

С.В. Нарутто

СОСТАВ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация: На основе анализа конституций республик и уставов иных субъектов Российской Федерации, а также текущего регионального законодательства автор исследует определение в данных источниках состава территории субъектов федерации как предмета их ведения. Отмечается проблема неоднозначного понимания пределов самостоятельности субъектов Российской Федерации в этом вопросе.

Автор выделяет четыре подхода в региональном конституционном (уставном) регулировании состава территории субъекта Российской Федерации: географический подход; административно-территориальный; муниципально-территориальный и отсутствие регулирования. Анализируя географический подход и отмечая многообразие формулировок в основных законах субъектов РФ, автор приходит к выводу о том, что в составе территории субъекта выделяется суша, внутренние воды, а также воздушное пространство над водами и территорией субъекта, а также недра, находящиеся в пределах его территории. Данный вывод обосновывается отнесением к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий; земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, а также природоохранного законодательства (пункты «в», «д», «к» ст. 72 Конституции РФ). Автор отмечает, что административно-территориальный подход к регулированию в субъектах РФ состава их территории характеризуется закреплением в конституциях (уставах) административно-территориальных единиц, без выделения географических объектов. Муниципально-территориальный подход отличается указанием в основных законах субъектов РФ на вхождение в состав их территории муниципальных образований. В статье обращается внимание, что большая часть субъектов РФ в своих основных законах состав территории не определяет. Автор делает вывод о необходимости упорядочения законодательства субъектов Российской Федерации в части определения состава территорий субъектов.

Ключевые слова: Юриспруденция, территория, субъект, федерация, состав, устав, суша, воды, воздух, единица

Федеральным законодательством не определяется состав территории субъектов Российской Федерации, что вполне объяснимо их самостоятельностью, очерченной рамками статьи 73 Конституции РФ. В законодательстве субъектов РФ состав их территории устанавливается не всегда, что обусловлено, очевидно, неоднозначным пониманием пределов самостоятельности субъектов федерации в этом вопросе.

Можно выделить несколько подходов в региональном конституционном (уставном) регулировании **состава территории субъекта Российской Федерации:**

- географический подход;
- административно-территориальный;
- муниципально-территориальный;
- отсутствие регулирования.

Географический подход предполагает перечисление компонентов земной поверхности, но территория субъекта федерации не может наподобие территории

Российской Федерации, включать в себя, согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, «внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Следует отметить, что по данному вопросу отсутствует единая позиция ученых. В частности, А.Н. Лебедев утверждает, что под территорией субъекта федерации в Конституции РФ понимается только «суша» или сухопутная территория, поскольку отдельными самостоятельными частями территории России являются внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над водами и территориями субъектов Федерации². Столь категоричное утверждение не может не вызвать возражений.

В уставах тех немногочисленных субъектов РФ, которые указали состав своей территории, наблюдается разнообразие формулировок. Большинство из них указывает сушу и воды, но называет их по-разному. Например, в Уставе (Основном Законе) Тульской области закрепляется, что территория области включает

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1, с использованием справочно-правовой базы «Консультант-Плюс».

² Лебедев А.Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. Вып. 4. М., 2003. С. 79.

в себя «земную и водную поверхность в границах области» (ч. 4 ст. 1). Согласно ч. 2 ст. 2 Устава Ярославской области территория области включает в себя «поверхность суши и поверхность вод внутри сухопутных границ Ярославской области». Иные формулировки содержатся в Уставе Брянской области: «Территорию Брянской области образуют земля и водоемы в границах, установленных при ее образовании». Устав Красноярского края, помимо суши и внутренних вод, называет недра (ч. 2 ст. 29). В Уставе (Основном законе) Ямало-Ненецкого автономного округа территорией округа признается образуемая в пределах его границ земельная, водная поверхность, недра и воздушное пространство (ч. 1 ст. 5).

Своеобразно положение Устава Ростовской области, в котором указано, что область «имеет сухопутные и водные границы» (ч. 2 ст. 11).

В Уставе Сахалинской области упоминаются лишь острова: «В состав территории Сахалинской области входят территории острова Сахалин с прилегающими к нему островами, Курильских островов, включающих острова Большой Курильской гряды и Малой Курильской гряды согласно описанию, предусмотренному приложением к настоящему Уставу» (ст. 3).

