

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Конституционно-правовой статус федеральных территорий в Российской Федерации»

Обучающийся

А.М. Царева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, доцент, А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Актуальность темы обусловлена появлением в результате конституционных преобразований в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации новой территориальной единицы – федеральной территории.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе создания и функционирования федеральных территорий.

Предметом исследования выступают теоретические, конституционно-правовые, организационные основы формирования и развития института федеральных территорий в федеративных государствах.

Цель данного исследования состоит в раскрытии содержания конституционно-правового статуса федеральных территорий на основе зарубежного и отечественного опыта правового регулирования их создания и функционирования, а также выявлении общего и особенного в их конституционно-правовых статусах.

Задачи: определить особенности, характеризующие федеральные территории, их формирования и развития; раскрыть содержание понятия «федеральные территории»; определить элементы конституционно-правового статуса федеральных территорий; сформировать конституционно-правовые модели федеральных территорий; раскрыть содержание компетенции органов публичной власти федеральных территорий; сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух разделов, включающих в себя шесть подразделов, заключения, списка используемой литературы и источников.

Содержание

Введение	4
1 Общая характеристика федеральных территорий: теоретический аспект.....	7
1.1 Генезис федеральных территорий.....	7
1.2 Понятие федеральных территорий и содержание их конституционно- правового статуса	16
1.3 Конституционно-правовые модели федеральных территорий	28
2 Конституционно-правовые основы создания и функционирования федеральных территорий	36
2.1 Источники конституционно-правового регулирования федеральных территорий.....	36
2.2 Компетенция органов публичной власти в федеральных территориях	50
2.3 Перспективы правового регулирования федеральных территорий в Российской Федерации	62
Заключение	76
Список используемой литературы и используемых источников.....	78

Введение

Актуальность темы обусловлена появлением в результате конституционных преобразований в 2020 г. в современном государственно-территориальном устройстве Российской Федерации новой, ранее неизвестной отечественной конституционной практике территориальной единицы – федеральной территории.

Появление нового термина в Конституции Российской Федерации вызвало оживленную дискуссию среди представителей органов публичной власти, научного сообщества и гражданского населения. Ввиду наличия апробированных многолетней практикой различных категорий территорий в Российском государстве, также предполагающих многообразие подходов к регулированию вопросов управления (закрытые административно-территориальные образования, наукограды, инновационные научно-технологические центры, территории районов Крайнего Севера, территории опережающего социально-экономического развития и др.), целесообразность и применимость опыта создания федеральных территорий в российских реалиях, его рецепция в отечественное конституционное право не были соответствующим образом обоснованы. Причины и необходимость перераспределения полномочий между различными уровнями публичной власти и создания самостоятельных органов публичной власти на федеральных территориях не были в достаточной степени разъяснены.

Вместе с тем конституционная новация в скором времени была реализована. Первая федеральная территория «Сириус» создана в границах Краснодарского края в декабре 2020 г.

Проблеме территориального устройства государства, а также различным его аспектам уделялось немало внимания в юридической науке. Рассмотрению этой проблемы свои научные труды посвятили отечественные исследователи: С. А. Авакьян, И. А. Алебастрова, С. Н. Бабурин, Д. А. Быстрова, М. В. Гончаров, Н. И. Грачев, И. В. Ирхин, И. А. Исаев, А. К. Лабутин, И. В. Лексин,

С. В. Нарутто, А. Н. Нифанов, А. С. Саломаткин, Е. А. Сысоева, А. Н. Чертков, В. Е. Чиркин, Е. С. Шугрина и многие другие. Среди зарубежных ученых, исследовавших проблему территориального устройства государства: Д. Д. Басу, Я. Броунли, А. Гамильтон, Г. Гроций, Д. А. Джеймсон, Д. Джей, Р. Ю. Дженнингс, Л. Дюги, Г. Еллинек, М. Ориу и др.

В ряде трудов представителями отечественной и зарубежной юридической науки были заложены теоретические основы для современного понимания территории в международно-правовом и внутригосударственном значении. Другие исследования касаются различных сторон территориальной организации, в том числе конституционно-правового статуса государственной территории и отдельных ее частей. Вместе с тем научные труды последних лет свидетельствуют о том, что интерес к проблеме, связанной с территориальным устройством государства, не снижается, а непрерывно возрастает.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе создания и функционирования федеральных территорий в государствах с федеративной формой государственно-территориального устройства.

Предметом исследования выступают теоретические, конституционно-правовые, организационные основы формирования и развития института федеральных территорий в федеративных государствах.

Цель данного исследования состоит в раскрытии содержания конституционно-правового статуса федеральных территорий на основе зарубежного и отечественного опыта правового регулирования их создания и функционирования, а также выявлении общего и особенного в их конституционно-правовых статусах.

Сформулированная цель опосредовала постановку и решение следующих задач: определить особенности, характеризующие федеральные территории, их формирования и развития; раскрыть содержание понятия «федеральные территории» и определить элементы конституционно-правового статуса федеральных территорий; сформировать конституционно-

правовые модели федеральных территорий; дать оценку конституционно-правовым основам создания и функционирования федеральных территорий; раскрыть содержание компетенции органов публичной власти федеральных территорий; сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с созданием и функционированием федеральных территорий в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, при помощи которого рассмотрена совокупность общественных отношений, процессов и явлений в их генезисе, во взаимообусловленности с точки зрения связи истории и современности, теории и практики, соотношения особенностей зарубежного и отечественного опыта государственного строительства.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух разделов, включающих в себя шесть подразделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

1 Общая характеристика федеральных территорий: теоретический аспект

1.1 Генезис федеральных территорий

Выступающие новацией современного российского конституционно-правового законодательства и практики государственного строительства федеральные территории являются территориальными единицами, хорошо знакомыми конституционному праву зарубежных стран. Хотя федеральные территории имеются не во всех современных федерациях, между тем их существование оказывает значительное влияние на современную практику территориальной организации федеративных государств.

Профессор С. А. Авакьян выделяет два ключевых признака при идентификации федеральных территорий – невхождение в состав субъекта федерации (и необладание признаками субъекта федерации), а также прямое управление со стороны федерального центра [2]. Как отмечает С. В. Праскова, «степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением» [51, с. 135].

Если рассматривать федеральные территории в наиболее узком их понимании (классические федеральные территории), то есть исключить из перечня федеральные (столичные) округа и заморские территории, а также федеральные владения, то до последнего времени такие территории имеются лишь в шести из 22 федеративных государств: Австралия, Индия, Канада, Малайзия, Россия, Эфиопия [16].

Если рассматривать федеральные территории в наиболее широком их понимании: федеральные территории, федеральные владения, заморские территории, союзные территории, внешние территории, федеральный (столичный) округ, то по состоянию на текущий момент федеральные

территории и аналогичные им образования имеются сразу в 13 федеративных государствах [16].

Столь яркое многообразие федеральных территорий имеет определенную историческую обусловленность, причем, как будет показано далее, имелось немало федеральных территорий исторического характера, то есть не сохранивших свой статус до нынешнего времени (федеральные территории в Австралии, Бразилии, Мексике, Индии), а также инкорпорированные в различные периоды классические федеральные территории США, где остались лишь федеральный округ и заморские территории [16].

Необходимо отметить, что некоторое подобие федеральных территорий можно встретить и в унитарных государствах, где существуют автономные административно-территориальные образования, какими, например, являются Британские заморские территории. Однако прямые параллели между автономными административно-территориальными единицами и федеральными территориями, безусловно, проводить некорректно ввиду имеющихся различий в организации политико-территориального устройства в государствах унитарного и федеративного типов.

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ [20], состав России не изменился: представлен видовым многообразием равноправных субъектов Российской Федерации. Между тем в новой редакции п. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации представлена норма, согласно которой «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом». До конца 2020 года было принято решение о создании первой федеральной территории («Сириус»), которое имело место на основании Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» (Закон о Сириусе) [42].

Введение конституционно-правового института федеральных территорий впервые было предложено на заседании рабочей группы по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации в феврале 2020 г. Предложение обсуждалось, прежде всего, применительно к вопросам урегулирования правового статуса территорий дислокации стратегических объектов, а также заповедников и других аналогичных территорий и связывалось с тем, что общественные отношения на данных территориях требуют применения особого, специального подхода к правовому регулированию. Другой аргумент сторонников введения новой территориальной единицы заключался в том, что на данных территориях могут быть установлены специальные режимы для ведения бизнеса [50].

С. Н. Бабурин отмечает, что феномен территории сложен и исторически обусловлен. Территория государства «возникает в силу действия естественно-исторических закономерностей, живет по социальным законам, является материальным отражением уровня развития цивилизации и находит свое воплощение в том или ином территориальном устройстве государства» [3, с. 12]. Схожее мнение высказано А. С. Саломаткиным, согласно которому формы разрешения проблем территориальной организации государства в каждой стране отыскиваются в процессе длительных эволюционных преобразований, основаны на собственном историческом опыте и традициях, политических, социальных и экономических реалиях, а также на осторожном использовании опыта других стран [54, с.9].

Хронологически первой федерацией по периоду возникновения и сохранившейся до настоящего времени являются США. Вскоре после образования США в составе федерации появляются и внутренние управляемые из центра и не относящиеся ни к одному штату так называемые организованные инкорпорированные территории (англ. organized incorporated territory). Создание организованных инкорпорированных территорий и их включение в состав США через прямое подчинение федеральному центру осуществлялось на основе органических актов (статутов, провозглашающих

статус территории как ожидающей включения в состав США в качестве полноправного субъекта федерации – штата, на территории которого распространяются положения Конституции США в полном объеме), принимаемых Конгрессом США [17].

