

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**ИНСТИТУТ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»)**

**INSTITUTE OF FEDERAL TERRITORIES
IN THE RUSSIAN FEDERATION
(BY THE CASE OF THE FEDERAL TERRITORY «SIRIUS»)**

DOI: 10.31429/20785836-13-2-2-8

Дзидзоев Руслан Мухарбекович
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
ID ORCID: 0000-0002-5229-4413

Dzidzoev Ruslan Mukharbekovich
Doctor of Law, Professor
Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
Kuban State University

Аннотация: Целью данной статьи является исследование института федеральных территорий, ставших элементом российского федерализма в соответствии с последней редакцией Конституции Российской Федерации. Для достижения указанной цели ставятся такие задачи, как анализ территориальной природы федеративного государства в его географическом и политико-территориальном отношениях; исследование зарубежного опыта функционирования федеральных территорий в их видовом разнообразии; исследование статуса первой федеральной территории «Сириус», как имеющего общегосударственное стратегическое значение публично-правового образования, в том числе его цели, правовые основы деятельности, территория, организация публичной власти, реализация местного самоуправления.

В статье использована современная методология научного познания, включающая как общенаучные методы, так и частно-научные, совокупность которых позволила охарактеризовать федеральную территорию как новое и значимое явление российского федерализма.

Новизна исследования предопределяется новизной самого института федеральной территории, впервые получившего конституционное признание в России.

К результатам исследования можно отнести формулирование научно-практических предложений по конструированию механизмов образования федеральных территорий в России с учетом прав и интересов субъектов Российской Федерации.

Исследование сопровождается выводами, вытекающими из анализа института федеральных территорий и его реализации в России, в частности, определение федеральной территории, как элемента российского федерализма, характеризующего политико-территориальное построение Российской Федерации; определение федеральной территории как отдельной и самостоятельной части территории Российской Федерации, особый территориальный элемент федеративного устройства России; необходимость принятия модельного закона о федеральных территориях, определяющего механизм выделения федеральной территории из субъекта Федерации, общие начала построения и организации федеральной территории, систему ее органов, взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти; наличие у органов публичной власти на территории публично-правового образования «Сириус» признаков как государственных органов, так и органов местного самоуправления, их принадлежность к самостоятельному виду органов публичной власти.

Ключевые слова: территориальная организация государства, территория Российской Федерации, федеральная территория, публично-правовое образование «Сириус», органы публичной власти.

Annotation: The aim of this article is to analyze the federal territories which have become an element of Russian federalism in accordance with the latest revision of the Constitution of the Russian Federation. The objectives of the study include an analysis of the territorial nature of the federal state in its geographical and political and territorial relations; study of foreign experience in the functioning of federal territories in their species diversity; study of the status of the first federal territory "Sirius", as having the national strategic importance of public legal education, including its goal, the legal basis of activities, the territory, the organization of public authority, the implementation of local self-government.

The research methodology includes both the general scientific methods of cognition and private scientific means: a formal legal, comparative legal, systemic, whose combination has allowed to characterize the federal territory as a new and significant phenomenon of Russian federalism.

The originality of the study is predetermined by the novelty of the institute of the federal territory, which first received constitutional recognition in Russia.

The results of the study include the formulation of scientific and practical proposals for the construction of mechanisms for the formation of federal territories in Russia, taking into account the rights and interests of the subjects of the Russian Federation.

The study is accompanied by conclusions arising from the analysis of the Institute of Federal Territories and its implementation in Russia, in particular, the definition of a federal territory as an element of Russian federalism, which characterizes the political and territorial construction of the Russian Federation; determination of the federal territory as a separate and independent part of the territory of the Russian Federation, a special territorial element of the Federal Device of Russia; the need to adopt a model law on federal territories determining the mechanism for the allocation of the federal territory from the subject of the federation, the general principles for the construction and organization of the federal territory, the system of its bodies, interaction with federal and regional authorities; Availability of public authorities in the territory of public-legal education "Sirius" of signs of both government agencies and a local government body, their belonging to the independent type of public authorities.

Keywords: territorial organization of the state, territory of the Russian Federation, federal territory, public law entity «Sirius», public authorities.

Введение

Территория государства, как географическое пространство, в своем составе включает сухопутную, водную и воздушную части, очерчиваемые государственной границей.

В правовом отношении территория государства представляет собой географический предел государственного властвования, территориальное выражение государственного суверенитета. Как указывает Конституционный Суд РФ, территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера¹.

Территория федеративного государства представляет собой системное территориальное целое, состоящее в своей основе из территорий субъектов федерации, как политико-территориальных образований, разделенных административными границами. Территории субъектов федерации оказываются совмещенными с территорией федерации, пребывая в режиме территориального

верховенства федеральной власти. Как указывает Конституционный Суд, на одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий².