В конституциях и уставах многих субъектов РФ провозглашается, что земля, водные ресурсы и недра, находящиеся в пределах их территорий, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов данных субъектов. Например, согласно ч. 1 ст. 11 Конституции Республики Марий Эл, «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа Республики Марий Эл. Подобное положение есть и в Конституции Удмуртской Республики (ч. 1 ст. 12) и других республик. В Конституции Республики Адыгея «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир» объявляются «достоянием народа Республики Адыгея», которое составляет основу его жизни и деятельности (ч. 2 ст. 13). В соответствии со ст. 5 Устава Ставропольского края земля и другие природные ресурсы края являются основой жизни и деятельности его жителей и не могут использоваться в ущерб интересам населения Ставропольского края. Устав Владимирской области основой жизни и деятельности народа объявляет землю, недра, растительный и животный мир, а также подземные и поверхностные воды (ч. 1 ст. 93).

Необходимо обратить внимание на то, что ряд субъектов РФ определили состав своих территорий не в конституциях и уставах, а в законах об административно-территориальном устройстве, смешав тем самым географический и административно-территориальный

критерий состава территории. Республики Калмыкия³ и Коми⁴, Архангельская⁵, Мурманская⁶ и Тверская⁷ области в своих законах об административно-территориальном устройстве указали, что их территории образуют «суша, недра, вода и воздушное пространство в пределах их границ».

Сухопутная территория субъекта РФ находится в пределах его административных границ, поскольку по ней определяются официальные размеры субъекта.

Внутри административных границ субъектов РФ может находиться *водная территория*, однако законодательство не проводит ее разграничения на федеральную и субъектов РФ. Водный кодекс РФ рассматривает в этом отношении воды в качестве водных объектов, которые могут быть объектами гражданско-правового оборота. Согласно ч. 2 ст. 8, в собственности субъекта РФ находятся пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, если иное не установлено федеральными законами⁸.

Вместе с тем субъекты РФ могут осуществлять правовое регулирование и управление иными водными объектами, расположенными в пределах их территории. Статьей 25 Водного кодекса предусмотрено полномочие органов государственной власти субъектов РФ по разработке, утверждению и реализации региональных программ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов РФ; по участию в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов; утверждению правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах; утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах и др. При этом законодатель не оговаривает, что эти полномочия осуществляются лишь в

³ Закон № 138-ПЗ от 6 ноября 2001 г. (в ред. от 26.12.2006 г.) «Об административно-территориальном устройстве Республики Калмыкия» // Известия Калмыкии. 2001. № 255.

⁴ Закон № 13-ПЗ от 6 марта 2006 г. (в ред. от 27.05.2009 г.) «Об административно-территориальном устройстве Республики Коми» // Ведомости нормативных правовых актов Республики Коми. 2006. № 10(1)–10 (2).

⁵ Закон № 31-21-ОЗ от 5 марта 1996 г. (в ред. от 11 ноября 2004 г.) «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов 5 –го созыва. 2009. № 5.

⁶ Закон № 96-01-ЗМО от 6 января 1998 г. (в ред. от 29 апреля 2009 г.) «Об административно-территориальном устройстве Мурманской области» // Мурманский вестник. 1998. № 45.

⁷ Закон № 34-ЗО от 17 апреля 2006 г. (в ред. от 13 декабря 2006 г.) «Об административно-территориальном устройстве Тверской области» // Тверские ведомости. 2006. № 17.

⁸ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ, хотя ряд иных полномочий связан именно с такими объектами. Данный подход объясняется отнесением к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий. В совместном ведении также находятся земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, а также природоохранное законодательство (пункты «в», «д», «к» ст. 72 Конституции РФ). Уставы ряда субъектов воспроизводят положения ст. 25 Водного кодекса РФ (ст. 15-1 Устава Липецкой области, ст. 21 Устава Воронежской области и др.).

Федеральное законодательство, разграничивающее компетенцию федеральных и региональных органов государственной власти в отношении водных ресурсов в течение последнего десятилетия неоднократно менялось. В 2004 году в Водный кодекс РФ были внесены существенные изменения, упразднившие ряд полномочий органов субъектов РФ в области водных отношений⁹, в 2005 году ряд полномочий был восстановлен¹⁰, однако эти полномочия не отнесены к собственным полномочиям субъектов РФ, а определены как факультативные, которые субъекты РФ по своему усмотрению могут осуществлять за счет своих бюджетов¹¹. В последующем были внесены коррективы и в Водный кодекс РФ¹².

