

С.В. НАРУТТО*

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА¹

Ключевые слова. Государственный суверенитет, государственная территория, юрисдикция государства, территориальное верховенство, ограничение власти государства, экстерриториальность.

Суверенитет государства прочно связан с государственной территорией, что отмечается во многих трудах правоведов². В теории проблемы государственного суверенитета всегда анализируются в контексте территориального аспекта, т.е. права государства самостоятельно издавать властные установления на своей территории, вступать в отношения с другими государствами по поводу территории. В этом и раскрывается юридическая природа государственной территории³. Нередко ученые употребляют термин «*территориальный суверенитет*», понимая под ним право государства самостоятельно устраивать свои территориальные дела⁴.

© Нарутто С.В., 2012.

* Доктор юридических наук, наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [svetanarutto@yandex.ru]

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1.

² См., например: *Барциц И.Н.* Категория «суверенитет» в правовой теории и практике Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995; *Эбзеев Б.С.* Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М., 2005.

³ См.: *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 43.

⁴ См.: *Казанский П.* Договорные реки. Очерки истории и теории международного речного права. Т. 2 Казань, 1895. С. 40. Цит. по: *Чертков А.Н.* Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы. М., 2009. С. 125.

Прежде территория определялась как объект публично-вещного права собственности государства, которую можно было продать, купить, обменять, арендовать⁵. О.Е. Кутафин по этому поводу справедливо указывал, что способы уступки государством части своей территории другому государству напоминают гражданско-правовые сделки (продажа, аренда, мена территории), но они есть не что иное, как способы передачи прав осуществления власти над населением известной территории, но никак не вещных прав⁶. В дальнейшем от подхода к территории как объекту вещного права ученые отказались, поскольку происходило смешение понятий «территория» и «земля». Можно говорить о собственности на землю, но не на территорию⁷.

В старом международном праве территория также ранее рассматривалась как собственность государства, которое распоряжается ею не только на своей территории, но и на международной арене. Государство вправе захватить никому не принадлежащие (незаселенные или покинутые) земли, распоряжаться ими как частный собственник⁸.

В более поздние времена получил распространение подход к определению территории как пространства, на котором государство осуществляет верховную публичную власть в отношении подданных, населяющих данную территорию. При этом фактор заселения территории гражданами (подданными) выступал определяющим в решении вопроса о принадлежности территории государству.

Известный русский государствовед И.А. Ильин писал: «Государство есть не кочующий, а оседлый союз людей. Эту оседлость следует понимать не в том смысле, что граждане фактически сидят неподвижно на месте или не имеют права перемещать свое местожительство; ... граждане, сохраняют свою юридическую оседлость, которая определяется припискою к той или другой местной общине, входящей в состав государства. Однако оседлость государства как публично-правовой корпорации не следует сводить только к тому, что все граждане обязаны приписаться к какой-нибудь местной общине; государство сохранило бы свою территориальность и в том случае, если бы граждане не имели такой обязанности»⁹.

⁵ Например, благодаря покупке земель московскими князьями укрупнилась территория Великого княжества Московского. См. об этом: *Чертков А.Н.* Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, 2009. С. 40.

⁶ *Кутафин О.Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юристь, 2004. С. 86.

⁷ *Турубинер А.М.* Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С.7.

⁸ *Мартенс Ф.* Международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898. С. 349.

⁹ *Ильин И. А.* Теория права и государства. М.: Зерцало, 2003.

В XX веке в государственном праве стала господствовать точка зрения о том, что государство властвует в пределах территории, но не над территорией, и что территория является не предметом, а пределом державной власти государства, «границей властвования над людьми». Например, А.И. Елистратов писал: «Государственной территорией называется то пространство земной поверхности, которое составляет исторически сложившийся предел для государственного верховенства»¹⁰. Г. Еллинек по этому поводу писал, что публичная власть государства есть всегда власть над людьми. Поэтому власть государства в отношении территории есть лишь рефлекс его личного господства. Территория является составным элементом государственной личности через посредство ее населения, субъективным элементом государств, и поэтому, например, нападение на территорию государства надо считать посягательством на самую личность государства, а не на объект его господства. Представление о территории как объекте власти вполне допускало раздробление и отчуждение территории, которая в Средние века дарилась, продавалась, отдавалась в приданое, что, конечно, совершенно несовместимо с взглядом на территорию как элемент личности государства¹¹. Приверженцами этой теории в России были А.А. Жилин, Н.М. Коркунов, Ф.Ф. Кокошкин, Л.А. Шалланд и другие выдающиеся государствоведы, взгляды которых проанализированы в монографии академика О.Е. Кутафина «Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации». Некоторые дореволюционные ученые отрицали внутреннюю связь государства и территории, считая территорию лишь внешним условием существования государства (Б. Чичерин, Р. Моль, Н.И. Лазаревский).