Территория субъектов федерации образует политико-территориальную часть государства, наряду с которой существует природно-географическая часть: воздушное пространство и водное пространство, находящиеся в исключительном федеральном ведении. В п. «б» ст. 71 Конституции РФ последовательно указывается, что в ведении Российской Федерации находится территория Российской Федерации, то есть взятая в совокупности ее составных частей. «Закрепление субъектного состава федерации, — отмечает С.В. Праскова, — определяет ее политико-территориальное устройство, но вовсе не исключает наличие территориальных частей,

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 22 июля 1997 г.

² Там же.

которые могут находиться под непосредственным управлением федерации, не входя в границы какого-либо ее субъекта» [9, с. 30].

Из подобного понимания территории государства исходит Конституция Российской Федерации, устанавливая, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ч. 1 ст. 67)³, определенно разделяя, таким образом, территории субъектов федерации и территории природно-географического плана, не входящие в территорию субъектов Федерации. Следовательно, территория субъектов Российской Федерации занимает только сухопутную часть территории государства, определяемую границами субъектов Федерации.

А.Н. Чертков отмечает ограниченность приведенной конституционной формулы, справедливо полагая, что в состав территории Российской Федерации в качестве природного объекта в соответствии с международным правом входят недра [12, с. 38].

В состав территории Российской Федерации следует включить также континентальный шельф и исключительную экономическую зону, в отношении которых Российская Федерация обладает суверенными правами (ч. 2 ст. 67 Конституции РФ).

В некоторых федеративных государствах наряду с субъектами федерации выделяются т.н. *федеральные территории* (федеральные территориальные единицы), образующие отдельный сегмент политико-территориальной организации государства. Федеральная территория не входит в территорию субъектов федерации, состоит только из сухопутной части и находится в исключительной юрисдикции федерального центра. Политическое назначение федеральных территорий состоит в обеспечении и обслуживании разнообразных федеральных интересов, реализации федеральной компетенции в пределах государства.

Федеральные территории в их разнообразном выражении широко представлены в зарубежных федерациях [4, с. 30- 37; 7, с. 56-61; 8, с. 345-348].

Прежде всего, это федеральные округа, в территориальных пределах которых размещаются столицы государств, например, федеральный округ «Колумбия» в Соединенных Штатах Америки. Федеральные округа обладают

внутренней автономией, имеют органы публичной власти, не достигая в то же время статуса субъектов федерации [15, с. 160-193; 14, с. 287-310].

Методы исследования

Методы исследования включают как общенаучные, так и частно-научные методы, такие как формально-юридический, использованный для определения политико-правовых признаков федеральной территории; сравнительно-правовой, позволяющий сравнить институт федеральных территорий в России и зарубежных странах; системно-структурный, предполагающий исследования федеральных территорий в системе современного федерализма и др.

Совокупность названных методов позволила охарактеризовать федеральную территорию как новое и значимое явление российского федерализма.

Результаты исследования

К результатам исследования можно отнести следующие выводы:

1. Федеральная территория представляет собой элемент российского федерализма, характеризующий политико-территориальное построение государства.

2. Федеральная территория в составе Российской Федерации представляет собой отдельную и самостоятельную часть территории Российской Федерации, не входящую в территорию субъекта Российской Федерации, территориальный элемент федеративного устройства России.

3. Конституция РФ предполагает принятие рамочного закона о федеральных территориях, который не могут заменить статусные законы об отдельных федеральных территориях. Справедливо отмечается, что отсутствие общего нормативно-правового акта, регулирующего процесс образования федеральной территории, серьезно усугубляет те конституционно-правовые изъяны, которые сформировались в связи с масштабными изменениями основного закона Российской Федерации [11, с. 59].

Подобный закон будет определять механизм выделения федеральной территории из субъекта Федерации, общие начала построения и организации федеральной территории, взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>, 4 июля 2020 г. (дата обращения - 16 апреля 2021 г.).

4. Органы публичной власти на территории публично-правового образования «Сириус» обладают признаками как государственных органов, так и органов местного самоуправления, образуя самостоятельный вид органов публичной власти.

Научная дискуссия

Отечественная конституционно-правовая наука в практике территориального строительства в России выделяла отдельные территории с особым правовым статусом, по существу состоящими в федеральном управлении.

К таким территориальным единицам относят инновационный центр «Сколково», статус и деятельность которого далеко вытекают за рамки ведения субъектов Федерации [5, с. 20]; наукограды; закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), в которых действует усиленный режим федерального управления; территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (ТОСЭР).

Подтверждением особого статуса отдельных территорий субъектов Российской Федерации являются положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предполагающие принятие специальных федеральных законов, регулирующих особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития, на территориях инновационных научно-технологических центров (ст. 26-1), что придает этим территориям федеральное значение [2, с. 33].

