

МАЯСОВ ДАНИИЛ ЮРЬЕВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва

2013

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО Национального института Бизнеса.

Научный руководитель: Кандидат юридических наук, доцент
В.В. Лосевский

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
конституционного и муниципального
права ФГБОУ ВПО Московского
государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)
Комарова Валентина Викторовна

Кандидат юридических наук, доцент
Департамента права Европейского
гуманитарного университета
(Вильнюс, Литва)
Кононов Кирилл Александрович

Ведущая организация: Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Московский университет Министерства внутренних дел Российской
Федерации»

Защита состоится 03 октября 2013 г. в 12:00 часов на заседании
диссертационного совета Д. 002.002.02 при Федеральном государственном
бюджетном учреждении науки Институте государства и права Российской
академии наук по адресу: 119019 Москва, ул. Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального
государственного бюджетного учреждения науки Институте государства и
права Российской академии наук.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2013 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
Кандидат юридических наук, доцент

 Е.В. Поницова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования обусловлена потребностями конституционно-правового осмысления происходящих в Российской Федерации преобразований в области механизма реализации основ конституционного строя.

В мировой и отечественной юриспруденции существует неоправданное разнообразие в понимании системы допустимых, не противоречащих основам конституционного строя правовых механизмов, их реализации в особых условиях, вызванных природными, техногенными чрезвычайными ситуациями и причинами социального, политического, экономического характера.

В последние десятилетия увеличилось количество оснований для введения на отдельных территориях особых правовых положений и режимов: усиление терроризма в различных его формах, природные, техногенные катастрофы, экономическая и социальная нестабильность.

В России с каждым годом увеличивается число погибших от различных техногенных, природных, социальных ситуаций.

По оценкам специалистов МЧС России, сегодня почти треть (27) субъектов Российской Федерации расположены на территориях, подверженных значительному риску природных и техногенных катастроф (I класс опасности).

Все это в совокупности представляет реальную угрозу конституционным основам государственного и общественного строя, правам и свободам граждан, государственной и общественной безопасности, государственному суверенитету и территориальной целостности государств.

Концепция уязвимости экономических систем к бедствиям и катастрофам дает ключ к пониманию механизма взаимосвязи чрезвычайных ситуаций, как основания введения особого правового положения и экономического развития, социального благополучия населения и страны.

Выясняется, что генезис и тяжесть экономического ущерба от бедствий и катастроф зависит от государства, работы его органов.

Проблемы законодательного регулирования вопросов в сфере: обеспечения жизнедеятельности и устойчивого развития общества на современном этапе; защиты населения и территории, объектов экономики страны от новых угроз; единства конституционного правового пространства и его сочетания с территориальной и государственной целостностью; охраны окружающей среды; профилактики и предотвращения угроз и причин введения особых правовых положений и режимов территорий, максимально быстрого и качественного восстановления вызванных ими нарушений требуют неотложного решения и приобретают особый характер в условиях становления в России правового государства и гражданского общества, являются немаловажной задачей органов публичной власти всех уровней.

Комплексной формой решения всех названных проблем, при надлежащем правовом и организационном обеспечении, может стать, по мнению диссертанта, институт территорий с особым правовым режимом.

Первоочередными мерами в обозначенной сфере может стать вычленение уровней интеграции системы профилактики и противодействия; выработки критериев применения системы профилактических и восстановительных мер; пределов ограничения прав человека при осуществлении указанных мер; изменение системы публичной власти, с учетом существующего разнообразия в понимании правомерности, соразмерности, целесообразности закрепленных и реализуемых мер.

Для того чтобы государственная власть не выходила за пределы конституционно закрепленных основ государства, общества, конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивала их должную защиту, полномочия органов власти в обозначенной сфере должны быть предельно ясно закреплены в действующем законодательстве РФ.

Комплексный анализ действующего законодательства, судебной практики, право применения, свидетельствует о том, что состояние существующих механизмов в настоящее время не может в полной мере удовлетворять потребностям граждан, общества, целям развития государства.

Эффективность деятельности органов государственной власти оказывает прямое влияние и на ситуацию в общественно значимых сферах: правовой, социальной, экономической, экологической, демографической.

К сожалению, на сегодняшний день в научной литературе, несмотря на обилие научных источников по общим проблемам статуса территории, организации публичной власти, конституционных прав и свобод человека и гражданина, прослеживается некоторый недостаток внимания к комплексному исследованию и анализу проблем территорий с особым статусом. Существующие общие и специальные проблемы территорий с особым статусом нуждаются в дополнительном исследовании, всестороннем анализе научных концепций, принципов и положений отечественного и зарубежного законодательства. Совокупность названных причин обуславливает актуальность и значимость представленного диссертационного исследования, направленного на разработку теоретической базы, путей и средств решения существующих проблем конституционных основ, конституционно-правового закрепления и механизмов реализации территорий с особым статусом.

Цели и задачи диссертационного исследования

В связи с актуальностью рассматриваемой темы, а также с отсутствием целостного подхода в разработке проблем территорий с особым статусом, диссертант определил в качестве цели исследования определение конституционных основ территорий с особым статусом в Российской Федерации; выявление правовых пробелов существующего правового регулирования указанных отношений и предложение основ правовой политики государства в сфере территорий с особым статусом в Российской Федерации.