В советский период правовая наука определяла территорию государства 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»¹².

Большинство современных отечественных исследователей рассматривает территорию государства в качестве материальной базы, без которой оно не может существовать¹³. На эту территорию распространяется власть, правовые нормы государства, т.е. его юрисдикция¹⁴.

Особенностями территории государства являются ограничение пределов осуществления государственной власти государственной границей.

¹⁰ Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). 2-е изд. М., 1915. С. 8.

¹¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 256–264.

¹² См., напр.: Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 76. М., 1976. С. 509.

¹³ См.: Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. М., 1998. С. 96.

¹⁴ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 79.

Современное международное право определяет государственную территорию как территорию, «которая находится под суверенитетом определенно-го государства, т.е. принадлежит определенному государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство»¹⁵.

Под *государственным суверенитетом* понимается свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами, на международной арене.

В Конституции Российской Федерации принцип государственного суверенитета России как верховенство, неотчуждаемость, независимость и единство государства¹⁶ закреплен достаточно четко в ст. 4. Конституция не закрепляет за субъектами федерации качества суверенных государств. Конституционная формулировка «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» подразумевает единый и неделимый суверенитет России, осуществляемый государственной властью в лице ее федеральных органов и органов субъектов федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В государственно-правовой теории вопрос о государственном суверенитете в федеративном государстве является достаточно спорным. Ряд ученых полагают, что на территории субъекта федерации его власть суверенна. Некоторые исследователи (Л.Ф. Болтенкова, Ю.А. Дмитриев, У.А. Садыков и др.) писали, что субъекты федерации обладают ограниченным («частичным», «сопряженным», «разноуровневым») суверенитетом¹⁷. Другие ученые расценивали легализацию понятия «ограниченный суверенитет» как весьма опасную, подрывающую государственное единство государства и целостность его территории и нарушающую принцип равноправия граждан¹⁸.

Известный русский государствовед Н.М. Коркунов, оценивая теорию делимости суверенитета, писал, что эта теория «основывается на предположении, что действие суверенных властей допускает двоякое разграничение: территориальное и по предметам ведения. Предполагается безразличным, как именно будут разграничены суверенные власти. Невозможно только совмещение их. А раз данные власти будут разграничены по территориям, или

¹⁵ Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1994. С. 71.

¹⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 120–121; Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб., 2000. С. 128.

¹⁷ См., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 126; Дмитриев Ю., Хышынтуев О. К вопросу о делимости государственного суверенитета // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 3–9; Федерализм: энциклопедический словарь / гл. ред. С.Д. Валентей. М., 1997. С. 9, 58, 235–236, 245 и др.

¹⁸ См.: Иванченко Л.А., Калина В.Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 5; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 316.

по предметам – все равно, каждая из них может быть вполне суверенна в своей сфере. Но при этом упускают из внимания, что территориальная граница внешняя, материальная, вполне наглядная; а разграничение по предметам есть граница идеальная, граница более или менее отвлеченных понятий. Невозможно перечислить все отдельные конкретные случаи, относящиеся к ведению той или другой власти. Можно определить только род дел, относящихся к их компетенции. А при применении этих общих определений к частным случаям не только возможны, но и неизбежны сомнения и споры. Кто-нибудь один должен получить право решать их бесповоротно. Та власть, которая получит это право, неизбежно подчинит себе другую власть. Если это будет власть союзная, она и только она одна окажется верховною, так как она получит право отдельным государствам предписывать границы и их власти. Если же, напротив, решителями таких споров сделать отдельные государства, тогда они подчинят себе союзную власть, которая потеряет свое верховенство, и вместо союзного государства получится просто союз государств. Таким образом, отстоять понятие союзного государства можно лишь под одним условием, допустив, что суверенитет, верховенство не составляет необходимой принадлежности государства. Тогда суверенной будет признана одна союзная власть, а входящие в состав союзного государства отдельные государства должны быть признаны не суверенными государствами»¹⁹.

