



УДК 342.1

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ФОРМАТ ТЕРРИТОРИИ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

А.Н. НИФАНОВ*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет**e-mail: nif@list.ru*

В данной статье представлен авторский анализ конституций стран СНГ на предмет выявления в них норм о территории с учетом комплексного подхода к определению последней. Выявлены и охарактеризованы типичные конституционные форматы, касающиеся территории в фокусной группе государств.

Ключевые слова: территория, государственная территория, территория административной единицы, муниципальная территория, автономия, управление, самоуправление.

Содружество Независимых Государств как региональное межгосударственное объединение является основной системообразующей структурой на постсоветском пространстве, позволяющей большинству постсоветских государств согласовывать свои позиции и с той или иной степенью эффективности совместно решать общие вопросы.

Отдельное от иных унитарных государств рассмотрение вариантов конституционно-правового закрепления норм о территории в странах СНГ обусловлено тем, что на момент прекращения существования Советского Союза «как геополитической реальности»¹ республики, обретшие суверенитет, находились в сопоставимой системе политических и юридических координат.

Таким образом, в рамках данного участка исследовательское внимание будет сосредоточено на выявлении конституционного формата норм о территории в государствах-членах и участниках СНГ.

Проведенный анализ показал наличие группы учредительных актов, в которых обособлен специальный раздел (глава) о статусных особенностях территории в государстве. Однако данные нормы посвящены территории опосредованно, их прямое назначение – либо регулирование управления в рамках определенной территории, либо определение административно-территориального устройства.

Так, в Главе 7 Конституции Армении закреплено «Территориальное управление и местное самоуправление»². Подчеркнем, это структурный элемент конституции, из содержания которого мы можем сделать косвенный вывод о вариациях территории, исходя из ее комплексного понимания. Еще раз уточним, что напрямую указанные нормы все-таки регламентируют управленческий аспект в организации власти в государстве.

Применительно к данному исследованию интересны положения ст. 104 Конституции Армении: «административно-территориальными единицами Республики Армения являются области и общины. Области состоят из сельских и городских общин».

Таким образом, мы можем сделать вывод о выделении в Армении территории всего государства, территории его областей (административно-территориальных единиц).

Исходя из содержания ст. 105 анализируемого акта, в рамках общин осуществляется местное самоуправление. Следовательно, в Армении также обособляется муниципальная территория (территория сельских и городских общин).

Отдельного внимания заслуживает конституционное положение об определении города Ереван в статусе области (ст. 108). Мы можем полагать, что данным установлением оправдан специальный статус территории города Ереван. Подтверждением данному тезису служат и такие нормы Конституции, в которых определено, что местное само-

¹ См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. – С. 6.

² Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>



управление в Ереване осуществляется в квартальных общинах. Следовательно, логично упомянуть о специальном статусе территории квартальных общин.

Резюмируя представленный анализ, следует вывод о закреплении положений о территории в Армении, исходя из критерия управления и самоуправления.

Далее отметим, что в Конституции Республики Узбекистан³ предусмотрена отдельная Глава XVI «Административно-территориальное устройство Республики Узбекистан». В ст. 68 также с точки зрения критерия территориального управления и самоуправления (хотя в наименовании главы заявлено только управление) указано, что Республика Узбекистан состоит из областей, районов городов, поселков, кишлаков, аулов а также Республики Каракалпакстан. Отметим, что конструкция указанной конституционной нормы, несмотря на заявленное территориальное устройство, все-таки не содержит таких формулировок как «*территория* Республики Узбекистан состоит из *территорий* областей, районов» и т.д.

Наиболее удачной в рамках рассматриваемой группы актов представляется Конституция Украины⁴. В ней содержится Раздел IX «Территориальное устройство Украины». При этом в данном разделе консолидированы нормы касающиеся:

- принципов территории («территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти» – ст. 132);

- системы административно-территориального устройства Украины (ст. 133). При этом необходимо обратить внимание, что в данной Конституции подробно указаны как единицы административно-территориального устройства, так и их наименования. Например, систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села.

В состав Украины входят: Автономная Республика Крым, Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ривненская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области, города Киев и Севастополь.

Города Киев и Севастополь имеют специальный статус, который определяется законами Украины.

Из приведенных выше норм, следует вывод о выделении статуса территории Украины, территории ее административно-территориальных единиц и территории автономной республики Крым.

Отметим, что в данном Разделе Конституции не консолидированы нормы адресованные местному самоуправлению и его атрибутам (в том числе, территории). Однако, подчеркнем еще раз, что закрепленные Конституцией Украины положения о территории являются наиболее последовательными и подробными в рамках обособленной структурной единицы акта.