Федерации; разработки основных элементов конституционно-правового механизма, направленного на решение проблем, возникающих в настоящее время при осуществлении особых статусов территорий в Российской Федерации.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

- провести комплексный сравнительно-правовой анализ понятия и видов территорий с особым статусом в Российской Федерации, выявить их наиболее характерные признаки и установить особенности, дать определение;

- на основе полученных данных анализа понятия и видов территорий с особым статусом установить их конституционно-правовое содержание, виды и принципы;

- осуществить сравнительный анализ и раскрыть сущность, преимущества и недостатки существующих в стране территорий с особым статусом с целью выработки теоретических обоснований их места и роли в реализации современных функций и конституционных основ российского государства;

- произвести анализ системы публичной власти и ее трансформации при реализации особых статусов территорий; структуры органов государственной власти и местного самоуправления, специальных органов и должностных лиц, порядка их формирования, предметов ведения, полномочий и места в системе публичной власти соответствующей территории;

- рассмотреть содержание и выявить особенности правового статуса человека в условиях реализации особых статусов территорий, порядок и пределы ограничения конституционных прав и свобод человека, механизм их восстановления, выявить существующие недостатки и пробелы в действующем правовом механизме, а также предложить возможные пути их устранения;

- на основе анализа нормотворческой деятельности органов публичной власти, осуществляющих деятельность по реализации особых статусов территорий, сформулировать предложения по оптимизации их структуры и компетенции в исследуемой сфере.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией конституционных основ территорий с особым статусом в Российской Федерации.

Предметом исследования является законодательство РФ, судебная практика, нормы международного права и законодательство субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, касающиеся закрепления, содержания и механизма реализации особых статусов территорий в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы

Следует отметить, что в отечественной юридической науке в настоящее время территории с особым статусом рассматриваются в рамках как конституционного, муниципального права, так и административного. Ряд поставленных в работе вопросов привлекал и привлекает внимание многих ученых-юристов, политологов, историков, представителей других общественных наук. Отдельные аспекты проблем территорий с особым статусом фрагментарно разрабатывались многими отечественными юристами: ограничение прав человека, реализация принципа территориальной целостности, построения системы властных органов. Однако обобщающего теоретического осмысления поставленных проблем территорий с особым статусом во взаимосвязи, в контексте обеспечения основ конституционного строя, в науке не проводилось.

При решении теоретико-правовых вопросов диссертационного исследования автор опирался на труды теоретиков Алексеева С.С., Матузова Н.И., Малько А.В., Порфирьева Д.Н., Спиридонова Л.И., Шамсумовой Э.Ф., представителей конституционного и муниципального права Авакьяна С.А., Баглая М.В., Брыкина Д.М., Забугина И.Р., Замотаева А., Козловой Е.И.,

Кутафина О.Е., Хабриевой Т.Я., Черемных Г.Г., Чиркина В.Е.; административного права Ананьева Н.В., Коньшина В.А., Купцова В.Н., Насонова В.Я., Петрова К.С., Петрова С.М., Редкоус В.М., Строителева А.Н., Туманова Г.А.; экологического права Ануфриева Л.П., Дубовик О. Л., Жаворонкова Н.Г., Звекова В.П., Конова В.А., Лебедь С.В., Ралитной О.А., Шпаковского Ю.Г.,

Правовые формы и методы осуществления функций Российского государства исследуются в работах Бабаева С.В., Бурмистрова А.С., Демичева Д.М., Кроткова Н.В., Марченко М.Н., Мелихова А. В., Навального С.В.; особые правовые статусы территорий в широком смысле исследованы в трудах Берга О.В., Гудкова А.В., Комаровой В.В., Ларичева А.А., Брежнева О.В.; проблемы построения и осуществления публичной власти на территориях с особым правовым режимом посвящены работы Алешкова И.А., Ананьева Н.В., Власенко А.А., Гессен В.М., Еременко В.И., Конюхова И.А., Темираева А.В., Устинова А.А.; специальные труды Белова Г.А., Витрука Н.В., Воеводина Л.Д., Малининой М.С., Топорнина Б.Н. посвящены правовому статусу личности; проблемам механизмов противодействия, профилактического и восстановительного характера особых правовых режимов территорий в том числе, посвящены работы Андреева И.А., Блинкова Е.В., Горбунова Ю.С., Григорьева В.Н., Дубровина В.В., Закирова Р.А., Козацкой В.Э., Корякина В.М., Кокоева Л.Т., Красавчикова Л.О., Лыкиной А.М., Ростокинского А.В., Рыбакова В.А., Соловьева В.Н., Трофимова Н.Д., Трунцевского Ю.В., Щедрина Н.В.

Отличительной особенностью настоящей диссертационной работы является комплексное исследование конституционных основ (порядка, принципов, содержания и механизмов реализации) территорий с особым статусом, как института конституционного права и комплексной формы реализации конституционных основ и функций российского государства на современном этапе его развития.

Методология и методика исследования заключается в изучении основных элементов территории с особым статусом; в теоретическом обосновании положений по совершенствованию его конституционных основ.

Исследование основано на совокупности общенаучных, частных и специальных методов познания. В качестве основного использовался общенаучный диалектический метод познания. Также применялись следующие научные методы: системный анализ, исторический, логический, нормативно-логический, социологический, сравнительно-правовой, статистический методы, позволяющие комплексно решить цели и задачи диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном исследовании проблем территорий с особым статусом в Российской Федерации и представлении авторской концепции конституционно-правового содержания территорий с особым статусом и механизма их реализации.