К числу первых организованных территорий относятся Северо-Западные территории, созданные на основании Ордонанса по управлению территорией Соединенных Штатов к северо-западу от реки Огайо от 13 июля 1787 г. (далее – Ордонанс 1787). Территория создавалась «for the purposes of temporary government» (в целях временного управления). Ордонансом 1787 определялся статус государственных органов и местного самоуправления, а также полномочия Конгресса США. Впоследствии, используя опыт образования Северо-Западной территории, Конгрессом США в 1790 г. было принято решение о создании Юго-Западной территории.

В результате длительного освоения двух вышеупомянутых территорий в их границах были образованы новые штаты. Такое преобразование было обусловлено увеличением численности населения, а также развитием социально-экономической инфраструктуры.

Схожий путь государственной трансформации проделали и другие организованные инкорпорированные территории США. Например, в состав США была включена территория Гавайи, созданная в 1900 г. на землях, аннексированных в 1898 г. Гавайских островов; в отличие от некоторых других заморских территорий США, таких как Пуэрто-Рико, Гавайи были признаны в качестве самостоятельного субъекта США в 1959 г., при этом некоторая часть ненаселенных рифов и атоллов гавайского архипелага, входивших в состав Территории Гавайи, в состав штата Гавайи не вошла, став заморскими территориями США [17].

Выбор такой модели управления был обусловлен различными политическими, экономическими, географическими и другими соображениями. Так, территория Аляски после ее покупки США в 1867 г. у

Российской империи статус организованной территории приобрела только в 1912 г.

Отдельный интерес представляют неинкорпорированные территории США, конституционно-правовой статус которых определялся в зависимости от способа их приобретения. Их особенность заключается в том, что на их территории применяются только отдельные части Конституции США и на федеральном уровне они не имеют представителей.

Расширение границ США посредством «освоения» земель Северной и Южной Америки неоднократно сравнивалось с «добровольным вхождением» Сибири и Дальнего Востока в состав Российского государства. Так, Д. А. Ферли писал: «Уже давно были отмечены некоторые сходства в развитии народно-хозяйственной жизни в Северо-Американских Соединенных Штатах и в России. Прежде всего насколько напоминает русская низменность и русские степи обширную североамериканскую равнину и плодороднейшие североамериканские прерии. Кроме того, как Соединенные Штаты, так и Россия до сих пор еще находятся на той стадии развития, когда еще существует так называемая «внутренняя колонизация» страны; в России волна переселенцев направляется в Сибирь, в Соединенных штатах – на Дальний Запад. Но если можно найти некоторые общие черты в хозяйственной жизни этих двух далеких друг от друга стран, то условия политической жизни не только не сходны, но даже совершенно противоположны» [17].

Рассматривая генезис федеральных территорий, стоит подчеркнуть, что в отдельные исторические периоды в некоторых государствах площадь федеральных территорий могла превышать совокупную площадь субъектов федерации (например, в Канаде площадь федеральных территорий превышала площадь провинций в 1870–1912 гг., в США – в 1803–1845 гг.) [17, с. 34].

В конституционном праве увеличение субъектного состава федерации ввиду включения новых членов также обозначают термином «акцессия», в частности, А. А. Ливеровский среди прочих способов ее осуществления называет: «освоение или присвоение новых территорий, на которых ранее не

существовало каких-либо цельных публично-территориальных образований; придание статуса субъекта федерации публично-территориальному образованию, ранее входившему в состав федерации, но не являвшемуся ее субъектом». В свою очередь, под публично-территориальным образованием А. А. Ливеровский понимает «систему общественных отношений, которая обуславливает осуществление публичной власти применительно к определенному социальному субстрату, сложившемуся на определенной территории. Публично-территориальное образование «ассоциирует» соответствующие общественные отношения, одновременно становясь при этом самостоятельным субъектом общественных отношений, выражающим волю своего социального субстрата» [22, с. 78].

Необходимо подчеркнуть, что в американской конституционно-правовой доктрине имеется четкое разделение между федеральными территориями и федеральным округом – территориальной единицей, имеющей особый столичный статус. В качестве особого признака федерального округа выделяется его создание на основе одного муниципалитета в целях автономного администрирования столичной территории. Согласно Основному закону США, федеральные территории и федеральный округ являются частью территории федерации, но не входят в состав федерации и в состав территории штатов.

С позиции комплексного исследования управляемых федеральным центром территориальных единиц терминологическое отличие понятий «федеральные территории» и «федеральные округа» не представляется значимым, однако в контексте изучения генезиса федеральных территорий позволяет различать специфику организации публичного управления в их границах.

В «Записках федералиста» – сборнике статей в поддержку ратификации Конституции США – Дж. Мэдисон комментирует конституционно закрепленное право Конгресса «осуществлять исключительное законодательство на территории, которая может стать резиденцией

правительства Соединенных Штатов; осуществлять такую же власть над всеми территориями, выделяемыми для возведения фортов, складов, арсеналов, верфей и других зданий» [26, с. 56].

Принятие в отношении Округа Колумбия органического акта состоялось в 1801 г., который, в отличие от других органических актов, не устанавливал условия будущей трансформации федеральной территории в самостоятельный штат (в чем кроется дополнительный аспект разграничения категорий «федеральная территория» и «федеральный округ» в американской конституционалистике). С 1871 г. на основании нового органического акта, принятого в отношении округа, в нем организован единый муниципалитет. Вплоть до 1961 г. жители округа не могли голосовать на выборах Президента США и до настоящего времени не могут выбирать представителей в Конгресс США. Прямое управление Округом Колумбия осуществляет федеральное правительство.

Между тем нельзя не отметить, что будущее федерального округа Колумбия оказалось предметом острых дискуссий в свете драматических событий, связанных с оспариванием результатов выборов Президента США 2020 г. и последующим захватом демонстрантами здания Капитолия в столице США в январе 2021 г. Событие, которое в международном масштабе в большей степени воспринималось как некий политический курьез, для внутренней публичной политики США было беспрецедентным и рассматривалось внутри США как угроза традиционным укладам и ценностям, классической американской демократии.

Инцидент, который в американских средствах массовой информации назвали как «захват Капитолия», помимо прочего, привел к возобновлению острой дискуссии по поводу способности федеральных властей США обеспечить правопорядок на федеральных территориях, включая столичную: именно неэффективность силовых структур, задействованных в охране Капитолия, рассматривается как важнейший фактор, поспособствовавший «захвату» Капитолия.

Кроме того, отсутствие закрепленного за Округом Колумбия статуса субъекта федерации (штата США) сказывается на некоторых нежелательных правовых ограничениях, в частности, избирательного права, поскольку немалочисленные жители федерального округа не представлены в Конгрессе США. По этой причине полемика по поводу признания Округа Колумбия самостоятельным штатом США возобновляется в преддверии каждого новых федеральных выборов. Притом длительное время вопрос об избирательных правах жителей Округа Колумбия оставался неурегулированным, что вполне объяснимо спецификой американских конституционно-правовых традиций: для наделения жителей Округа Колумбия всеобщим избирательным правом в 1961 г. потребовалось принятие XXIII поправки в Конституцию США.

Вопрос о статусе столичного округа США уже рассматривался, вместе с тем решения о преобразовании Округа Колумбия в полноценный штат до настоящего времени не принято, что, впрочем, не следует рассматривать как указание на несостоятельность концепции федерального округа: с учетом специфики исторических, культурных традиций, а также крайней сложности процедур по внесению изменений в действующее конституционное законодательство США вопрос о статусе федерального столичного округа остается не более чем вопросом внутригосударственного значения, решение которого в ту или иную сторону не должно оказать влияние на международную практику конституционно-правового регулирования федеральных территорий [26, с.58].

Образуемые вслед за США федеративные государства также предусмотрели в своих учредительных актах возможность создания в государственных границах территорий с особым статусом, адаптировав опыт территориального устройства отцов-основателей под особенности государственного строительства отдельно взятой федерации. Так, например, создание федеральных территорий в отдельных государствах стало возможным посредством выделения части (либо всей) территории из состава субъекта федерации не только для нужд столичной территории.

Так, создание федеральных территорий в Бразилии в военное и послевоенное время было связано, с одной стороны, с геостратегическим значением отдельных территорий, с другой – с необходимостью стимулирования экономического развития труднодоступных и малонаселенных территорий Амазонии [26, с. 58].

В истории союзных территорий Индии проявляется наиболее яркая палитра оснований создания и развития федеральных территорий [17].

Перечень государств современности с федеральными территориями замыкает Эфиопия, в состав которой входят столица Аддис-Абеба и крупный город Дыре-Дауа, управляемые на основе городских хартий. Отдельного внимания Аддис-Абеба заслуживает ввиду своего двойного статуса – она является столицей Эфиопии и штата Оромия, на территории которого она расположена [17].

Изложенные примеры позволяют выделить не только положительные, но и возможные негативные последствия, возникающие в процессе реализации идеи об особо управляемых единицах.