Отдельные полномочия федеральных органов государственной власти переданы органам государственной власти субъектов РФ, в частности, осуществление мер по охране

водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, а также по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий; предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, в пользование¹³.

В ряде основных законов субъектов РФ содержатся положения, касающиеся водной территории. Так, в Уставе (Основном Законе) Алтайского края закреплено, что воды в границах края, включая воды рек (Оби, Бии, Катуня и других), озер, иных поверхностных водных объектов, а также подземных водных объектов являются неотъемлемой частью единого водного фонда Российской Федерации. Одновременно они составляют единый водный фонд Алтайского края (ст. 24). Уставом Забайкальского края неотъемлемой частью единого водного фонда Российской Федерации объявляются «воды в границах Забайкальского края, включая воды рек (часть бассейна озера Байкал, рек Амур и Лена), иные водотоки (ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, подземные воды и их природные выходы, ледники, снежники» (ст. 71).

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, субъекты РФ в текущем законодательстве регулируют осуществление их органами мониторинга в отношении поверхностных и подземных вод¹⁴, очистки вод¹⁵ и другие аспекты водных отношений¹⁶.

¹³ См.: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 18 марта 2008 г. № 61 «Об утверждении примерного перечня мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 17; Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 12 марта 2012 г. № 57 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги в сфере переданного полномочия Российской Федерации по предоставлению водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 34.

¹⁴ См., напр.: Закон г. Москвы от 20 октября 2004 г. № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 64.

¹⁵ См., напр.: Постановление Правительства Архангельской области от 9 октября 2012 г. № 447-пп «О долгосрочной целевой программе Архангельской области «Модернизация объектов водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод на территории Архангельской области на 2013 – 2014 годы» // Волна. 2012. 16 октября. № 41.

¹⁶ См., напр.: Закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2007 г. № 60-13 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области водных отношений на территории Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 6; Закон Тюменской области от 19 декабря

⁹ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 6 июля 2006 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 августа. № 188.

¹⁰ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (в ред. от 27 июля 2006 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

¹¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² Федеральные законы от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, № 74-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2380; Ст. 2381.

В состав территорий субъектов РФ входят *недра*. Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. (в ред. от 7 декабря 2011 г.) «О недрах»¹⁷ предусмотрено право субъектов РФ принимать законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий (ст. 1.1) Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в собственности субъектов РФ. Законом также предусмотрено формирование перечня участков недр федерального значения. В соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 2.1 к данным участкам, в частности, относятся участки недр, расположенные на территории субъекта РФ или территориях субъектов РФ и содержащие объем полезных ископаемых, определенный данным Законом.

В основных законах субъектов РФ недра, наряду с другими природными объектами, признаются основой жизни народа (населения). При этом в ряде конституций республик указано, что недра являются достоянием республики и национальным богатством *ее* народа (ст. 16 Конституции Республики Алтай, ст. 13 Конституции Республики Адыгея). В других основных законах не уточняется субъект – народ республики или всей России. Так, в ст. 10 Конституции Республики Северная Осетия – Алания указано, что недра и другие природные ресурсы, являясь достоянием народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности. Аналогичная норма есть и в Конституции Республики Татарстан (ст. 16).

Своеобразно положение Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия): «Недра Республики Саха (Якутия) составляют естественное богатство ее многонационального народа. Государственная собственность Республики Саха (Якутия) на недра и государственная собственность Российской Федерации на недра устанавливаются федеральными законами, а также договорами между Российской Федерацией и Республикой Саха (Якутия)» (ст. 5).

Воздушное пространство, расположенное над территорией субъекта РФ, является частью его территории и входит в воздушное пространство России, определение статуса и защита которого, согласно п. «н» ст. 71 Конституции РФ, составляет предмет федерального ведения. Согласно ч. 1 ст. 1 Воздушного кодекса РФ Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении своего воздушного пространства.

2006 г. № 523 (в ред. от 3 октября 2012 г.) «О регулировании водных отношений в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2006. № 11; Постановление Правительства Хабаровского края от 11 августа 2010 г. № 205-пр «Об утверждении Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 8(97) (часть 1).