На всех этапах развития государства необходимо решать различные задачи и функции для удовлетворения объективных конституционных потребностей и всестороннего устойчивого развития, при сохранении единого правового пространства и территориальной целостности страны.

В связи с этим, диссертантом проведен системный анализ территории с особым статусом в Российской Федерации как носящей публично-правовой характер комплексной (организационно-правовой) формы осуществления государственных функций.

Теоретическое осмысление различных аспектов категории территории с особым статусом позволило диссертанту определить ее конституционно-правовое содержание и значимость в науке и практике конституционного права.

Автором выявлен и обозначен круг конституционно-правовых проблем в закреплении и механизмах реализации территорий с особым статусом в современной России и предложены возможные пути их

решения; основы правовой политики государства в сфере территорий с особым статусом в Российской Федерации.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Институт территории с особым статусом это совокупность норм конституционного права, закрепляющих и регулирующих:

- понятие и особый порядок его создания (определение и виды территорий с особым статусом; основания их введения; общие и специальные принципы (создания, жизнедеятельности, прекращения); субъектный состав, процедуры; особые правила нарезания (определения) границ территории, их изменения; правовое оформление);
- реализацию и достижение поставленных целей (система органов публичной власти и их компетенция; особый статус органов публичной власти, создание специальных органов; правовой статус участников правоотношений, не обладающих властными полномочиями; пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина; особые формы и методы регулирования общественных отношений во всех сферах);
- прекращение действия особых статусов и его правовые последствия (субъекты, основания, порядок, особенности правовых последствий и процедуры их оформления).

2. Предлагается использование термина «территорий с особым статусом» в широком смысле (все особые правовые статусы и режимы территорий), и в узком (исключительные, чрезвычайные, краткосрочные (как правило) особые правовые статусы территорий: военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции).

3. Территории с особым статусом - комплексная (организационно-правовая), носящая публично-правовой характер форма осуществления

функции государственной и общественной безопасности; защиты территории Российской Федерации, обеспечения обороны и безопасности страны; экономической, налоговой, внешнеполитической и внутривнутриполитической функции государства с целью обеспечения безопасности личности, общества и государства; защита интересов государства: безопасность в мирное время и во время чрезвычайной, военной ситуации; защита экономических интересов; сохранение территорий и природы; защита интересов в научно-производственной сфере; социально-политических интересов.

4. С целью обеспечения правового единства, целостности территории Российской Федерации предложена система общих и специальных принципов (создания, жизнедеятельности, прекращения) территорий с особым статусом.

В системе общих принципов особых правовых режимов территорий с особым статусом: принцип законности (законодательное санкционирование каждого случая введения (продления, отмены) особого статуса территории); соблюдение законности при его исполнении; принцип временного ограничения действия; принцип гласности, открытости, обнародования решений о введении, продлении и прекращении особого статуса территории; принцип адекватности, соразмерности избираемых и применяемых режимных мер целям введения особых статусов на определённой территории; принцип гарантированности прав и свобод личности с учетом интересов государства по достижению целей особых статусов территорий, установлению законности и правопорядка (ограничение прав человека) и обеспечения интересов личности (защита прав человека); принцип системности и комплексного использования политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для достижения целей особых статусов территорий; принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества - общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами для достижения целей особых статусов

территорий; принцип минимизации и (или) ликвидации последствий особых статусов территорий; принцип неотвратимости наказания за нарушение правил особых статусов территорий.

Специальные принципы особых статусов территорий обусловлены целями их введения и закреплены только в отношении особого правового режима контртеррористической операции и государственной границы.

Особый правовой режим территории, на которой проводится контртеррористическая операция, основывается на следующих специальных принципах, закрепленных в законодательстве: единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций; сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму; конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников; недопустимость политических уступок террористам.

Особый правовой режим территории Государственной границы основывается на следующих законодательно закрепленных специальных принципах: договорное закрепление обеспечения безопасности Российской Федерации и международной безопасности; взаимовыгодное всестороннее сотрудничество с иностранными государствами; взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ; мирное разрешение пограничных вопросов.

5. Диссертантом разработана система разносторонней классификации территорий с особым статусом по пятнадцати основаниям: по времени действия статуса; по подчиненности юрисдикции; по учреждающему органу; по уровню значимости (общероссийские, местного значения); по возобновляемости статуса; по основным территориям и территориям с прилегающей зоной (одноуровневый и двухуровневый режим территории); по возможности досрочного прекращения особого статуса территории; по субъекту, определяющему границы территории с особым статусом; по

предмету; по инициатору создания; по источнику закрепления; по сфере применения; по последствиям; по функциям; по способам закрепления.

6. Изменения в системе публичной власти на территориях с особым статусом могут быть выражены не менее чем в трех формах: в дополнительных полномочиях традиционных органов государственной власти и местного самоуправления; в создании органами публичной власти вышестоящего уровня, соответствующего уровня и ими совместно, специальных органов (должностных лиц) для осуществления определенных целями и задачами особого правового режима, полномочий; в уменьшении форм непосредственного народовластия.

7. С целью поддержания единого правового пространства и защиты интересов государства, общества и граждан страны, унификации деятельности органов власти, целесообразно создание единого специального органа, комплексно занимающегося всеми территориями с особым статусом, целями деятельности которого могут стать: выявление причин для введения особых статусов территорий и их предупреждение; участие в работе по реализации особого статуса территории; минимизация и ликвидация последствий причин введения особого статуса территории; восстановление и компенсация нарушенных прав.