Названные выше территориальные образования, тем не менее, не являются федеральными территориями в собственном смысле, поскольку входят в территорию конкретных субъектов Федерации.

Понятие федеральной территории впервые появилось в Конституции РФ в редакции от 14 марта 2020 г. [16, с. 60-83].

Согласно новой редакции Основного Закона на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом (ч. 1 ст. 67). Как отмечается в литературе, институт федеральных территорий является новым для Российской Федерации, не

тождественным федеральным округам, под данным термином понимается территории, требующие особого управления, нормативно-правового регулирования, не входящие в состав никакого субъекта Российской Федерации [2, с. 73].

Возникает вопрос: идет ли в Конституции РФ речь о модельном федеральном законе, одинаково регламентирующим статус всех возможных федеральных территорий, или об отдельных статусных законах, принимаемых в отношении каждой федеральной территории?

Представляется, что Конституция РФ предполагает принятие рамочного закона, поскольку в ней говорится о «федеральных территориях», которые должны руководствоваться какими-то базовыми началами организации и деятельности, подобно субъектам Федерации, объединяемым модельным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», допускающим в то же время статусное многообразие субъектов Федерации.

Конституционная формулировка при этом не исключает принятия частных законов о федеральных территориях, что подтверждается текущей законодательной практикой.

Конституционная норма о возможности создания на территории Российской Федерации федеральных территорий получила свою реализацию в Федеральном законе от 11 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» (далее – Федеральный закон № 437-ФЗ).

Федеральный закон № 437-ФЗ федеральную территорию «Сириус» определяет как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, что выдает федеральную природу территории.

Правовое положение «Сириуса» связывается с организацией местного самоуправления на его территории, как универсального принципа организации публичной власти в России.

Согласно Федеральному закону № 437-ФЗ словосочетания «федеральная территория “Сириус”» и «муниципальное образование городской округ Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено законом. Вновь созданные органы публичной власти федеральной территории «Сириус» обеспечивают непрерывность осуществления функций и решения задач местного самоуправления на соответствующей территории (ч. 4 ст. 47).

В то же время, «Сириус» не является муниципальным образованием, соответственно, его органы не являются органами местного самоуправления. «Сириус» является публично-правовым образованием федеральной принадлежности, не входящим в систему органов местного самоуправления или субъекта Федерации, о чем свидетельствует его компетенция, ориентированная на решение вопросов, прежде всего, федерального значения.

Полномочия субъекта Федерации (Краснодарского края) «Сириус» осуществляет только в субсидиарном порядке, если они переданы ему нормативными правовыми актами Краснодарского края (п. 1 ч. 4 ст. 8).

В то же время органы «Сириуса» вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления городского округа, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами (п. 5 ч. 1 ст. 8).

Это не превращает «Сириус» в муниципальное образование, но позволяет населению реализовать на данной федеральной территории право на местное самоуправление.

В федеральной территории «Сириус» создаются собственные органы публичной власти, наделенные соответствующей компетенцией, такие как

Совет федеральной территории «Сириус» - представительный орган федеральной территории, возглавляемый председателем Совета федеральной территории; администрация федеральной территории «Сириус» - исполнительно-распорядительный орган федеральной территории, возглавляемый главой администрации.

При этом образование органов публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляется при непосредственном участии федеральной власти, что не свойственно формированию органов местного самоуправления.

Так, Совет федеральной территории «Сириус», как представительный орган, формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых девять избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; три назначаются главой государства; три - Правительством Российской Федерации; один - губернатором Краснодарского края (ч. 1 ст. 17).

Выборы членов Совета федеральной территории «Сириус» проводятся на общих

демократических принципах, свойственных российской избирательной системе [13, с. 232- 240].

Важно определить публичную принадлежность органов федеральной территории «Сириус». Как мы отметили ранее, они не являются органами местного самоуправления, хотя и могут осуществлять отдельные муниципальные полномочия. Можно ли их полагать органами государственной власти?

Федеральный закон № 437-ФЗ называет органы «Сириуса» органами публичной власти федеральной территории «Сириус», придавая им, таким образом, видовое значение.

Органы государственной власти и иные государственные органы, в отличие от «Сириуса», не наделены правами местного самоуправления. Это позволяет утверждать, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» представляют собой *самостоятельный вид* органов публичной власти, сочетающий признаки государственных органов и органов местного самоуправления.

Поскольку «Сириус» обладает статусом федеральной территории, постольку его территория не может входить в территориальные пределы Краснодарского края как субъекта Российской Федерации. Таким образом, с образованием федеральной территории «Сириус» территория Краснодарского края уменьшается на эту территорию.

Но изменение территории субъекта Российской Федерации, как представляется, должно осуществляться с согласия самого субъекта, исходя из принципа территориальной целостности субъекта Федерации. Согласно Уставу Краснодарского края, из территории которого выделился «Сириус», территория края обладает внутренней целостностью (ч. 2 ст. 2).