Историческое первенство едва ли целесообразно оставлять за любым из представленных процессов по причине того, что формирование основ федеративной государственности по странам мира проходило неравномерно и в разные периоды. Для федераций, основанных на слабо освоенных территориях, первоначальным был процесс создания исторических федеральных территорий, для транзитивных колониальных государств – существования субъектов федерации и не являющихся таковыми и подчиненных напрямую федеральному центру территорий. Для других – достаточным представлялось создание специализированных федеральных округов, как правило, для размещения в них столиц федерации. При этом далеко не во всех случаях наделение столичных территорий особым статусом сопровождалось созданием федеральных территорий (округов). В частности, особым статусом пользуются столица Российской Федерации – город Москва и исторический столичный город Санкт-Петербург, которые являются

полноправными субъектами Российской Федерации с некоторыми особенностями организации местного самоуправления.

Указывая на отличия в исторической практике создания федеральных территорий, представляется также целесообразным обратить внимание на то, что данный статус далеко не во всех случаях опосредован определенными правами и привилегиями. Например, федеральный округ США и удаленные территории существенно ограничены в правах в сравнении со штатами, прежде всего в части участия в делах федерации, включая возможности местного населения выбирать представителей в законодательные органы федеральной власти.

1.2 Понятие федеральных территорий и содержание их конституционно-правового статуса

В российском законодательстве категория «территория» не трактуется однообразно, напротив, имеется существенный разброс в понимании правовой сущности территории, представленном в законодательстве об особо охраняемых природных территориях (как объект регулирования в правоотношениях по защите окружающей природной среды и обеспечении устойчивого государственного и территориального развития), в законодательстве о содействии предпринимательской деятельности и стимулировании экономического роста (территория рассматривается как неотъемлемое свойство вводимого режима благоприятствования), в градостроительном и земельном законодательстве (как элемент соответствующего правового режима) [49, с. 35].

Д. А. Быстрова отмечает, что многообразие определений данного термина в науке конституционного права опосредовано существующими конституционно-правовыми реалиями, и при характеристике конституционно-правового статуса территории необходимо учитывать такие факторы, как: площадь территории, географическое положение,

политикотерриториальное и административно-территориальное устройство, территориальную организацию местного самоуправления, порядок образования, изменение границ, особенности организации и осуществления публичной власти, состав населения, порядок организации выборов, вопросы гражданства, обеспечение безопасности и опыт прошлых лет [5, с. 11].

Прилагательное «федеральный» в составе понятия «федеральные территории» указывает на принадлежность территории, которая может обозначать как всю территорию федеративного государства, так и отдельную ее часть при обозначении территориальной единицы.

Закон о Сириусе является единственным официальным источником, позволяющим решить поставленную задачу определения понятия федеральных территорий и раскрытия содержания конституционного правового статуса федеральных территорий применительно к первой на данный момент созданной и действующей федеральной территории «Сириус». Законом о Сириусе предлагается следующее определение федеральной территории «Сириус»: «Имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности» (ч.1 ст. 2).

До принятия соответствующих государственных решений о создании других федеральных территорий и утверждения законодательства об их правовом статусе утверждать, станет ли определение, приведенное выше,

модельным в контексте перспективного правового регулирования, нецелесообразно.

Федеральная территория Сириус в законе определена через перечисление наиболее значимых атрибутов – ее территориальный статус, ее значение в целом для государства, цели и форму организации публичной власти на этой территории.

В науке на сегодняшний день в связи с появлением федеральной территории Сириус нет однозначного мнения на этот счет. Некоторые ученые говорят вообще об отсутствии теоретико-правового обоснования ее существования и закрепления в законодательстве, дополнительно критикуя поправки в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ. Поэтому термин «несубъект» в отечественном конституционном праве, который часто используется при характеристике асимметрии федеративного государства, и отождествляемый с имеющимися в составе РФ территориями (федеральными округами, например), предлагается относить и к федеральным территориям.

Использование в Законе о Сириусе термина «публично-правовое образование», применяемого преимущественно в сфере гражданского права, способствует возникновению еще большего круга вопросов при попытке дать универсальное определение понятию федеральных территорий. Оно требует не только конституционного, но и комплексного изучения и осмысления: каков конституционно-правовой статус федеральной территории как публично-правового образования и отличается ли он от конституционно-правового статуса федеральной территории; будет ли способствовать в будущем создание новых федеральных территорий в границах Российской Федерации появлению иных видов публично-правовых образований? Вместе с тем согласно тексту пояснительной записки к проекту Закона о Сириусе «актуальность законопроекта обусловлена необходимостью раскрыть на законодательном уровне понятие федеральной территории как нового вида публично-правового образования», обладающего двумя основными

признаками: собственные органы публичной власти и экономическая самостоятельность.

Научный интерес с точки зрения отнесения отечественным законодателем федеральной территории «Сириус» к числу публично-правовых образований представляет предложенная В. Е. Чиркиным классификация моделей территориальных публично-правовых образований: 1) завершенные территориальные публично-правовые образования (государство, субъект федерации, территориальная автономия, муниципальное образование, общинное публично-правовое образование коренного малочисленного народа) и 2) незавершенные территориальные публично-правовые образования (несубъекты: административно-территориальные единицы, федеральные территории (владения), самоуправляющиеся территории метрополии [60, с. 123]. Отнесение несубъектов к числу незавершенных территориальных публично-правовых образований опосредовано отсутствием «некоторых важных элементов», то есть элементов конституционно-правового статуса государства, субъекта федерации, муниципального образования и др.

Таким образом, ввиду того что не все федеральные территории могут обладать статусом публично-правового образования, использование термина «публично-правовое образование» при формулировании универсального в конституционном праве определения понятия федеральных территорий также представляется неточным.

Отметим, что с учетом существования и функционирования федеральной территории Сириус, попытки дать научное определение их статусу могут улучшить существующие подходы, в том числе с учетом первичной практики создания и функционирования федеральной территории «Сириус».

Уточнение понятия федеральных территорий требует конкретизации сущностных черт явления. В. Е. Чиркин отмечает, что определение сущности предмета и явления позволяет установить принципиальное отличие от схожих

предметов и явлений, способствует возникновению нового термина, обладающего оригинальным и изначальным характером. Сущность конституционного термина близка к его содержанию и входит в него, представляя его основу [60, с. 124].

Сущностные черты федеральных территорий, по большей части, определяются упомянутыми ранее особенностями организации публичной власти – нахождение федеральных территорий под непосредственным управлением со стороны центральных властей, причем степень самостоятельности таких территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением.

В свою очередь, определение статуса призвано обозначить несущностные, но функциональные особенности того или иного субъекта, его особенности взаимодействия с другими субъектами. Таким образом, под конституционно-правовым статусом федеральных территорий в широком смысле следует понимать наиболее обобщенное положение данных территориальных единиц в системе внутригосударственных отношений.

Для более подробного раскрытия содержания конституционно-правового статуса федеральных территорий необходимо определить элементы, из которых он состоит. Вместе с тем в научных трудах отмечается, что состав элементов зависит от вида изучаемого субъекта права, например, состав элементов правового статуса человека и гражданина будет отличаться от правового статуса субъекта федерации, а также поставленных перед исследователем задач [59, с. 1667].

При определении элементов конституционно-правового статуса федеральных территорий предлагается исходить из элементов конституционно-правового статуса субъекта федеративного государства.

Такой подход видится наиболее оптимальным, поскольку территории субъекта федерации и федеральной территории представляют собой

определенный вид государственной территории, субъекты федерации и федеральные территории являются элементами асимметричного федеративного государства, конституционно-правовой статус обеих территориальных единиц определяется на основе конституционных норм.

При формировании такого состава элементов важно обратить внимание на следующее. В первом параграфе исследования сделаны выводы о том, что федеральные территории отличаются между собой размером территории, численностью населения, национальным составом, экономическим потенциалом и т. д. Наряду с этим, неоднократно отмечались имеющиеся различия в правовых статусах этих территориальных единиц даже в границах одного государства. Обозначенное представляется важным, ввиду того что в контексте изучения конституционно-правового статуса субъекта федерации перечисленные факторы не оказывают на него влияние (например, объем компетенции политико-территориальных единиц, как правило, остается неизменным, субъекты федеративного государства находятся в юридически равных отношениях с федерацией), соответственно целесообразно констатировать, что статус субъекта обладает такими качествами, как стабильность и неприкосновенность. При рассмотрении элементов конституционно-правового статуса федеральных территорий предлагается акцентировать внимание на этих особенностях.

Пределы (границы) федеральных территорий определяются правовым актом, на основании которого создается федеральная территория. В некоторых государствах также имеются случаи заключения дополнительного соглашения. В свою очередь, конституционными нормами могут устанавливаться некоторые рамки при определении таких границ, например, площадь выделяемой территории из состава субъекта федерации, либо возможность создания федеральных территорий на территории нескольких субъектов или другой части (частях) территории государства. Н. В. Васильева, С. В. Праскова, Ю. В. Пятковская отмечают отсутствие преемственности при создании федеральных территорий, что, по их мнению, «позволяет избежать

многочисленных проблем с неопределенностью момента установления границ и их описания» [7, с. 125].

На основе зарубежной практики конституирования федеральных территорий определено, что федеральная территория не входит в состав территории субъекта федерации, может входить в состав территории федеративного государства как участник федеративных отношений (федеральный округ Бразилиа) и (или) в состав территории государства (федеральные территории США, Малайзии, Индии). Порядок изменения границ/преобразования функционирующей федеральной территории может иметь свои особенности, например, в части установления конституционными нормами форм волеизъявления территориального коллектива, сообщества на изменение территории. В остальном вопросы создания и функционирования федеральных территорий входят в состав предметов ведения федерации. Отсутствие гарантии территориальной целостности у федеральной территории, как это имеет место в субъектах федерации, позволяет обозначить имеющиеся различия между этими территориальными единицами.