8. Вывод о том, что структура правового статуса человека в условиях особых статусов территорий не изменяется, являясь базовым понятием, однако содержание правового статуса человека динамично: ограничению подвергаются политические права, не защищаются личные права, отсутствует система их дополнительных гарантий; появляются новые права и обязанности жителей территорий с особым статусом; некоторые социальные гарантии.

9. Система обеспечения защиты жизненно важных интересов человека, общества и государства это основанная на правовой политике государства система мер правового, организационного, политического и экономического характера, направленных на предупреждение,

предотвращение, пресечение, минимизацию последствий, защиту и восстановление нарушенных прав обстоятельствами введения особых статусов территорий.

10. Обоснована необходимость разработки и принятия:

10.1. Основ правовой политики государства в сфере территорий с особым статусом в Российской Федерации (Приложение 4);

10.2. Федерального закона Российской Федерации о порядке ограничения конституционных прав и свобод и порядке восстановления ограниченных конституционных прав и свобод, и процедуре возмещения причиненного ущерба;

10.3. Ратификации Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников от 4 декабря 1989 г.;

10.4. Указом Президента РФ, в целях поддержания единого правового пространства и реализации системы обеспечения защиты жизненно важных интересов государства, общества и граждан страны, унификации деятельности органов власти, создать единый специальный орган, комплексно занимающегося всеми территориями с особым статусом.

Цели деятельности: создание организационных условий для полной реализации особых статусов территорий, снижение соответствующих издержек; выявление причин для введения особых статусов территорий и их предупреждение; создание и руководство комплексной государственной системой управления в ситуациях особых статусов территорий; координация и интеграция действий на уровне органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества при реализации особых статусов территорий; создание системы организации сбора, обработки и анализа информации, необходимой для: установления приоритетов целей управления в рассматриваемой сфере, определения степени риска той или иной области хозяйственной деятельности, а также стихийных бедствий, социальных конфликтов; выбор

стратегии деятельности с целью уменьшения риска и смягчения последствий особых статусов территорий, оценка эффективности предлагаемых мер; стратегическое планирование применительно к таким ситуациям; участие в работе по реализации особого статуса территории; оперативное реагирование; минимизация и ликвидация последствий причин введения особого статуса территории; создание системы восстановления и компенсации ущерба пострадавшим от особых статусов и режимов; погашение расходов на восстановление пострадавшего объекта.

11. Предложения по изменению действующего законодательства Российской Федерации:

11.1. Внести поправки в Конституцию РФ:

П. 1. ст. 67 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, недра, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними».

Статью 87 Конституции России дополнить п.4: «Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации».

П. 1. ст. 131 Конституции РФ изложить в следующей редакции:

«Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях, в соответствии с федеральным законом. Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, в соответствии с федеральным законом».

11.2. Статью 1. «Чрезвычайное положение» Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" дополнить п. 3) «Особым видом чрезвычайного положения является контртеррористическая операция - комплекс специальных,

оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта, проводимых в срок не более тридцати суток с момента введения и незамедлительного сообщения об этом Президенту Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

11.3. Статью 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении" дополнить п. 7 «Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации».

П.5 статьи 7 исключить («5. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие применение мер, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи, могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения»).

11.4. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации". Преамбулу изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон определяет статус континентального шельфа Российской Федерации и воздушного пространства над ним, суверенные права и юрисдикцию Российской Федерации на ее континентальном шельфе и их осуществление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Вопросы, относящиеся к континентальному шельфу Российской Федерации и деятельности на нем, не предусмотренные настоящим Федеральным законом, регулируются другими федеральными законами, применимыми к континентальному шельфу Российской Федерации».

11.5. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях". Преамбулу изложить в следующей редакции: «Особо охраняемые природные территории - участки земли, недр, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.»

11.6. Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково". Дополнить Статью 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе «территория Центра является территорией муниципального образования со статусом городского округа».

11.7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Статью 82.2. изложить в следующей редакции: «Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра "Сколково" в следующей редакции: «Территория инновационного центра "Сколково" является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра "Сколково" устанавливаются Федеральным законом "Об инновационном центре "Сколково"».

11.8. Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму". П. 5 статьи 3 изложить в следующей редакции: «Контртеррористическая операция - комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта, проводимых в срок не более тридцати суток с

момента введения и незамедлительного сообщения об этом Президенту Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

11.9. С целью реализации принципов территориальной целостности и неприкосновенности; принципа единства правового пространства, в действующее законодательство, закрепляющее особые правовые режимы территорий, внести предлагаемые базовые принципы для всех особых правовых режимов территорий и специальные – в соответствии с их целями; внести соответствующие изменения и дополнения для минимизации, а в будущем - исключения подзаконного регулирования в обозначенной сфере.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы. Теоретические выводы и положения научного и прикладного характера, сформулированные по результатам комплексного диссертационного исследования, можно рассматривать как определенный вклад в теорию конституционного права по обеспечению конституционных основ Российской Федерации посредством использования института территорий с особым статусом в Российской Федерации.

В диссертации критически проанализированы конституционно-правовые основы особых статусов территорий, правотворческая практика органов государственной власти и местного самоуправления по определению компетенции и структуры органов муниципального звена, специально создаваемых органов и должностных лиц в обозначенной сфере.