Территориальная целостность субъекта Российской Федерации требует согласования вопросов образования федеральных территорий с субъектами Российской Федерации, получения их официального согласия на изменение своей территории. Мы вполне согласны с тем, что необходимо учитывать позицию регионов при определении правового положения федеральной территории, поскольку именно субъект Российской Федерации «теряет» часть своей территории, что может вызывать сложности при передаче объектов из государственной или муниципальной собственности, принятии нормативных правовых актов [6, с. 21].

Дача согласия субъекта Российской Федерации на изменение своей территории требует законодательной регламентации.

Справедливо отмечается, что сегодня законодательно установленная процедура учета мнения субъектов РФ при создании федеральной территории отсутствует [3, с. 38].

Механизм дачи согласия на изменении территории субъекта Федерации следует прописать в Федеральном законе «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот механизм должен включать принятие субъектом Федерации решения о согласии на изменение своей территории.

Список использованной литературы:

1. Данилова С.А. Федеральные территории в Российской Федерации в условиях конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 69–73.
2. Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29–41.
3. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36–45.
4. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30–37.
5. Комарова В.В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44–47.
6. Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право. 2021. № 1. С. 17–22.
7. Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. № 3. С. 56–61.
8. Мусинова Н.Н. Федеральная территория: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5. С. 345–348.
9. Праскова С.В. Конституционное регулирование состава территории государства: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 26–37.
10. Ребриков Д.Н., Посредник А.В. Федеральные территории: новый элемент территориального устройства России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 58–61.
11. Чертков А.Н. О составе территории Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 38–44.
12. Adygezalova G.E., Dzidzoev R.M., Koytun O.A., Tereshchenko N.D., Shapiro I.V. The principle of voluntary participation of citizens of the Russian Federation in elections: Pros and Cons // Revista Inclusiones. 2020. № 7. С. 232–240.
13. Orrin G. No right is more precious in a free country: Allowing Americans in the district of Columbia to participate in national self-government // Harvard journal on legislation. № 45. С. 287–310.

References:

1. Danilova S.A. Federal territories in the Russian Federation in the context of constitutional reform // Constitutional and municipal law. 2021. № 1. Pp. 69–73.
2. Dzidzoev R.M. Questions of a federal structure in the renovated Constitution of Russia // Legal research. 2020. № 7. Pp. 29–41.
3. Ezhukova O.A. Territories with a special public-legal status as a factor of the federal policy of Russia // Constitutional and Municipal law. 2021. № 3. Pp. 36–45.
4. Irhin I.V. Federal areas and federal districts: mixing constitutional and legal models // Journal of foreign legislation and comparative law. 2017. № 6. Pp. 30–37.
5. Komarova V.V. The special legal status of territories in Russia (on the example of the Skolkovo innovation center) // Russian Justice. 2011. № 6. Pp. 44–47.
6. Kuleshova N.V., Kozlova N.V. Prospects for the development of federal territories in Russia // Modern Law. 2021. № 1. Pp. 17–22.
7. Marchheim M.V. Constitutional models of federal territories: Foreign experience for Russian prospects // Socio-political sciences. 2020. № 3. Pp. 56–61.
8. Musinova N.N. Federal territory: Features, Foreign Experience and Russian Project // Self-management. 2020. № 5. Pp. 345–348.
9. Praskova S.V. Constitutional regulation of the composition of the state's territory: a comparative legal study // Journal of foreign legislation and comparative law. 2011. № 6. Pp. 26–37.
10. Rebrikov D.N., Posrednik A.V. Federal territories: a new element of the territorial structure of Russia // Constitutional and municipal law. 2021. № 2. Pp. 58–61.
11. Chertkov A.N. On the composition of the territory of the Russian Federation // The journal of foreign legislation and comparative law. 2011. № 6. Pp. 38–44.
12. Adygezalova G.E., Dzidzoev R.M., Koytun O.A., Tereshchenko N.D., Shapiro I.V. The principle of voluntary participation of citizens of the Russian Federation in elections: Pros and Cons // Revista Inclusiones. 2020. № 7. Pp. 232–240.
13. Orrin G. No right is more precious in a free country: Allowing Americans in the district of Columbia to participate in national self-government // Harvard journal on legislation. № 45. Pp. 287–310.

14. Ravenhansen P. The constitutionality of dc statehood // George Washington Law Review. 1991. № 60. С. 160–193.

15. Shashkova A., Verlaine M., Kudryashova E. On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020. Russian Law Journal. 2020. № 8. С. 60–83.

14. Ravenhansen P. The constitutionality of dc statehood // George Washington Law Review. 1991. № 60. Pp. 160–193.

15. Shashkova A., Verlaine M., Kudryashova E. On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020. Russian Law Journal. 2020. № 8. Pp. 60–83.