Федеральная территория может управляться как напрямую из федерального центра, так и косвенно, устанавливая компетенцию и ответственность органов публичной власти и иных органов. Степень участия населения федеральной территории в управлении делами государства также остается на усмотрение федерального центра. Особенности осуществления (либо отсутствие такой возможности) местного самоуправления: количество форм участия граждан в управлении территории и решении вопросов местного значения могут быть ограничены.

В отличие от субъекта федерации, в конституционно-правовом статусе федеральной территории данный элемент может отсутствовать. Как показывает зарубежный опыт создания ненаселенных федеральных территорий, возможность создания территориального образования, требующего особой публичной организации, в случаях отсутствия постоянно проживающего населения (либо недостаточного для самостоятельной

реализации публичной власти) не исключается. Изложенное позволяет выделить одну из отличительных характеристик федеральной территории.

Не каждая федеральная территория может иметь имущество, собственный бюджет и устанавливать налоги. В таком случае финансирование нужд федеральных территорий происходит за счет федеральных средств. Как правило, такой способ используется в отношении ненаселенных территорий.

Федеральная территория создается на основе принимаемого органами федеральной власти законодательного акта, определяющего основы статуса территориальной единицы. В отличие от учредительных актов субъекта федерации, его принятие не предусматривает проведение референдума либо одобрение каких-либо органов, функционирующих в границах этой территории. Правовое регулирование во всех сферах общественных отношений осуществляется нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральных территорий в том объеме, который делегирован им федеральным центром. Возможность принятия собственного законодательства, как правило, исключается, что связано с отсутствием собственных предметов ведения.

Наименование федеральных территорий может оговариваться в учредительном акте государства (Малайзия, Индия) и (или) непосредственно в специальном законе о федеральной территории (как правило, имеется в его названии). Кроме того, в число атрибутивных элементов статуса федеральных территорий можно отнести собственную официальную символику — герб, флаг, гимн, либо используется государственная символика, что характерно для территорий, управление которыми осуществляется непосредственно федеральным центром в границах ненаселенных территорий.

На федеральных территориях помимо государственных языков федерации так же, как в национальных субъектах федерации, могут устанавливаться собственные официальные языки.

Представленный перечень элементов конституционно-правового статуса федеральных территорий может быть расширен и продолжен. Безусловно, многие вопросы возникают в практической деятельности и далеко не всегда поддаются правовому прогнозированию. Вместе с тем изложенное позволяет заключить, что, во-первых, элементный состав наполнен своим собственным внутренним содержанием, требует выработки комплексного механизма правового регулирования, что способствует установлению определенного конституционно-правового правового режима.

В отечественном праве имеется множество научных работ, посвященных изучению понятия правового режима, и характеризуется оно как «многозначное, межотраслевое и междисциплинарное понятие». Так, А.М. Абзалова под правовым режимом определяет «особый порядок правового регулирования общественных отношений, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования, гарантий и принципов, создающий благоприятные (неблагоприятные) условия для удовлетворения интересов субъектов права и направленный на достижение оптимального социально значимого результата» [1, с. 297].

А. С. Саломаткин с институтом территориальной организации государства связывает и другой правовой институт – «правовой режим местности», под которым понимает «специфическое юридическое регулирование общественных отношений в зависимости от отнесения территорий к определенному виду местности и заключается во введении изъятий и исключений из общего правила (изменение характера производственной деятельности и введение особого порядка работы органов и должностных лиц; изменение финансово-экономических отношений с территориальным образованием; ограничение некоторых прав граждан; повышение социальной защищенности человека и введение системы льгот и преимуществ для проживающих на данной территории и т. д.)» [54, с. 14]. Таким образом, правовой режим позволяет различать схожие между собой территориальные единицы. Такие различия могут быть представлены в

используемых средствах и способах правового регулирования, то есть юридическом инструментарии, с применением которого соответствующая федеральная территория приобретает конкретный конституционно-правовой статус.

Конституционно-правовой режим содержит, в свою очередь, собственный комплекс элементов (предмет регулирования, методы правового воздействия, отраслевой юридический инструментарий, правовые принципы, наличие особого конституционного законодательства), которые подлежат применению в связи с созданием/преобразованием федеральных территорий:

- конституционно-правовые нормы и принципы создания федеральных территорий;
- порядок закрепления статуса федеральной территории; основания и условия учреждения (организации) федеральной территории;
- порядок закрепления ключевых элементов конституционно-правового статуса федеральной территории и их содержание;
- способ (непосредственное/опосредованное управление) и порядок управления федеральной территорией, а также процедура передачи полномочий различного уровня;
- порядок и условия изменения и прекращения конституционно-правового статуса федеральной территории и др.

Следует признать, что представленный перечень является открытым, однако уже на начальной стадии его формирования при сопоставлении с отечественной практикой создания первой федеральной территории «Сириус» многие аспекты остаются неурегулированными.

С учетом материалов проведенного исследования в целом могут быть суммированы ключевые признаки федеральных территорий в конституционном праве и конституционном законодательстве Российской Федерации.

Статус специальных территориальных единиц, имеющих общегосударственное стратегическое значение (которое само по себе

оправдывает регулирование статуса нормами конституционного права и особые территориальные характеристики: имея собственное наименование, символы и т. п., они являются элементами территориального устройства государства, как правило, не пересекающихся с территориями других территориальных единиц, то есть не входящих в их состав).

Особые цели создания в сочетании с задачами применения специального механизма конституционно-правового регулирования. Действие такой цели (системы целей) может продолжаться неопределенный период или заканчиваться с истечением времени или наступлением некоторого события, и в таком случае необходимость в специальном конституционно-правовом регулировании федеральной территории может отпасть. Причем, поскольку речь идет о новации в конституционном праве, существование упомянутой необходимости во времени должно быть столь долгим, чтобы оправдывать правовое регулирование федеральных территорий нормами конституционного, а не, например, административного права. С практико-ориентированными целями создания федеральных территорий корреспондируют задачи применения инструментов конституционно-правового регулирования, среди которых:

- обеспечение прямого управления территорией из федерального центра или преимущественно из него, обусловленного объективной необходимостью;
- преодоление неспособности властей конкретного региона, муниципального образования обеспечить процесс и результат достижения поставленной цели (целей) создания и функционирования федеральной территории;
- надлежащее подкрепление ресурсных возможностей развития федеральной территории, в частности, через принятие на себя федеральным центром повышенных обязательств по бюджетному финансированию;
- регулирование вопросов территориального и местного значения на основе норм права, разрабатываемых и утверждаемых федеральным центром.

Специфическая модель организации публичной власти (определенная степень участия населения федеральной территории в управлении делами государства, особый способ организации территориального управления и решения вопросов организации имущества, бюджета и территориальных финансов).

Что касается цели создания федеральных территорий, то с учетом представленных выше аргументов ее следует рассматривать как системообразующую содержательную характеристику федеральной территории, являющуюся одновременно основанием для создания или упразднения федеральной территории, смены конституционно-правового режима, а также для применения определенных методов и средств правового регулирования, входящих в состав конституционно-правового режима. М. В. Гончаров, классифицируя территориальные единицы на универсальные и специальные, отмечает, что их разделение должно осуществляться «не только с использованием характеристики действующих в территориальной единице органов, но также путем определения цели (назначения) создания той или иной территориальной единицы».

На основании изложенного представляется возможным уточнить универсальное к использованию как в отечественном, так и в зарубежном конституционном праве научное понятие «федеральные территории», под которыми понимаются территориальные единицы, создаваемые в целях решения государственных задач стратегического характера, с применением дифференцированного подхода к организации публичной власти, при котором управление территорией осуществляется федеральными органами государственной власти непосредственно либо путем делегирования полномочий по управлению специально создаваемым органам публичной власти.

1.3 Конституционно-правовые модели федеральных территорий

Создание правовых моделей федеральных территорий на основе зарубежного и отечественного опыта правового регулирования позволит сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию и развитию института федеральных территорий в Российском государстве. Впрочем, не исключается возможность и полного отказа от него, потому как норма ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации относительно федеральных территорий носит диспозитивный характер, соответственно предопределяет возможность полного отсутствия федеральных территорий в составе территории Российской Федерации.

М. В. Мархгейм отмечает, что «могут обнаружиться такие детали, интеграция которых вкупе с национальными интересами России вдохновит парламентариев настолько законодательно емко развить конституционные положения о федеральной территории, что это приведет к определению наилучшей для нашей страны правовой модели федеральной территории» [26, с. 60]. Такой оптимистичный настрой, безусловно, должен быть подкреплён в том числе знаниями о возможных неблагоприятных последствиях, возникающих в связи с созданием федеральных территорий, а также применимости выбранной правовой модели в ситуации, требующей использования конституционно-правового инструментария.

Если исследовать понятие «территория субъекта Российской Федерации», то ее можно определить, как «часть территории Российской Федерации, отграниченная внутренними границами и (или) государственной границей Российской Федерации, в пределах которой органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия, закрепленные в Конституции Российской Федерации, то есть это территория, на которую распространяются права территориальных публичных коллективов», М. В. Забелина данное определение существенно дополняет формулировкой –

«статус и границы которой не могут быть изменены без согласия субъекта Российской Федерации» [13, с. 8].