На базе соответствующей научной аргументации автором предложен ряд конструктивных решений, заключающихся в совершенствовании нормативной основы особых статусов территорий, механизмов их реализации, позволяющих пересмотреть традиционные представления об этом институте: формирование единой специализированной законодательной основы осуществления всех особых статусов территорий; закрепление на

законодательном уровне единой системы управления в этой сфере; формирование отраслевой нормативной основы предупреждения оснований для введения особых статусов территорий (в узком смысле).

Предложенные автором теоретические положения, определяющие сущность и соотношение традиционной системы органов публичной власти и специально создаваемых органов (должностных лиц), могут иметь определенное значение в работе по дальнейшему совершенствованию организации публичной власти, повышению ее эффективности, а также способствовать дальнейшему научному изучению этого направления деятельности органов публичной власти. На основе мнений ученых и практических работников внесены предложения по совершенствованию компетенции органов публичной власти и структуры органов, исполняющих полномочия в данной сфере.

Выносимые на защиту положения расширяют и углубляют концепцию прав человека, их обеспечения, оснований ограничения, восстановления нарушенных прав в процессе реализации особых статусов территорий.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании политики государства в этой сфере правовых отношений; применены при совершенствовании законодательства, при осуществлении ведомственного правотворчества; в практической деятельности органов публичной власти в осуществлении организационно-управленческих мероприятий по реализации особых статусов территорий; в учебном процессе юридических вузов страны, а также при повышении квалификации сотрудников государственных и муниципальных органов, представителей общественных объединений и иных институтов гражданского общества; при подготовке научно-методических и

практических пособий для реализации особых статусов территорий, минимизации рисков их использования и последствий.

Апробация диссертации осуществлялась путем обсуждения ее результатов на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО Национального института Бизнеса.

Автор докладывал результаты исследований на ряде научно-практических конференций, в том числе: на VII Международной конференции «Вопросы теории и практики Российской правовой науки» конференции (Пенза, 2011 г.), ежегодной научно-практической конференции аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета (Москва, 2011 г.) и международной научно-практической конференции «Права человека и национальная безопасность» (Москва, 2011 г.); международных научно-практических конференциях «Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность» (Самара, 2011 г.) и «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран» (Саратов, 2011 г.); девятой Международной научной конференции «Высшее образование для 21 века» (Москва, 2012 г.).

По теме диссертации автором опубликовано в научных сборниках и журналах десять статей, в том числе четыре статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации определена предметом и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и четырех приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, обозначаются цели и задачи диссертационной работы, ее методологические и теоретические основы, определяется круг используемых источников, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, формы апробации его основных результатов.

Глава первая «Теоретико-прикладное значение территорий с особым статусом в конституционном праве России» посвящена осмыслению сущности, ценности и значимости особых правовых режимов территории в современном обществе, как одной из новых форм осуществления современных функций государства, как института конституционного права.

Первый параграф первой главы **«Теоретические основы института с особым статусом территорий»** посвящен анализу теоретических основ территорий с особым статусом и соотнесение его с термином правовой режим.

Диссертант, анализируя труды теоретиков (Алексеева С.С., Малько А.В., Порфирьева Д.Н., Шамсумовой Э.Ф.), исследует понятие правовой режим в разрезе общих, универсальных и производных, вторичных режимов. Изучение термина в трудах представителей административного права (Ананьев Н.В., Купцов В.Н., Коньшин В.А., Насонов В.Я., Петров К.С., Петров С.М., Редкоус В.М., Строителев А.Н., Туманов Г.А.), представителей международного права, гражданского, земельного, экологического права (Ануфриева Л.П., Дубовик О. Л., Жаворонкова Н.Г., Звеков В.П., Конов В.А., Лебедь С.В., Ралитная О.А., Шпаковский Ю.Г.), конституционного и муниципального права (Брыкин Д.М., Забугин И.Р., Замотаев А., Черемных Г.Г.) позволяет выделить различное его понимание в отраслевых науках.

Сформулировано определение территории с особым статусом и дано его содержание посредством трех блоков норм конституционного права:

особого порядка создания, порядка достижения поставленной цели и особого порядка прекращения особого статуса территории и его правовых последствий. Предложены признаки территории с особым статусом.

Исследование проводится диссертантом в сравнении территории с особым статусом и административного режима по функциям, целям и задачам; по предмету регулирования; по субъекту, объекту и по степени их подчиненности и зависимости; ответственности.

Территории с особым статусом рассматриваются в формально-юридическом и функциональном аспекте.

В качестве обуславливающих обстоятельств для введения особого статуса территории рассмотрены:

- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- защита интересов государства: безопасность в мирное время и во время чрезвычайной, военной ситуации;
- защита экономических интересов;
- сохранение территорий и природы;
- защита интересов в научно-производственной сфере; социально-политических интересов.

Более подробно рассматривается чрезвычайная ситуация, выделенная в качестве обуславливающего обстоятельства для введения особого статуса территории. Дано понятие и признаки "чрезвычайной ситуации", прослежена динамика ее нормативного закрепления и доктринального наполнения (Василькевич Л.И., Власов Д.М., Дубовик О. Л., Смушкин А.Б., Шпаковский Ю.Г.).

Чрезвычайная ситуация, как обуславливающее обстоятельство для введения особого статуса территории, классифицируется диссертантом по шести основаниям. Классификация обусловлена целью, задачей, функцией государства в том или ином случае.