В рассматриваемую группу актов также, на наш взгляд, целесообразно включить Конституцию Молдовы⁵ в связи с тем, что в ней выделена самостоятельная ст. 3 с наименованием «Территория». В таковой отражен принцип неотчуждаемости территории Республики Молдова, а также положения о границах государства («границы страны закреплены органическим законом с соблюдением общепризнанных принципов и норм международного права»).

Как видим, в информативном плане указанная статья имеет важность только при определении некоторых статусных особенностей территории государства Молдова. О ее видовом многообразии, порядке изменения статуса и др. в анализируемой статье установлений нет.

³ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁴ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁵ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>



Далее на наш взгляд, целесообразно обратить внимание на закрепление в конституциях фокусной группы государств принципов территории.

Итак, в конституции Азербайджана в ст. 11 (ч. 1) определено, что территория Азербайджанской Республики едина, неприкосновенна и неделима (ч. 1).

В ст. 1 Конституции Беларуси⁶ сформулирован принцип территориальной целостности. Далее в ч. 2 ст. 9 указано, что территория Беларуси едина и неотчуждаема.

В ч. 2 ст. 3 Конституции Казахстана установлено: «Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории»⁷.

В ч. 1 ст. 8 Конституции Киргизии закреплено положение, что территория Кыргызской Республики в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна.

В Конституции Таджикистана территория является неделимой и неприкосновенной и целостной (ст. 7)⁸.

В Конституции Узбекистана сделан акцент на неприкосновенности и неделимости не только территории, но и государственной границы (ст. 3).

Специфика юридической конструкции ст. 1 Конституции Туркменистана состоит в том, что единство и неделимость относятся и к государственному суверенитету, и к территории Туркменистана⁹. Далее же указано, что государство защищает территориальную целостность Туркменистана.

В ст. 2 Конституции Украины закреплены принципы целостности и неприкосновенности.

Таким образом, видно, что состав принципов в анализируемых учредительных актах является примерно одинаковым:

- целостность (во всех конституциях, кроме Узбекистана и Молдовы);
- неприкосновенность (во всех конституциях, кроме Белоруси, Туркмении и Молдовы);
- неделимость (отсутствует в конституциях Белоруси, Казахстана, Киргизии, Украины и Молдовы);
- единство (наличествует в конституциях Белоруси, Туркмении и Украины);
- неотчуждаемость (наличествует в конституциях Азербайджана, Белоруси, Казахстана и Молдовы).

Следует уточнить, что в Конституции Армении искомые принципы отсутствуют. На наш взгляд, это существенный недостаток учредительного акта, требующий корректировок в данной связи.

Отдельного внимания заслуживают конституционные положения, позволяющие сделать вывод о наличии муниципальной территории.

Исходя из анализа конституций стран-членов и участников СНГ, следует наличие четырех принципиальных форматов представления местного самоуправления: включение специальной главы (раздела) о нем; представление его в связке с местным государственным управлением или местным управлением; фрагментарное упоминание о нем по тексту конституции; замещение понятия «местное самоуправление» иными. Таким образом, логично предположить наличие во всех исследуемых государствах муниципальной территории.

Дальнейшее исследование конституций фокусной группы стран указало на наличие типичного приема в закреплении видového многообразия территории, исходя из ее административно-территориального деления (вне специального раздела или главы):

- «территория делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством» (ч. 2 ст. 9 Конституции Беларуси);
- «в целях организации государственного управления и местного самоуправления территория Кыргызской Республики делится на определяемые законом административ-

⁶ Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁷ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁸ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁹ Конституция Туркменистана 2008 г. // <http://turkmeny.blogspot.com>



но-территориальные единицы» (ст. 8 ч. 2). При этом города Бишкек и Ош являются городами республиканского значения, их статус определяется законом;

- «Туркменистан по административно-территориальному устройству состоит из: велаятов, городов с правами велаята, этрапов, городов с правами этрапа, городов в этрапе, посёлков, генгешликов. Территория одного или нескольких сёл образует генгешлик» (ст. 16).

Исключением здесь является ч. 2 ст. 11 Конституции Азербайджана, в которой перечислен лишь состав территории: внутренние воды Азербайджанской Республики, принадлежащий Азербайджанской Республике сектор Каспийского моря (озера), воздушное пространство над Азербайджанской Республикой.