Т. Я. Хабриева также отметила, что создание федеральных территорий «может затронуть границы некоторых субъектов Российской Федерации. Вместе с тем Законом о поправке не корректируются положения Конституции, регламентирующие порядок изменения границ субъектов Российской Федерации. Вероятно, создание федеральных территорий, влекущее изменение границ субъектов, должно осуществляться по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации и с последующим утверждением изменения границ Советом Федерации» [57, с. 54].

Соглашаемся с мнением М. В. Забелиной о том, что различные государственные нужды могут стать причиной изменения внутригосударственных границ, в связи с чем права субъектов федеративного государства в отношении их территории не могут препятствовать развитию Российского государства. При этом М. В. Забелина отмечает также то, что недопустимы частые и произвольные изменения такой территории по инициативе центра [13, с. 11].

На федеральной территории, при соответствующем подходе, реализуется местное самоуправление с учетом специфики взаимоотношений в рамках ограниченной территории. Кроме того, федеральные территории наделены высоким уровнем бюджетно-налоговых полномочий, самостоятельно формируют бюджет территории со схожим или приближенным финансово-правовым статусом к соответствующему статусу бюджетов субъектов федерации.

Наконец, некоторые заморские территории в федеративных государствах, наделенные особым статусом по национально-территориальному признаку, управляются схожим образом. При этом подобный способ управления заморскими территориями является достаточно универсальным и не зависит от формы территориального устройства, а тесно

связан с историческим прошлым и результатом борьбы народов за самоопределение в сочетании с объективной необходимостью получения покровительства от метрополии, в частности, схожим конституционно-правовым статусом наделены заморские территории Франции [17].

Примером зарубежной практики использования данной модели государственного управления федеральной территорией является территория Джервис-Бэй Австралийского Союза. В числе ее особенностей: малонаселенность, проживание небольшой общины аборигенов, расположение в ее границах национального парка, военно-морской базы и торгового порта. «Никаких самостоятельных органов публичной власти в Джервис-Бей не представлено (например, здесь не предусмотрена должность администратора): все властные полномочия осуществляются АСТ (органами Австралийской столичной территории)». Местное самоуправление в основном сосредоточено в руках местной общины аборигенов. В федеральном представительном органе – Парламенте, данная территория не имеет собственных представителей [17].

Стоит отметить, что наличие правовой модели предполагает наличие определенной концепции. Т.В. Заметина отмечает: «Можно с уверенностью констатировать, что любому проекту нормативного правового акта, особенно проекту закона, должна предшествовать разработка его правовой модели. Ни один законопроект не может быть подготовлен без создания правовой модели, в которой будут определены наиболее значимые, концептуальные положения будущего закона» [14, с. 64]. Вместе с тем авторитетные ученые констатируют отсутствие в отечественном государствоведении какой-либо целостной концепции федеральных территорий, в связи с чем правовое регулирование осуществляется путем проб и ошибок. В частности, отмечается, что «отсутствует понимание природы создаваемой территориальной единицы (федеральной территории «Сириус») и ее места в системе существующего политико-территориального устройства России» [18, с. 123], что подкрепляет актуальность и обоснованность выбранного нами подхода к формированию

правовых моделей федеральных территорий. Изложенное, прежде всего, опосредовано отсутствием цельной и непротиворечивой концепции федеральных территорий в Российской Федерации как на стадии принятия поправок в текст основного закона, так и на стадии обсуждения законопроекта о первой федеральной территории (в ходе рассмотрения законопроекта «О федеральной территории "Сириус"» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации его основные положения кардинально пересматривались).

На основании изложенного предлагается рассмотреть нормы Конституции Российской Федерации о федеральных территориях в качестве формализованного источника теоретической правовой модели – идеальная правовая модель, тогда как Закон о Сириусе и иное федеральное законодательство, регулирующие общественные отношения в связи с ее созданием и функционированием, – нормативная правовая модель. Установление определенной корреляции между предложенными правовыми моделями позволит выявить отклонения, которые, в свою очередь, могут говорить:

- о несостоятельности нормативной правовой модели и о приведении к отмене федерального закона и соответственно к пересмотру идеальной правовой модели. Несмотря на категоричность данного тезиса, не стоит его исключать;

- незавершенности этапов реализации правовой модели в целом (например, действие переходного периода, необходимость внесения изменений в действующее законодательство).

На примере зарубежного опыта установлено, что в идеальной правовой модели федеральных территорий четко определен статус ее территории [17].

В свою очередь, статус территории рассматриваемых территориальных единиц в Российской Федерации остается неурегулированным. Среди отечественных ученых неоднократно отмечалась необходимость законодательного установления статуса федеральных территорий как

территориальных единиц, не входящих в состав территории субъекта федерации [15, с. 14]. С изложенной позицией нельзя не согласиться, потому как именно территориальный вопрос способствует отклонению нормативной правовой модели от заданной идеальной правовой модели федеральных территории в Конституции Российской Федерации, и причина такого обстоятельства видится в отсутствии правового регулирования процедуры изменения территории субъекта РФ (территории нескольких субъектов) в связи с созданием особо управляемой территориальной единицы. Представляется необходимым отметить, что немаловажное значение в вопросах разграничения территории и установления границ придается согласительным процедурам.

Вместе с тем учеными отмечается, что «к этой процедуре неприменим принцип изменения границ между субъектами РФ только с их взаимного согласия». С появлением конституционной новеллы о федеральных территориях отдельными авторами допускаются такого рода ошибки. В частности, Г.Д. Монахов отмечает, что «федеративная природа Российского государства, соблюдение принципа правовой определенности, а также конституционные гарантии субъектов Российской Федерации, не допускающие изменения их границ без их согласия... подтверждают необходимость принятия специального федерального закона (о федеральных территориях)» [27, с. 285]. Высказанная исследователем позиция может быть опровергнута следующими аргументами. Во-первых, буквальное толкование рассматриваемого принципа позволяет заключить, что процедура проводимых преобразований уже на начальном этапе предполагает привлечение, как минимум, двух участников конституционно-правовых отношений – субъектов федерации, между которыми должно быть достигнуто определенное соглашение. И только на втором этапе, в силу положений п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации, происходит утверждение таких изменений в верхней палате парламента (то есть при участии Российской Федерации). Во-вторых, заинтересованными субъектами конституционно-

правовых отношений, возникающих в связи с созданием федеральной территории, являются: Российская Федерация и субъект федерации. Таким образом, объективно возникает потребность в правовом регулировании новой, ранее не известной процедуры – процедуры изменения территории субъекта в связи с созданием федеральной территории, потому как изменение конституционно-правового статуса субъекта «отнесено к совместному ведению федерального центра и самого субъекта» и этот вопрос не может быть решен в одностороннем порядке. Спорным в данном случае может являться то обстоятельство, что вопросы территории Российской Федерации являются предметом ведения исключительно федеральных властей, что, впрочем, также может быть подвергнуто критическому разбору ввиду того, что на конституционном и законодательном уровне до сих пор не решен вопрос о принадлежности территории, выделяемой для федеральных нужд. Утверждать, что изменение территории субъекта в Российской Федерации в связи с созданием федеральной территории является вопросом исключительного ведения федерации, не представляется возможным.

Нельзя забывать, что «любая правовая модель имеет ограничения своей реализации как в правотворчестве, так и в правоприменении» [53, с. 58]. Таким образом, немаловажным и необходимым в рамках разработки правовой модели является анализ условий и факторов, предопределяющих успешность и эффективность будущей правовой нормы. К числу таких условий можно отнести: обоснованный юридический прогноз; внутренняя логичность, непротиворечивость правовой модели; согласованность с другими правовыми моделями; формализация модели; ресурсная обеспеченность; наличие плана реализации; наличие политической воли; признание модели обществом посредством публичного обсуждения в масштабах как всего государства, так и отдельных его частей. К числу значимых факторов относятся социально-экономический, политический и др.

Перечисляя недостатки такого анализа, Е. М. Бухвальд и О. Н. Валентик отмечают фактическую реализацию модели индивидуализированного

законодательного регулирования статуса федеральных территорий, допускающую отступление от требований безопасности для страны и ее регионов и ущерб для «вертикали» государственного и муниципального управления; относительно вновь созданной федеральной территории «Сириус» – на отсутствие аргументов, обосновывающих социально-экономическую целесообразность ее создания, в том числе «доказывающих, что эффективное функционирование данного территориального социально-экономического комплекса невозможно на основе повсеместно действующих в стране субрегиональных структур управления» [4, 6].

Обобщая вышеизложенное и учитывая сохраняющуюся до настоящего времени неопределенность относительно территории, следует отметить, что одна из причин отклонения между идеальной и нормативной правовыми моделями может быть результатом масштабного государственно-правового эксперимента по формированию и законодательному закреплению универсальной правовой модели федеральных территорий в Российской Федерации.

Сторонники правового эксперимента отмечают, что для реализации правовой модели данный способ отлаживания механизмов на практике играет огромную роль, однако редко используется и недооценивается. Вместе с тем в случае его проведения результаты не всегда доводятся до сведения общественности, что может заключаться, прежде всего, в отсутствии формализованных правовых моделей, содержащих предложения по своей реализации. Однако правовой эксперимент может быть использован не только как способ проверки правовых средств, но и как средство снижения юридических рисков [1]. Отметим, что, рассматривая создание федеральной территории «Сириус» как особый государственно-правовой эксперимент, исследователи также получают некоторые недостающие элементы, оправдывающие целесообразность создания особой территории федерального значения в действующих границах Краснодарского края.