¹⁷ Российская газета. 1992. 5 мая. № 102.

Положения о воздушном пространстве редко встречаются в конституционном законодательстве субъектов РФ. Например, в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа его территория ограничивается не только земельной и водной поверхностью, недрами, но и воздушным пространством. В соответствии со ст. 23 Устава Алтайского края атмосферный воздух в пределах края является частью естественной среды обитания человека. Охрана атмосферного воздуха устанавливается федеральным законом и законом Алтайского края. Конституция Республики Тыва также закрепляет обязанность республики в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством, разрабатывать и реализовывать систему правовых, организационных и других мероприятий, направленных на рациональное использование атмосферного воздуха, его защиту от вредных воздействий (ст. 95).

Следует отметить, что компетенция субъектов федерации в отношении воздушного пространства преимущественно сводится к участию в охране атмосферного воздуха. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 г.) «Об охране окружающей среды»¹⁸ определена компетенция органов государственной власти субъектов РФ в области охраны окружающей среды (ст. 6). Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 7 декабря 2011 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁹ за органами государственной власти субъектов РФ закреплена обязанность осуществлять меры по предотвращению и снижению загрязнения атмосферного воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека и обеспечению соответствия атмосферного воздуха санитарным правилам (ч. 4 ст. 20).

Во многих законах субъектов РФ, посвященных охране природной среды, содержатся положения о том, что к особо охраняемым объектам могут относиться не только участки земли, водной поверхности, но и воздушного пространства над ними, где располагаются природоохранные, научные, культурные, эстетические, рекреационные и оздоровительные объекты²⁰.

Отличается своеобразием положение Закона Калининградской области от 9 января 2004 г. № 354 (в ред. от 29 ноября 2005 г.) «О государственной поддержке развития туристско-рекреационной сферы на территории Калининградской области», в котором воздушное пространство упоминается в статье, посвященной «туристической территории Калининградской области», под которой понимаются «участки земли, водной поверхности,

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

²⁰ См., напр.: Закон Архангельской области от 23 июня 2005 г. № 66-4-ОЗ (в ред. от 28 апреля 2012 г.) «Об охране окружающей среды на территории Архангельской области» // Волна. 2005. 8 июля. № 27.

подземного и воздушного пространства над ними, где располагаются туристские ресурсы Калининградской области» (ст. 3)²¹.

Административно-территориальный подход к регулированию в субъектах РФ состава их территории характеризуется закреплением в конституциях (уставах) *административно-территориальных единиц*. Например, частью 2 ст. 3 Устава Астраханской области предусмотрено, что в состав территории области «включаются территории административно-территориальных единиц в соответствии с административно-территориальным устройством Астраханской области». Устав Забайкальского края провозглашает находящийся в границах территории края Агинский Бурятский округ административно-территориальной единицей с особым статусом в составе Забайкальского края (ч. 1 ст. 105). В Уставе Курской области записано, что территория области «включает в себя территории ее административно-территориальных единиц и населенных пунктов» (ч. 1 ст. 7). Уставом Мурманской области предусмотрено, что в состав области «входят территории административно-территориальных единиц» (ч. 2 ст. 5). Согласно ч. 1 ст. 4 Устава Приморского края «в границы Приморского края включаются административно-территориальные единицы, образующие территорию края».

Муниципально-территориальный подход отличается указанием в основных законах субъектов РФ на вхождение

в состав их территории муниципальных образований. Так, Устав Липецкой области в состав территории включает городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения (сельсоветы) – муниципальные образования области (ч. 1 ст. 5).

Большая часть субъектов РФ в своих основных законах **состав территории не определяет**, например, г. Москва, Санкт-Петербург, Свердловская область, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика и др.).

Как видим, в законодательстве субъектов Российской Федерации наблюдается разнообразие подходов и есть его необходимость упорядочения.

Библиография:

1. Лебедев А.Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. Вып. 4. М., 2003. С. 79.

References (transliteration):

1. Lebedev A.N. Konstitutsionno-pravovoy status territorii sub'ekta Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnyy stroy Rossii. Vyp. 4. M., 2003. S. 79.

²¹ Российская газета (Запад России). 2004. 5 февраля. № 20.