Подвергнуто анализу предложение Н.Г. Жаворонковой о формировании комплексной отрасли законодательства «право чрезвычайных

ситуаций»», Ю.Г. Шпаковского о формировании комплексной отрасли «безопасность в чрезвычайных ситуациях».

Диссертант приходит к выводу о том, что территория с особым статусом как организационно-правовая форма для решения функций государства, в том числе проблем, вызванных чрезвычайной ситуацией, имеет комплексный характер и публично-правовую природу.

Нормы конституционного права, закрепляющие особый порядок создания, жизнедеятельности, порядка прекращения особого статуса территории и его правовых последствий, получают дальнейшую конкретизацию в нормах международного, административного, финансового, экологического и некоторых других отраслей права, с целью достижения поставленных перед особым статусом территории задач; статуса всех субъектов правовых отношений на этой территории во всех областях.

Во втором параграфе **«Территории с особым статусом в обеспечении конституционных основ российской государственности»** исследуются новые формы осуществления функций современного государства и их отражение в конституционных основах. Исследуя работы Бабаева С.В., Бурмистрова А.С., Демичева Д.М., Елинека Г., Котляревского С.А., Кроткова Н.В., Марченко М.Н., Мелихова А. В., Навального С.В., диссертант приходит к выводу о том, что правовые формы и методы осуществления функций Российского государства претерпели значительные преобразования. Одной из новых и актуальных форм реализации функций государства и его конституционных основ, является территория с особым статусом. Территории с особым статусом создаются в целях восстановления и поддержания должного порядка общественной жизни, а также обеспечения безопасности личности, общества и государства; в превентивных, экономических и иных целях.

Анализируются следующие территории с особым статусом: особо охраняемые природные территории; исключительные экономические зоны Российской Федерации; особые экономические зоны; континентальный

шельф Российской Федерации; внутренние морские воды, территориальное море и прилежащая зона; пограничная зона; территории, на которых введено чрезвычайное положение; территории, на которых введено военное положение; территории, на которых введен режим контртеррористической операции; территории закрытого административно-территориального образования; наукограды; административно-территориальные единицы с особым правовым статусом; территория инновационного центра "Сколково"; территория города Сочи как горноклиматического курорта и как территории организации и проведения Олимпийских игр и Параолимпийских игр.

Результатом анализа стали авторские определения территорий с особым статусом.

Соотнесены основы конституционного строя России, функции государства, которые обеспечивают реализацию конституционных основ и территории с особым статусом, как формы достижения стоящих перед государством задач.

Соотнеся современные функции Российского государства и формы их осуществления, диссертант называет:

- особый статус территории государственной границы, закрытого административного образования - как форму реализации функции защиты территории Российской Федерации, обеспечения обороны и безопасности страны;
- особый статус особо охраняемых природных территорий, исключительных экономических зон, наукоградов - как форму реализации экономической, налоговой функции Российской Федерации;
- особый статус территориального моря и прилежащей зоны Российской Федерации - форму реализации внешнеполитической функции Российской Федерации;
- особый статус территории, на которой введены военное положение, чрезвычайное положение, объявлена

контртеррористическая операция - как форму реализации функции государственной и общественной безопасности;

Территория с особым статусом как форма осуществления функций государства, может быть охарактеризована как комплексная организационно-правовая форма.

В связи с особыми функциями, зачастую несколькими, на одной ограниченной территории с особым статусом существует наложение различных правовых статусов и режимов.

Диссертант предлагает использовать термин «территория с особым статусом» в широком и узком смысле. В широком смысле - все особые правовые статусы и режимы территорий. В узком - исключительные, чрезвычайные, краткосрочные (как правило) особые правовые статусы территорий: военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции.

Особо рассматривается проблематика скрытых особых статусов территорий. Скрытый (прямо не закрепленный в законодательстве) особый статус территории связан с осуществлением органами публичной власти вышестоящего уровня полномочий органов публичной власти нижестоящего уровня. К ним можно отнести особый статус территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, во время работы на упомянутой территории временной финансовой администрации; прямое президентское правление.

Подчеркивая различие конкретных параметров функционирования того или иного особого статуса территории (наличие большего или меньшего количества запретов и позитивных обязываний; более развернутой сети льгот и дозволений; различия в масштабах свободы граждан и организаций по использованию своих возможностей для реализации субъективных прав; глубина изменений в конституционном статусе граждан и организаций; количество функциональных обязанностей, лежащих на органах государственной власти и местного самоуправления; время и территория

действия и др.), особый, в сравнении с нормальным функционированием общественной и государственной жизни, порядок жизнедеятельности, фактически – исключение из общего правила, диссертант предлагает законодательно закрепить базовые принципы, основы для всех особых статусов территорий.

Вторая глава **«Механизм реализации конституционно-правовых основ территорий с особым статусом»** состоит из четырех параграфов.

Первый параграф второй главы **«Конституционно – правовое содержание, виды и принципы территорий с особым статусом»** посвящен анализу конституционно-правового содержания особых статусов территорий.

Основой для особых статусов территорий является понятие и содержание термина «территория», принцип территориальной целостности, границы его действия; институциональная и функциональная значимость территории в практике государственного строительства, круг конституционно-правовых гарантий территориальной целостности государства, целостность государства в контексте единства конституционного пространства. В современной России обозначенный аспект актуализируется с каждым днем, что обуславливает необходимость решения проблем, связанных с реализацией конституционно-правовых основ территориальной целостности, вызванных пробелами и противоречиями соответствующей законодательной базы.