Обобщая изложенное в первом разделе, можно сделать следующие выводы.

Федеральными территориями являются территориальные единицы, создаваемые в федеративных государствах в целях решения государственных задач стратегического характера, с применением дифференцированного подхода к организации публичной власти, при котором управление территорией осуществляется федеральными органами государственной власти непосредственно либо путем делегирования полномочий по управлению специально создаваемым органам публичной власти.

Содержание конституционного-правового статуса федеральных территорий включает в себя такие элементы, как территория, институты публичной власти, территориальный коллектив/сообщество, экономическая основа, нормативные правовые акты, наименование, символы, официальные языки, которые, в свою очередь, являются условным.

Трактовка нормы ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации позволяет констатировать, что федеральные территории по замыслу осуществляемой конституционно-правовой реформы – это особо управляемые территории в рамках единого территориального пространства России, не входящие в состав субъекта РФ. Однако, федеральная территория «Сириус» не сформировала нового территориального образования в пространственной структуре Российского федеративного государства, на ее территории сохраняют действие законы субъекта РФ и значительные полномочия по осуществлению публичной власти остаются либо могут быть делегированы органам государственной власти субъекта РФ.

2 Конституционно-правовые основы создания и функционирования федеральных территорий

2.1 Источники конституционно-правового регулирования федеральных территорий

Опираясь на зарубежный опыт конституирования федеральных территорий, отечественный законодатель довольно лаконично имплементировал в текст Конституции Российской Федерации новый термин, используя его два раза в единственной статье в двух предложениях: «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).

Предусмотренная нормой отсылка к специальному федеральному закону не освобождает от предписаний других конституционных положений. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации в соответствии ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, не должны противоречить ей. Т. Я. Хабриева отмечает, что «конкретные указания Конституции РФ на необходимость принятия того или иного закона не означают, что другие положения основного закона не могут получить своей законодательной конкретизации. Однако такое развитие конституции корректно только тогда, когда соблюдается ее значение как фундамента, на котором возводится здание правовой системы. В противном случае закон, который всегда имеет более широкое применение, чем Конституция, по сути подменит ее положения» [57, с. 117].

Основой конституционно-правового регулирования функционирования федеральных территорий выступает наиболее общая норма, закрепленная в учредительном акте государства.

Установлено, что закрепленным на конституционном уровне правом создания территорий с особым статусом воспользовались не все центральные органы власти федеративных государств. Так, в Бельгии предусмотрена возможность установления особого статуса в отношении некоторой части территории провинций (посредством изъятия территории субъекта), однако данная норма осталась нереализованной [17].

Анализ учредительных актов на предмет наличия в них норм о федеральных территориях позволяет представить их в виде четырех групп (в зависимости от степени выраженности правового регулирования):

- учредительные акты, в которых положения о федеральных территориях консолидированы в главе, разделе (Бразилия, Индия);

- нормы, содержащиеся в отдельных статьях, посвященных территориальному устройству государства, организации органов государственной власти, местного самоуправления и др. (Австралия, Канада, Мексика, Пакистан);

- нормы, предусматривающие возможность установления центрального управления, часто со ссылкой на дополняющий закон (Аргентина, Бельгия, Венесуэла, США);

- общая норма о наличии возможности создания федеральных территорий, но сущность термина не раскрывается (Россия), так же как и принципы их создания.

Понятие «федеральная территория» (федеральные округа, федеральные владения, союзные территории, территории и др.), как правило, в актах конституционного уровня не раскрывается, поэтому определить сущность таких территорий позволяет более подробный анализ конституционных норм. Так, о «районах федерального подчинения» говорится в ст. 17 Конституции Венесуэлы, «союзных территориях» в п. 30 ст. 366 Конституции Индии, «федеральном округе» в разд. 8 ст. 1 Конституции США, «территории» в п. 6 ст. 128, ст. 122 Конституции Австралии [17]. Вместе с тем встречается использование наименований географических объектов: согласно

Конституции Мексики национальная территория в том числе включает в себя «прибрежные острова и рифы», а также «острова Гваделупа и Ревильягигедо», расположенные в Тихом океане. «Прибрежные острова и рифы», «острова» употребляются в качестве синонимов федеральных территорий, так как, согласно конституции, находятся в прямой зависимости от правительства страны (ст. 48 Конституции Мексики). В Конституции Бельгии законодатель не прибегает к использованию определенного термина, акцентирует внимание на особом статусе территории, связанном с осуществлением непосредственной федеральной исполнительной власти в ее границах (ст. 5 Конституции Бельгии), а термин «федеральная территория» в этом государстве используется в значении всей территории государства (ст. 196 Конституции Бельгии) [17].

Конституирование федеральных территорий в национальное территориальное устройство государства осуществляется с использованием различных юридических конструкций. Так, территория Пакистана включает в себя провинции, федеральный столичный округ, федеральные территории управления племенами и территории, которые включены или могут быть включены в состав Пакистана; посредством изъятия территории из провинциального деления в Бельгии, создание федеральных территорий в определенных районах штатов Венесуэлы [17].

На основании изложенного можно дать следующую классификацию территориальных изменений в связи с созданием и функционированием федеральных территорий:

- в зависимости от территориальной принадлежности: территориальные изменения внутригосударственной территории (например, путем выделения части территории из состава территории субъекта федерации); внешние территориальные изменения, осуществляемые за пределами территории федерации (например, в результате приобретения новых территорий различными способами);

- по способу образования: путем отделения части территории от любого штата (Малайзия); объединения двух и более союзных территорий или части их территорий (Индия); присоединения внесударственных территорий или другим способом (Пакистан); предоставления или приобретения Союзом (Австралия); «избрания» из числа имеющихся штатов в качестве местопребывания федеральной власти (Мексика);

- способу изменения территории федеральной территории: увеличение или уменьшение союзной территории;

- в зависимости от наличия возможности преобразования в штат всей или части территории федеральной территории (Бразилия, Венесуэла, Мексика); присоединения союзной территории к территории штата (Индия). К числу условий такого преобразования в Мексике Основным законом устанавливается наличие населения (не менее восьмидесяти тысяч жителей, которые располагают необходимыми средствами для обеспечения своего политического существования).

В учредительных актах дополнительно могут оговариваться некоторые условия: обязательное наличие рекомендации Президента, а также мнение законодательного органа штата (Индия); одобрение заинтересованного населения (путем плебисцита) и Национального Конгресса (Бразилия); согласие Парламента штата и одобрение большинством избирателей штата путем голосования (Австралия); предварительная уступка законодательными органами одной или более провинций территории для местопребывания федерального правительства (Аргентина) [17].

Значимыми представляются нормы, устанавливающие статус территории федеральной территории как не входящей в состав территории «материнского» субъекта. Так, в Конституции Малайзии установлено, что федеральные территории Куала-Лумпур, Путраджая и Лабуан не относятся к территории штатов, из состава территории которых они были выделены (п. 4 ст. 1 Конституции Малайзии); в Бельгии на основании закона предусматривается возможность изъятия территории из провинциального

деления с целью подчинить их центральной власти (ст. 5 Конституции Бельгии); в Австралии – об «уступке» штатом управления территорией (ст. 122 Конституции Австралии); в Аргентине – «не входят в состав территорий провинций» (ч. 15 ст. 75 Конституции Аргентины) [17].

Площадь выделяемой территории из состава субъекта может быть ограничена законом (США, Австралия), как правило, устанавливается в отношении столичных территорий.

На конституционном уровне также может быть установлена определенная цель создания и функционирования федеральной территории: в целях политической организации – в Венесуэле, местопребывание Правительства Соединенных Штатов – в США, федеральных властей – в Мексике, федерального правительства – в Аргентине.

Степень участия в управлении государственными делами и на уровне местного самоуправления образуемых на федеральных территориях органов публичной власти и населения в границах таких территорий также имеет свои особенности и, как отмечалось ранее, зависит от выбранной конституционно-правовой модели федеральной территории. Основы правового регулирования такого рода правоотношений устанавливаются в конституционно-правовых нормах. Ранее отмечалось, что наличие в составе территории одного государства нескольких федеральных территорий не означает их равнозначный конституционно-правовой статус (например, Индия, Малайзия, Австралия) [17].

На основании изложенного можно сделать вывод о различиях в оформлении детализации положений, конституирующих федеральные территории, а также об отсутствии унифицированного подхода к их формализации. Вместе с тем проведенное сравнительно-правовое исследование позволяет сформулировать конституционные правила, устанавливаемые при создании федеральных территорий. К числу универсальных правил предлагается относить: установленную учредительным актом возможность создания федеральных территорий и конкретизацию (но

не установление) статуса федеральных территорий принимаемым высшими органами государственной власти законодательным актом; определение и изменение статуса федеральных территорий, осуществляемые федеральными органами государственной власти; установление о невхождении федеральной территории в состав территории субъекта (субъектов) федерации. К числу специализированных правил предложено относить: необходимость учета мнения местного населения; наличие согласия органов государственной власти субъекта/субъектов федерации о выделении части/всей территории для нужд федерации; установление пределов границ федеральной территории.