Территория Российской Федерации является предметом федерального ведения (п. «б» ст. 71 Конституции РФ). Безусловно ее нельзя считать простой суммой территорий ее субъектов, поскольку она представляет собой качественно объединенную территорию, характеризующуюся единым геополитическим, экономическим, политическим и правовым пространством, что прямо вытекает из смысла ст. 4 Конституции, в соответствии с которой суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, а Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высказал однозначную позицию о том, что Конституция Российской Федерации не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Использование в ч.2 ст.5 Конституции в установлении статуса республики понятия «государство» не означает признания государствен-

¹⁹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1892. С. 78.

ного суверенитета этих субъектов Российской Федерации²⁰. Выполняя решение Конституционного Суда РФ, республики изъяли из текстов своих конституций положения о суверенности республик. В контексте правовой позиции Конституционного Суда РФ территория субъекта РФ не может характеризоваться понятием «территория государства» в общепринятом в конституционном и международном праве смысле, поскольку по смыслу ст. 73 Конституции РФ вся полнота государственной власти субъекта федерации как государственно-территориального образования в составе Российской Федерации ограничена пределами его собственного ведения и полномочиями органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Системный анализ конституционных положений позволяет утверждать, что в состав Российской Федерации включены государства, государственно-территориальные²¹ и национально-государственные образования, территории которых являются пространственным пределом их власти.

Территориальное верховенство – это полная и исключительная власть государства в пределах всей своей территории. Однако использование государством своей территории не является юридически неограниченным. Государство обязано распоряжаться территорией только в интересах проживающего на ней населения.

Власть государства в пределах его территории также не является абсолютной с точки зрения международного права, поскольку эта власть ограничена обязательствами, принятыми на себя данным государством перед иными странами. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью российской правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

На современном этапе в теории конституционного и международного права остро обозначилась проблема пересмотра «территориальных» параметров распространения государственного суверенитета²². Европейский суд

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²¹ В Уставе Тамбовской области данный субъект РФ называется административно-территориальным образованием, что представляется неверным.

²² См. подробнее: *Яценко И.* Понятие юрисдикции государства в практике Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 74–81; *Шарифов М.* Злоупотребление защитой прав человека Европейским судом по правам человека при определении «суверенных пределов» // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2011. № 3–4. С. 78–93.

по правам человека не раз затрагивал вопрос об *экстерриториальности* при реализации суверенной власти. Общий подход, демонстрируемый Европейским судом, заключается в том, что за необеспечение соблюдения прав человека несет ответственность государство, при этом даже в тех случаях, когда нарушения имели место за пределами национальной территории, но связаны фактической реализацией государством суверенных прав вне своих территориальных пределов.

Европейский суд возлагал ответственность на государство и в тех случаях, когда в результате боевых действий оно на практике получало контроль над районами за пределами его национальной территории²³. При этом государство, территория которого оккупирована вооруженными силами другого государства, не рассматривается мировым сообществом, как утверждают некоторые авторы, в качестве «фактически не существующего государства, поскольку оно утратило государственную территорию»²⁴. На государство-оккупанта возлагается ответственность, но оккупированное им государство признается существующим. Так, в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 541 от 18 ноября 1983 г. признается юридически недействительным создание на территории суверенного государства Республики Кипр иного государства – Турецкой Республики Северный Кипр. Совет Безопасности ООН призвал мировое сообщество не признавать иного государства на Кипре, кроме Республики Кипр²⁵. А ответственность за нарушение прав человека на территории оккупированного Кипра была возложена на Турцию²⁶.

Таким образом, в территориальных вопросах государство связано нормами международного права, ограничено Конституцией и правами человека.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2012 года.

²³ См. дела по жалобам «Кипр против Турции» [Cyprus v. Turkey] (жалоба № 8007/77), 10 июля 1978 г.; (жалоба № 25781/94), 4 июня 1999 г. // URL: <http://www.echr.coe.int>.

²⁴ *Чертков А.Н.* Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы. С. 138–139.

²⁵ URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/454/33/IMG/NR045433.pdf?OpenElement>.

²⁶ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу Лоизиду против Турции от 18 декабря 1996 г. // Решение Европейского суда по правам человека от 18 декабря 1996 г. // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: сб.: В 2 т. М.: НОРМА, 2000.