С целью теоретической проработки обозначенных вопросов диссертантом исследованы труды таких ученых, как Берг О.В., Брежнев О.В., Гудков А.В., Комарова В.В., Ларичев А.А. Подвергнуты пристальному рассмотрению решения Конституционного Суда РФ в обозначенной сфере.

По результатам проведенного анализа доктринальных источников и действующего законодательства, диссертантом предложена авторская классификация территорий с особым статусом в широком смысле по шестнадцати основаниям.

Отмечается, что территория и границы территорий с особым статусом, как правило, не совпадают с границами субъектов Российской Федерации и границами их административно-территориальных единиц; с границами муниципальных образований. Затронуты проблемы: распространения особого статуса территорий на недра и воздушное пространство; оформления границ территории инновационного центра "Сколково"; временных границ действия особого статуса территории проведения контртеррористической операции; особых статусов территорий с комплексной и исключительной подчиненностью; индивидуально вводимых особых статусов территорий.

Аргументированы отличия территорий с особым статусом. В силу их особенного, в сравнении с нормальным функционированием общественной и государственной жизни, порядка жизнедеятельности, фактически – исключения из общего правила, диссертант предлагает законодательно закрепить базовые основы, принципы для всех особых статусов территорий.

Разработана система общих и специальных принципов (создания, жизнедеятельности, прекращения) особых статусов территорий в широком смысле.

Сделан вывод о том, что основания, принципы введения особого статуса территории, основы системы организационных мер и гарантий прав личности должны быть нерушимы, фундаментальны, не могут быть изменены исполнителями ни при каких обстоятельствах.

Организационно-технические элементы особого статуса территории могут быть более динамичными, изменяемыми исполнительной властью в рамках предоставленных законом возможностей.

Во втором параграфе второй главы **«Организация и деятельность публичной власти на территориях с особым статусом»** рассматривается система публичной власти на территориях с особым статусом.

Проанализированы работы ученых, затрагивавших в своих трудах проблемы построения и осуществления публичной власти на территориях с

особым статусом: Алешкова И.А., Ананьева Н.В., Власенко А.А., Гессен В.М., Еременко В.И., Конюхова И.А., Темираева А.В., Устинова А.А.

Отмечается многосубъектность системы публичной власти на территориях с особым статусом, формирование новых механизмов взаимодействия и координации структурных элементов друг с другом, а также с общественными объединениями.

Критически анализируются специальные органы, созданные на федеральном уровне.

Диссертант приходит к выводу о том, что изменения в системе публичной власти на территориях с особым статусом могут быть выражены не менее чем в двух формах: в дополнительных полномочиях традиционных органов государственной власти и местного самоуправления; в создании специальных органов (должностных лиц) для осуществления полномочий, определенных целями и задачами особого статуса территории.

Рассматривается два способа создания специальных органов: органами публичной власти соответствующего уровня, в этом случае диссертант предлагает термин «изменение структуры органов» публичной власти, вызванной введением особого статуса территории. Второй способ (он обусловлен временным фактором, вызванным причиной введения особого статуса на определенной территории; спецификой выполняемых функций, профессиональными навыками) - создание специальных органов сверху, органом, в чьи полномочия входит создание и введение особого статуса территории. Предложена характеристика специальных органов, созданных сверху: формирование исключает участие населения в этом процессе; отсутствуют консультации с органами власти территории, на которой вводится особый статус; порядок формирования специального органа не соответствует территориальным основам уровней публичной власти.

Исследуется вопрос об обоснованности и целесообразности создания нового специального органа для реализации целей и задач, которые стоят перед территориями с особым статусом чрезвычайного и краткосрочного

характера. Предлагается, учитывая межинституциональный характер особого статуса территории, с целью эффективности решения неотложных задач, создать постоянный состав профессионалов, который мобильно перемещаясь в связи с возникшей необходимостью, способен выполнять возникшие задачи в различных субъектах федерации, на различных территориях.

Характеризуя дополнительные полномочия традиционных органов публичной власти, приведены результаты анализа действующего в исследуемой сфере законодательства федерального уровня, субъектов Российской Федерации, нормативных актов органов местного самоуправления.

Особенностью организации публичной власти на территориях с особым статусом названа и специфика осуществления народовластия. Проанализированы исключения из форм непосредственного народовластия, законодательно закрепленные в условиях особых статусах территории.

Третий параграф второй главы **«Правовой статус человека на территориях с особым статусом»** посвящен исследованию базовых основ и законодательного регулирования составных компонентов правового статуса человека и их трансформация на территориях с особым статусом.

Использованы труды по теории государства таких ученых, как Малько А.В., Матузов Н.И., Спиридонов Л.И.; общие вопросы и отраслевые подходы прослежены по работам ведущих ученых по конституционному праву: Баглая М.В., Козловой Е.И., Кутафина О.Е., Хабриевой Т.Я., Чиркина В.Е. Используются специальные труды о правовом статусе личности Белова Г.А., Витрука Н.В., Воеводина Л.Д., Малининой М.С., Топорнина Б.Н. В структуру конституционного статуса личности диссертант включает основные права, свободы и обязанности; правовые принципы; гарантии правового статуса и исследует их в пределах действующего законодательства об особых статусах территорий.