В рассмотренном российском опыте конституирования федеральных территорий такие правила отсутствуют, что в целом препятствует формированию каких-либо представлений об этих территориях. Справедливо отметить, что использование в тексте Конституции Российской Федерации термина «федеральные территории» не означает совпадение его содержательной составляющей с зарубежным аналогом. Так, в качестве примера может быть приведен отечественный опыт заимствования федеральных округов, который абсолютно несопоставим с институтом столичного территориального управления других федеративных государств [23, с. 21].

Следующая ступень в иерархии источников конституционно-правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий в зарубежных федерациях основывается на принятии законов. При рассмотрении этой категории источников стоит отметить следующее. Примечательной представляется установленная в учредительных актах некоторых зарубежных государств обязанность федеральных государственных органов соблюдать определенные согласительные процедуры на стадии разработки законопроекта о создании федеральной территории с заинтересованными субъектами конституционно-правовых отношений (субъектами федерации, населением), по результатам которых может быть принято соответствующее решение (путем народного

референдума, проводимого в соответствующей местности (Венесуэла); заключения договора (Пакистан); заключения соглашений (Малайзия) [17].

На законодательном уровне (к законам), относятся: дополняющие (для федерального округа – органический закон) и обычные (для федеральных территорий) законы (Бразилия); органический закон (Венесуэла); органические акты (США); законы (акты) (Канада, Малайзия); специальное законодательство (Аргентина); закон (Бельгия), которые, в свою очередь, не всегда могут быть приравнены по положению в иерархии нормативно-правовых актов к федеральным конституционным законам Российской Федерации [17].

Соответствующие законы далеко не всегда допустимо относить к сфере конституционно-правового регулирования, в частности, уставы столичных регионов (городов) имеют в целом выраженный административно-правовой характер, в связи с чем отнести их к сфере конституционно-правового регулирования довольно сложно. Российской правовой системе подобная ситуация незнакома – Устав Москвы, Устав Санкт-Петербурга, Устав Севастополя являются основными законами субъектов РФ, занимающими особое место в иерархии российского конституционно-правового регулирования как акты уставного законодательства субъектов РФ [12, с. 36].

Прежде чем приступить к рассмотрению отечественного опыта законодательного регулирования создания и функционирования федеральных территорий, представляется важным отметить роль правовых позиций органа конституционного правосудия – Конституционного Суда Российской Федерации. «Федеральная территория – это территория прямого федерального подчинения, не входящая в состав субъекта Российской Федерации. Необходимость возможности образования федеральных территорий в составе Российской Федерации обусловлена особым статусом этих территорий или особенностью управления в части обеспечения безопасности, защиты и охраны окружающей среды этих территорий, например, Арктической зоны или озера Байкал» [10, с. 69]. Как представляется, с учетом имеющихся

доктринальных наработок и заключения КС РФ в настоящее время рассмотренные определения подлежат корректировке, в соответствии с которой территориальная единица «федеральная территория» входит в состав территории Российской Федерации.

Вместе с тем изложенное применимо относительно отечественного конституционного права, тогда как в некоторых других государствах данная территориальная единица может являться самостоятельным элементом федеративного государства. «Совокупное число субъектов федерации, обладающих соответствующим конституционно-правовым статусом, а также иных территориальных единиц, не имеющих статуса субъектов федерации, но являющихся частью федеральной территории и характеризующихся определенным конституционно-правовым режимом», под субъектным составом федеративного государства – «совокупное число субъектов федерации, обладающих соответствующим конституционно-правовым статусом, характеризующихся определенной систематической связью между ними, урегулированной нормами права в рамках государственного устройства» [9, с. 11].

Что касается заключения КС РФ, то, по мнению О. А. Ежуковой, в своем разъяснении высший орган правосудия, может, и снял некоторые вопросы, однако полной ясности в обозначенную дискуссию не внес [12, с. 39].

В развитие конституционной новеллы о федеральных территориях принят Закон о Сириусе, устанавливающий правовые основы функционирования первой федеральной территории «Сириус».

В Законе о Сириусе содержится описание иерархии правовых актов во главе с Конституцией Российской Федерации, общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров, федеральных конституционных законов, федеральных законов (включая Закон о Сириусе), нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, актов федеральных органов исполнительной власти и прочих приравненных к ним федеральных органов, Устава федеральной территории и нормативных правовых актов

органов публичной власти данной федеральной территории, представляющих собой правовую основу ее создания и функционирования.

Следует отметить отсутствие в данной иерархии регионального законодательства Краснодарского края, нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и правовых актов города Сочи, применение которых в соответствии с Законом о Сириусе допустимо только в случае передачи соответствующим органам региональной власти/местного самоуправления отдельных государственных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и лишь в связи с исполнением данных полномочий (ст. 4 Закона о Сириусе). С учетом специфики организации местного самоуправления в федеральной территории «Сириус» принятие муниципальных правовых актов в федеральной территории «Сириус» не предусмотрено. Действие в границах федеральной территории «Сириус» федерального законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации также может иметь свои особенности, декларированные Законом о Сириусе.

В соответствии с Законом о Сириусе:

- определяются основы правового статуса федеральной территории «Сириус», конкретизируются правовые основы ее создания и функционирования, уточняются пределы действия законодательства разного уровня в границах федеральной территории «Сириус», а также юридический статус правовых актов, принимаемых органами публичной власти данной федеральной территории (ст. 1–5);

- регламентируются границы федеральной территории (ст. 6 и прил. 1, 2; посредством нормативного закрепления карты-схемы границ федеральной территории «Сириус» и их описания), а также порядок изменения границ (ст. 7);

- устанавливается система полномочий органов публичной власти федеральной территории, пределы полномочий федеральных органов

государственной власти РФ, органов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (ст. 8, 9);

- уточняются система органов публичной власти федеральной территории, государственных должностей, правовые основы участия граждан в управлении федеральной территорией, устанавливается порядок созыва, компетенции и правовые основы специального органа управления – Совета федеральной территории «Сириус» (далее – Совет ФТ «Сириус»), его председателя, а также заместителя, главы администрации федеральной территории «Сириус», администрации, а также системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в федеральной территории (ст. 10–16); предусматривается возможность образования иных органов публичной власти (ст. 10);

- определяется порядок избрания выборных членов Совета ФТ «Сириус» (ст. 17–42);

- конкретизируются экономические основы функционирования федеральной территории «Сириус» (ст. 43);

- регламентируется специфика регулирования отдельных правоотношений в федеральной территории «Сириус», в том числе аспекты предоставления льгот и мер поддержки субъектам, осуществляющим деятельность в данной федеральной территории, градостроительной деятельности (ст. 44–46.1);

- устанавливаются заключительные положения относительно порядка вступления в силу Закона о Сириусе (ст. 47).

В ч. 1 ст. 10 Закона о Сириусе установлена система органов публичной власти данной федеральной территории, компетенция которых представляет собой определенную иерархию. Представительный орган: Совет ФТ «Сириус», общее руководство которым осуществляет его председатель. Исполнительно-распорядительный орган: администрация федеральной территории «Сириус», которую возглавляет глава администрации. Иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус» в случае, если

образование и деятельность таких органов предусмотрены Уставом федеральной территории.

В целом представленный перечень соответствует общим принципам и практике организации публичного управления в субъектах РФ и в муниципальных образованиях, за исключением того, что закон не предусматривает отдельной должности главы (иного руководителя) федеральной территории «Сириус» – факультативной позиции в иерархии управления публично-правовыми образованиями нижних уровней.

Предусмотренные в ст. 11 Закона о Сириусе основы участия граждан в управлении федеральной территории «Сириус» соответствуют основам участия граждан в государственном управлении, местном самоуправлении, однако специфика территории все же требует определенных корректив с учетом особенностей.

Возвращаясь к основам конституционно-правового регулирования федеральной территории «Сириус», необходимо отметить, что на основании Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [30] были внесены многочисленные поправки в федеральное законодательство РФ, закрепившие место федеральной территории «Сириус» в системе территориального устройства, иерархии публичного управления.

Среди наиболее примечательных положений актов федеральных законов, в том числе кодифицированных, раскрывающих отдельные элементы конституционно-правового положения федеральной территории «Сириус», в настоящее время могут быть названы следующие.

Во-первых, касающиеся особенности налогообложения (установление, введение в действие, прекращение действия, взимание налогов и сборов) в границах федеральной территории «Сириус» особо регулирует Налоговый кодекс Российской Федерации [28]. В частности, нормативные правовые акты органов представительной власти федеральной территории «Сириус» о местных налогах и сборах, наравне с законами субъектов РФ и нормативными

правовыми актами муниципальных образований, регулируемыми правовые отношения в области налогообложения, отнесены к «законодательству о налогах и сборах» (ч. 5.1, 6 ст. 1 НК РФ). В свою очередь, исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус» наделяется полномочиями по изданию нормативных правовых актов в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях и в пределах своей компетенции (ч. 1 ст. 4 НК РФ). НК РФ устанавливает региональные налоги, обязательные к уплате в федеральной территории «Сириус»; с 1 января 2022 г. в федеральной территории «Сириус» установлены местные налоги и сборы;

Во-вторых, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» содержит [40] ст. 5.4-1, в соответствии с которой устанавливаются особенности технического регулирования при осуществлении градостроительной деятельности в границах федеральной территории «Сириус». Из примечательных положений – установление о том, что федеральные органы исполнительной власти вправе самостоятельно разрабатывать и утверждать «отдельные национальные стандарты и своды правил» для технического регулирования в границах федеральной территории «Сириус», что характеризует специфику особого статуса данной территории в системе государственно-территориального устройства современной Российской Федерации.

