может быть связано с широкомасштабным применением Вооруженных Сил РФ на территории своей страны. Основным квалифицирующим признаком для применения данного правового режима должны являться масштабность боевых действий, численность бандформирований и применение ими различного боевого оружия. Районом боевых действий является территория субъекта или нескольких субъектов РФ;

контртеррористической операции для пресечения деятельности незначительных вооруженных бандгрупп, действующих на ограниченном правовом пространстве (территории района, города, населенного пункта);

чрезвычайного положения, которое вводится при техногенных катастрофах, природных катаклизмах;

участие Вооруженных Сил РФ в миротворческих операциях по поддержанию мира (с соответствию с международными договорами).

Отметим, что авторы представленных позиций исследовали указанные правовые режимы как часть административно-правовых; с точки зрения общей теории права или с учетом специфики отраслевого преломления. Вместе с тем правовые режимы соответствующие регулированию нестандартной ситуации применительно к обеспечению конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации ранее не были в фокусе научного внимания. Поэтому в рамках данной работы, целесообразно помимо выявленных исходно-публичных режимов, сосредоточить исследовательский интерес на правовых режимах, необходимых для статусного обеспечения территории в экстраординарных ситуациях.

Исходя из комплексного понимания феномена территории как атрибута государства, а также границ распространения компетенции публичных структур различного уровня, в случае наступления экстраординарных ситуаций необходимо введение режимов, обеспечивающих целостность, единство, безопасность территории государства, ее оптимальное управление с учетом сложившейся обстановки.

На наш взгляд применительно к данному исследованию целесообразно введение термина «специально-публичные режимы обеспечения конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации». Это предложение основано на содержательном толковании терминов «специальный», «исключительный», «чрезвычайный» и «экстраординарный».

¹⁸ Зибров О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – С. 21.

¹⁹ Никонов Д.А. Советское чрезвычайное военное законодательство (1920-1941 гг.). – СПб, 2006. – С. 19-20.

²⁰ Леншин С.И. Современное российское законодательство: военное, чрезвычайное положение как исключительные правовые режимы в системе конституционного права Российской Федерации // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 3.



В толковом словаре Д.Н. Ушакова экстраординарный интерпретируется как чрезвычайный, необыкновенный²¹; чрезвычайный определяется исключительным, превосходящим все²²; а исключительный – как являющийся исключением²³. Таким образом, из представленного содержания терминов, выходит, что они синонимы и затруднительно обосновать применение одного из них в качестве единственного правильного варианта.

Обращаясь к толкованию термина «специальный» в качестве особого, отдельного, не общего, исключительно для чего-нибудь предназначенного²⁴, именно наличие характеристики «не общий» является определяющим моментом при выборе данного понятия при его использовании в рамках диссертации. Указанное противопоставление свидетельствует о существовании других видов режимов, помимо исходно-публичных, которые не действуют в обычных условиях для территории.

Сделаем ремарку, что применительно к исследованию прилагательное «исключительный» также нельзя отождествлять с приведенными смежными понятиями, так как, исходя из его содержательных особенностей, целесообразно именовать исключительно-публичными те правовые режимы, которые обеспечивают конституционно-правовой статус территории в Российской Федерации в условиях, являющихся исключением из правил. А правилами в данном случае мы предлагаем понимать конституционно-правовые нормы, усугубляющие исходно-публичные и специально-публичные правовые режимы, обеспечивающие конституционно-правовой статус территории в России.

Поддерживая принятый нами, критерий классификации режимов конституционно-правового обеспечения территорий в российском государстве, раскроем его исключительно-публичный вид.

Акцентируем еще раз внимание на том, что исключительно-публичными правовыми режимами в контексте данной работы мы будем именовать те режимы, которые обеспечивают конституционно-правовой статус территорий традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов. Исходя из целей обособления указанных территорий, они нуждаются в дополнительном, помимо исходно- и специально-публичного, обеспечении.

Таким образом, под исключительно-публичными режимами обеспечения конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации следует понимать совокупность конституционно-правовых норм, специально обособленных публичных структур, располагающих необходимыми организационно-техническими и материальными средствами и осуществляющих деятельность, направленную на обеспечение норм, регулирующих статус территорий традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов.

Таким образом, исключительно-публичные режимы обеспечения конституционно-правового статуса территории нами связываются с территориями традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов. Данный правовой режим достаточно подробно регламентируется нормами федерального и регионального уровня. Однако таковые нуждаются в совершенствовании в части принятия федерального законодательства, регулирующего субъективные права коренных малочисленных народов Кавказа, Калмыкии, иных территорий с целью избежания конфликта интересов коренных малочисленных народов и лиц, не являющихся таковыми, но законодательно имеющими право пользоваться территорией традиционного природопользования.

Список литературы

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981.
2. Балтовский А.А. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2005.

²¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М., 2007. – С. 263.

²² Указ. соч. – С. 883.

²³ Указ. соч. – С. 902.

²⁴ <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Ушакова/Специальный/>



4. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». – СПб: Норинт, 2000.
5. Глушаченко С.Б., Померлян А.Н. Специфика режима военного положения в современной России // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 6.
6. Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.
7. Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. – 2008. – № 1.
8. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М.: Терра – книжный клуб, 1998. Т. 3.
9. Зибров О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
10. Изолитов А.С. Об исключительной правовой природе режима контртеррористической операции // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 3.
11. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Свердловск, 1985.
12. Леншин С.И. Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право: Монография. – М.: За права военнослужащих, 2009.
13. Леншин С.И. Современное российское законодательство: военное, чрезвычайное положение как исключительные правовые режимы в системе конституционного права Российской Федерации // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 3.
14. Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.
15. Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: Маркет ДС, 2007.
16. Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2002.
17. Мухаев Р.Т. Теория государства и права. – М.: Издательство «ПРИОР», 2001.
18. Никонов Д.А. Советское чрезвычайное военное законодательство (1920-1941 гг.). – СПб, 2006.
19. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1985.
20. Померлян А.Н. Чрезвычайный правовой режим: проблема интерпретации и правового регулирования // Юридический мир. – 2008. – № 8.
21. Пупкин А.В. Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации. – М.: Юрист, 2007.
22. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2004.
23. Сенчицев В.И. Правовое регулирование прав на недвижимость и сделок с ней // Журнал российского права. – 1999.
24. Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юрист, 2002.
25. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.
26. Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000.
27. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2004.
28. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М., 2007.
29. <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20Словарь%20Ушакова/Специальный/>

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT REGIME OF TERRITORIES IN THE RUSSIAN STATE

A. NIFANOV¹

S. MOSKALENKO²

*Belgorod State National
Research University*

¹*e-mail: Nifanov@bsu.edu.ru*

²*e-mail: moskalenko_s@bsu.edu.ru*

This paper presents the author's rationale for the separation mode to ensure the constitutional and legal status of the territory of the Russian Federation, given their definition and classification is performed and characterized selected species.

Key words: Russia's territory, regime security, classification, indigenous peoples, traditional land use area, densely populated area.