Анализируется правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина вообще и проблемы их ограничения в

современном законодательстве страны, проведен сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых статусов территорий, в частности в условиях военного, чрезвычайного положения и противодействия терроризму исследованы с привлечением мнений и точек зрения Брыкина Д.М., Гончарука Е.В., Дедова Д.И., Короткова А.П., Лозбинева В., Лыкина А.М., Малиновской В.М., Пчелинцева С.В., Соковых Ю.Ю., Темираева А.В., Постановлений Конституционного Суда РФ.

Затронута проблематика реализации принципа соразмерности при выборе ограничений прав и свобод человека и гражданина на территориях с особым статусом; конституционности норм некоторых действующих законов, ограничивающих права человека на исследуемых территориях. Рассматриваются возможности отнесения определенных временных ограничений прав к гарантиям правового статуса; проблемы реализации скрытых, дремлющих в обычной ситуации, обязанностей в условиях введения особого статуса на конкретной территории. Высказаны предложения по законодательному закреплению процедур возмещения причиненного материального и морального ущерба при введении на территории особых статусов.

Завершающий, четвертый параграф второй главы исследования **«Конституционно-правовые основы правозащитных рисков и ответственности в рамках комплексного института территорий с особым статусом»**. В связи с тем, что современные факторы обуславливают необходимость разработки общегосударственной доктрины в области минимизации рисков особых статусов территорий, вызванных, в том числе и чрезвычайными ситуациями, диссертантом предложена система обеспечения государством защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства; защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности,

чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера. Предлагаемая система включает в себя меры правового, организационного, политического и экономического характера. Исследуются меры правового и организационного характера. Их цель - предупреждение (профилактика), предотвращение, пресечение, раскрытие, минимизации последствий и защиты, восстановления нарушенных прав человека, общества и государства.

Особое внимание уделено проблемам совершенствования правового регулирования противодействия терроризму. С этой целью привлечены работы Горбунова Ю.С., Лыкиной А.М., Ростокинского А.В., Щедрина Н.В.

Проблемными видятся диссертанту меры профилактического и восстановительного характера.

С использованием работ Андреева И.А., Блинкова Е.В., Дубровина В.В., Закирова Р.А., Козацкой В.Э., Кокоева Л.Т., Корякина В.М., Красавчикова Л.О., Рыбакова В.А., Соловьева В.Н., Трофимова Н.Д., основываясь на анализе актов федерального уровня, субъектов Российской Федерации, актов муниципального уровня; обзоров судебной практики за 2008 - 2012 годы, исследуются проблемы, возникающие при возмещении государством вреда, причиненного в результате террористического акта; правовая и социальная защита военнослужащих, выполняющих (выполнявших) задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах. Компенсации со стороны государства рассматриваются в сравнительном аспекте отечественного и зарубежного опыта США, Дании, Голландии, Франции, КНР.

Выделена проблема восстановительных, реабилитационных мер; бессистемность правового закрепления системы предупредительных мер и отсутствие согласованности в профессиональном, межведомственном, общественном контроле.

Подчеркнута роль органов местного самоуправления, общественных объединений и иных институтов гражданского общества в сфере предупредительных и восстановительных мер.

В заключении подводятся итоги исследования, сделаны основные выводы и практические рекомендации.

В приложении содержатся таблицы «Территории с особым статусом - определения и правовые основы», «Контртеррористические структуры зарубежных государств», «Статистика террористических актов на территории Российской Федерации».

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих работах:

I. В ведущих научных рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Маясов Д.Ю. Институт особого (чрезвычайного) правового режима. // Право и государство: теория и практика. М.: 2011. № 10 (82).-0.5 п.л.

2. Маясов Д.Ю. Правовой статус человека в условиях особых правовых статусов и режимов территорий. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Пенза. 2011. № 3.-0.5 п.л.

3. Маясов Д.Ю. Особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом. // Юрист ВУЗа. М.: 2012. № 1.-0.35 п.л.

4. Маясов Д.Ю. Решения судов по восстановлению нарушенных прав во время особых правовых положений. // Право и государство: теория и практика. М.: 2013. №. 7.-0.5 п.л.

II. В иных научных изданиях:

5. Маясов Д.Ю. Права человека на территориях с особым правовым режимом // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Права человека и национальная безопасность». - М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011.-0.25 п.л.

6. Маясов Д.Ю. Особые формы реализации современных функций российского государства // Сборник материалов VII Международной

конференции «Вопросы теории и практики Российской правовой науки». Пенза. 2011.-0.25 п.л.

7. Маясов Д.Ю. Осуществление местного самоуправления в особых правовых режимах // Сборник материалов международной научно-практической конференция «Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность». – Самара. Изд-во Самарского ун-та. 2011.-0.4 п.л.

8. Маясов Д.Ю. Конституционно-правовые основы взаимодействие общества и органов власти в противодействии терроризму // Вестник Национального института бизнеса: 13-я Межвузовская научно-практическая конференция молодых учёных по актуальным вопросам экономики и права. Март. 2012. С.-0.35 п.л.

9. Маясов Д.Ю. Особые правовые режимы и особенности осуществления муниципальной власти // Вестник Национального института бизнеса: 13-я Межвузовская научно-практическая конференция молодых учёных по актуальным вопросам экономики и права. Март. 2012.-0.25 п.л.

10. Маясов Д.Ю. Процесс организации работы с молодыми специалистами в ОАО «ОРГЭНЕРГОГАЗ» // Сборник материалов девятой Международной научной конференции «Высшее образование для 21 века». Изд-во МНГ, М., 2012.-0.5 п.л.