Относительно порядка изменения территории в государстве установлено, что такой определен только Конституцией Азербайджана. В ч. 3 ст. 11 указано, что Азербайджанская Республика никому ни в какой части и ни в каком виде не передает свою территорию; государственные границы могут изменяться только путем референдума, проводимого по решению Милли Меджлиса Азербайджанской Республики среди всего населения Азербайджана, на основе волеизъявления народа Азербайджана

В ст. 69 Конституции Узбекистана определено, что изменение границ Республики Каракалпакстан областей, города Ташкента, а также образование или упразднение областей, городов, районов производится с согласия Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Полагаем, сложившаяся ситуация с отсутствием конституционного закрепления порядка изменения статуса территории, в заявленных государствах связана с тем, что все они являются унитарными.

Далее обратим внимание на такую специфику в территориальной организации данных государств как обособление территории автономии.

Анализ конституций стран СНГ показал, что автономии предусмотрены в пяти из десяти государств (Нахичеванская Автономная Республика в Азербайджане; Гагаузская Автономная Республика в Молдове; Республика Каракалпакстан в Узбекистане; Автономная Республика Крым в Украине).

Все страны Содружества, имеющие в своем составе автономные образования, подчеркивают органическую взаимосвязь целого и его частей, их единство. Так, Конституция Азербайджана определяет статус Нахичеванской Автономной Республики в составе Азербайджана как его неотъемлемой части. В этой Конституции имеется специальная глава – IX, посвященная Нахичеванской Автономной Республике. Согласно ст. 163 Конституции Азербайджана Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики.

Статус Нахичеванской Автономной Республики устанавливается Конституцией Азербайджана и Конституцией Нахичеванской Автономной Республики.

Азербайджан не признает решения Армении о государственной независимости Нагорного Карабаха и вхождении его в состав Армении¹⁰. Статус Нагорно-Карабахской автономной области упразднен Законом Азербайджана «Об упразднении Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской Республики» от 28 ноября 1991 г.¹¹

Статус Гагаузской Республики в составе Молдовы определен Конституцией Молдовы и Законом Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 г.

Гагаузия является территориальным автономным образованием с особым статусом, формой самоопределения малочисленного гагаузского народа, компактно проживающего на территории Молдовы. Гагаузия является составной частью Молдовы. Цель создания этой Республики – удовлетворение национальных потребностей и сохранение самобытности гагаузов, их наиболее полное и всестороннее развитие, обогащение языка и национальной культуры, обеспечение политической и экономической самостоятельности региона.

¹⁰ См.: Постановление Верховного Совета Армянской ССР и Национального Совета Нагорного Карабаха от 1 декабря 1989 г. «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха» // Ведомости Верховного Совета Армянской ССР. – 1989. – № 23. – Ст. 144; Декларация о государственном суверенитете Армении от 23 августа 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Армянской Республики. – 1991. – № 24. – Ст. 448, 449.

¹¹ См.: Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. – 1991. – № 24. – Ст. 448, 449.



Законом «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» предусмотрено, что в случае изменения статуса Республики Молдова как независимого государства народ Гагаузии имеет право на внешнее самоопределение (п. 4 ст. 13).

Республика Молдова является гарантом полной и безусловной реализации полномочий Гагаузии.

Далее отметим, в составе Узбекистана находится Республика Каракалпакстан. В Заявлении «О государственной независимости Республики Узбекистан» от 31 августа 1991 г. провозглашается, что «территория Республики Узбекистан вместе с территорией Республики Каракалпакстан, входящей в ее состав, неделима и неприкосновенна. Республика Узбекистан, не имея территориальных претензий к другим государствам, обладает верховным правом в отношении своей территории и ее природных богатств»¹².

Основные положения этого Заявления получили нормативное выражение в Законе Узбекистана «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан» от 31 августа 1991 г.¹³, которому 30 сентября 1991 г. был придан статус конституционного¹⁴.

Узбекистан единственное из зарубежных государств СНГ, которое признает суверенный характер государственной власти входящей в ее состав Республики. Суверенитет Каракалпакстана охраняется Узбекистаном (ст. 70 Конституции Узбекистана). За Каракалпакстаном закреплено право выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана (ст. 74). Однако это решение подлежит утверждению высшим органом государственной власти Узбекистана Олий Мажлисом (п. 5 ст. 77 Конституции Узбекистана).

Статус административной автономии имеет Республика Крым в составе Украины.

В соответствии с Конституцией Украины от 28 июня 1996 г. и действующим законодательством Украины Крым является автономной составной частью Украины с широкими правами в сфере экономики, использовании природных богатств, экологии, культуры, организации общественной жизни. Как составная часть Украины Автономная Республика Крым не обладает государственным суверенитетом и не может вступать в политические отношения с иностранными государствами¹⁵.

Конституция Украины распространяет свое действие на всю территорию Украины, включая территорию Крыма. Конституция Автономной Республики Крым не может противоречить Конституции Украины. Президент Украины может досрочно прекратить полномочия парламента Крыма при наличии заключения Конституционного Суда Украины о нарушениях Конституции и законов Украины.

Территория Украины, включая территорию Крыма, является единой, неделимой, неприкосновенной и целостной. Какие-либо изменения территории и государственных границ Украины без согласия народа Украины не допускаются. Вместе с тем Украина также не может принимать решения об изменении территории Автономной Республики Крым без ее согласия.

Автономная Республика Крым не имеет собственного гражданства, обособленного от гражданства Украины. Гражданами Автономной Республики Крым являются граждане Украины, постоянно проживающие в Крыму. Автономная Республика Крым не может иметь своих вооруженных формирований, своей собственной денежной и финансовой систем.

Второй формой автономии в странах СНГ следует рассматривать административно-территориальную автономию (автономная область). Она не имеет признаков государства. У нее нет конституции, гражданства, высших органов государственной власти.

Сейчас имеется лишь Горно-Бадахшанская автономная область в составе Таджикистана.

¹² Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1991. – № 11. – Ст. 245.

¹³ Там же. – Ст. 246.

¹⁴ Там же. – Ст. 268.

¹⁵ См.: Постановление Верховного Совета Украины от 24 февраля 1994 г. «О статусе Автономной Республики Крым в соответствии с действующей Конституцией и законодательством Украины» // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1994. – № 22. – Ст. 148; раздел X Конституции Украины от 28 июня 1996 г. – «Автономная Республика Крым».



Правовое положение Горно-Бадахшанской автономной области определяется Конституцией Таджикистана и Конституционным законом Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» от 4 ноября 1995 г. № 108. Она является составной и неделимой частью Таджикистана.

Изменять границы Горно-Бадахшанской автономной области без согласия ее Маджлиса народных депутатов – высшего органа законодательной (представительной) власти – запрещается. Полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни определяются Конституционным законом Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» от 4 ноября 1995 г.¹⁶

Подводя итоги осуществленного анализа, следует отметить два типичных конституционно-правовых формата закрепления норм о территории в государстве в фокусной группе стран:

- выделение территории государства, территории его административных единиц и муниципалитетов;
- выделение наряду с указными видами и территории автономий в государстве.

Установлено, что конституционные нормы о территории в государствах-членах и участниках СНГ носят фрагментарный характер; как правило, не консолидированы в отдельной структурной единице правового акта; носят опосредованный характер (т.е. объектом их непосредственного регулирования выступают отношения управления или самоуправления в государстве).

Список литературы

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. – С. 6.
2. Конституция Туркменистана 2008 г. // <http://turkmeny.blogspot.com>
3. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
4. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
5. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
6. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
7. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
8. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
9. Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
10. Декларация о государственном суверенитете Армении от 23 августа 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Армянской Республики. – 1991. – № 24. – Ст. 448, 449.
11. Постановление Верховного Совета Армянской ССР и Национального Совета Нагорного Карабаха от 1 декабря 1989 г. «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха» // Ведомости Верховного Совета Армянской ССР. – 1989. – № 23. – Ст. 144.
12. Постановление Верховного Совета Украины от 24 февраля 1994 г. «О статусе Автономной Республики Крым в соответствии с действующей Конституцией и законодательством Украины» // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1994. – № 22. – Ст. 148.
13. Закон Республики Азербайджан от 28 ноября 1991 г. «Об упразднении Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской Республики» // Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. – 1991. – № 24. – Ст. 448, 449.
14. Закон Республики Узбекистан от 31 августа 1991 г. «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1991. – № 11. – Ст. 246.
15. Заявление от 31 августа 1991 г. «О государственной независимости Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1991. – № 11. – Ст. 245.

¹⁶http://ez2www.com/book_687_chapter_53_%C2%A7_2._Avtonomija_v_zarubezhnykh_stranakh_SNG.html



16. http://ez2www.com/book_687_chapter_53_%C2%A7_2._Avtonomija_v_zarubezhnykh_stranakh_SNG.html

CONSTITUTIONAL ASPECT IN THE AREA COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

A.N.NIFANOV

*Belgorod State National
Research University*

e-mail: nif@list.ru

This article presents the author's analysis of the constitutions of the CIS countries in order to identify them in the rules of the territory, taking into account an integrated approach to the definition of the latter. Identified and characterized the typical constitutional formats on the territory of the focus group.

Key words: territory, state territory, the territory of an administrative unit, the municipal territory, autonomy, control, self-government.