Указанное выше федеральное законодательство РФ предусматривает специальное (исключительное) регулирование отдельных наиболее значимых общественных отношений в границах непосредственно федеральной территории «Сириус», а не федеральных территорий как таковых. Исключения составляют изменения, внесенные в нормы Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [35], Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [43], Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [34], Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» [33], а также Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224–ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [31], где в разделах о компетенции органов государственной власти в предметной сфере управления перечень соответствующих органов дополнен указанием на публичную власть федеральной территории, без указания на ее наименование. В отдельных разделах таких нормативных актов, как Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [37], Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161–ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [32], Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209–ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [36] и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 443–ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [41], упоминаются органы публичной власти федеральной территории, в то время как в других разделах говорится непосредственно о федеральной территории «Сириус». Соответствующий вывод может быть важен для разрешения некоторых принципиальных вопросов, в частности, по поводу перспектив дальнейшего развития конституционно-правового регулирования федеральных территорий Российской Федерации в целом.

Для регулирования аспектов организации и функционирования федеральной территории «Сириус» принят Устав. В ч. 4 ст. 5 Закона о Сириусе определено содержание Устава, которое включает в себя преимущественно вопросы, традиционно относящиеся к компетенции органов местного самоуправления Российской Федерации (включая «иные» вопросы, предусмотренные законодательством РФ об общих принципах организации местного самоуправления) – подобная позиция не является новой и отражена в целом в уставах городов федерального значения Российской Федерации.

В целом, как уже отмечалось, Закон о Сириусе, а также другие федеральные законы, включая прежде всего Федеральный закон № 351–ФЗ, формируют основы конституционно-правового регулирования правового положения федеральной территории «Сириус». При этом приоритет отдается нормам специализированного отраслевого закона (Закона о Сириусе), который, хотя не является конституционным федеральным законом, в действительности закрепляет место федеральной территории в механизме функционирования Российского государства, то есть в конституционно-правовом механизме. Изложенное само по себе не является указанием на то, что в перспективе регулирование федеральных территорий не будет осуществляться на основе более общих норм конституционного закона. Ввиду того что массив поправок в Конституцию Российской Федерации, принятых в 2020 г., был крайне существенным и не во всех случаях подкреплён разработанными законопроектами, соответствующая нормотворческая деятельность носит перспективный характер и далеко не во всех случаях объективно требует какой-либо спешки.

С учетом специфики федеративных государств система источников правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий может быть дополнена судебными прецедентами, правовыми обычаями, религиозными источниками и правовой доктриной, исследование которых вполне объективно требует отдельного рассмотрения.

На основе проведенного исследования в настоящем параграфе могут быть сделаны следующие выводы: источниками конституционно-правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий являются основные законы государства и законы о федеральных территориях, которые в зависимости от особенностей правовой системы государства могут быть дополнены актами конституционного контроля и соглашениями, заключаемыми между органами власти различного уровня.

Результаты анализа содержания текстов учредительных актов зарубежных федераций позволили сформулировать перечень

конституционных правил, соблюдение которых предусмотрено при создании и функционировании федеральных территорий. Имплементация таких правил в отечественное законодательство позволит восполнить имеющиеся пробелы в правовом регулировании института федеральных территорий и сформировать необходимые представления об этих территориальных единицах.

На основании принятых и действующих конституционно-правовых норм следует еще раз подчеркнуть подкрепление ими как особого места федеральных территорий в территориальной организации Российского государства, так и особого, стратегического назначения в системе государственного строительства. Вместе с тем сохраняются недостатки и неопределенность конституционно-правовых норм в отечественном праве относительно конституционных основ создания федеральных территорий, а также основ их правового статуса, что в целом говорит о незавершенности построения системы источников конституционно-правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий в Российской Федерации.

2.2 Компетенция органов публичной власти в федеральных территориях

По справедливому замечанию В. П. Прасковой относительно принятого Закона о Сириусе, «законодатель приложил немалые усилия для того, чтобы избежать прямых ответов на вопросы о принадлежности органов публичной власти федеральной территории «Сириус» к какому-либо уровню публичной власти и к какой-либо системе органов власти» [51, с. 140]. В поиске ответа на данный вопрос учеными была предпринята попытка системного толкования положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Закона о Сириусе, в результате которой большинство ученых

сошлось во мнении, что ОПВ ФТ «Сириус» обладают признаками как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, образуя при этом самостоятельный вид органов публичной власти, который следует относить к «иным государственным органам» в единой системе публичной власти [24, с. 17].

Устанавливая в Законе о Сириусе нормы, регулирующие сферу компетенции органов власти, законодатель прибегает к использованию трех терминов: «предметы ведения» – относительно федерации и ее субъектов (ст. 8); «полномочия» – относительно вновь создаваемых ОПВ ФТ «Сириус», органов публичной власти трех уровней (ст. 8); «компетенция» – относительно ОПВ ФТ «Сириус» (ст. 2).

С учетом того, что федеральная территория не обладает собственными предметами ведения, можно сделать вывод о том, что: компетенция территории «Сириус» состоит из ранее принадлежавших органам государственной власти и местного самоуправления полномочий (части полномочий); другая часть компетенции состоит из собственных полномочий, ранее не принадлежавших вышеуказанным органам.

Таким образом, изучение компетенции федеральной территории не должно ограничиваться рамочным законом о самой территории «Сириус», требует анализа всего массива нормативных правовых актов, в первую очередь регулирующих общественные отношения в сфере разграничения полномочий между органами публичной власти. Вместе с тем подходы, используемые при разграничении полномочий между другими субъектами (органами государственной власти, органами местного самоуправления), должны быть использованы и в отношении органов власти федеральной территории «Сириус».

Определяя полномочия территории «Сириус», федеральный законодатель, как видно из текста Закона о Сириусе, основывался на уже существующей системе разграничения полномочий между органами публичной власти различного уровня, дополнив ее полномочиями в сфере

организации и обеспечения деятельности ее органов, а также подведомственных организаций и учреждений. Альтернативой такому решению могло быть определение закрытого перечня полномочий, однако такой способ установления представляется наиболее трудоемким и утопичным, а также требует длительной и кропотливой работы.

Наделяя ОПВ ФТ «Сириус» полномочиями, федеральный законодатель разделил их на обязательные к исполнению (ч. 1) и добровольно принятые (ч. 5).

В научной литературе предлагаются различные подходы к классификации полномочий ОПВ ФТ «Сириус», однако критикуются за неполноту и отсутствие выводов, в связи с чем предлагается деление их на собственные, делегированные и свободные полномочия [19, с. 66].

К собственным полномочиям (ч. 1) следует отнести: часть полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. 3); весь объем полномочий муниципального уровня (п. 5); полномочия в сфере организации и обеспечения деятельности ОПВ ФТ «Сириус» (п. 6).

Соответственно, к делегированным полномочиям (ч. 1): отдельные полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. 1); отдельные полномочия РФ, передаваемые органам государственной власти субъектов РФ, если в последующем такие полномочия передаются органам местного самоуправления или ОПВ ФТ «Сириус» (п. 2); отдельные полномочия Краснодарского края (п. 5).

Свободные полномочия (ч. 5): участие в осуществлении полномочий, в которых вправе участвовать субъекты РФ (п. 1); реализация прав, предусмотренных для органов местного самоуправления городского округа; установление особенностей регулирования отдельных отношений (п. 3); введение экспериментального правового режима федеральной территории «Сириус» (п. 3).

Укрупненные три группы полномочий реализуются ОПВ ФТ «Сириус» за счет бюджета федеральной территории и средств бюджетных субвенций, при этом для осуществления делегированных полномочий может быть передано необходимое имущество.

Делегирование полномочий в интересах ОПВ ФТ «Сириус» осуществляется на основании их волеизъявления (предложения), адресованного соответствующему носителю полномочий, однако форма такого предложения и порядок его рассмотрения законодателем не определены (п. 6 ст. 8 Закона о Сириусе), но в качестве формы достижения договоренностей предусматривается заключение соглашения о передаче полномочий, в котором, должно быть, будут оговорены недостающие упушения.

Закон о Сириусе (ч. 7 ст. 8) допускает и обратное делегирование полномочий ОПВ ФТ «Сириус» – ранее делегированных полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также полномочий органов местного самоуправления соответственно органам государственной власти субъекта РФ и органу местного самоуправления городского округа «Сочи», из которого была выделена федеральная территория «Сириус».

Соглашения о передаче полномочий, в том числе обратном делегировании, могут быть расторгнуты первоначальными носителями полномочий в установленном порядке. Основания принятия таких решений, равно как и основания изначального делегирования полномочий, в действующем законодательстве не предусмотрены.

Изъятия при наделении ОПВ ФТ «Сириус» полномочиями органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона о Сириусе), как представляется носят, прежде всего, технический характер, включая, в частности, финансирование и организацию выборов в органы государственной власти субъекта федерации,

которые по понятным причинам в принципе не создаются в федеральной территории «Сириус».

Кроме того, дублируются некоторые полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, например, по установлению, изменению и отмене региональных налогов; по наделению городских поселений статусом городского округа; установлению административной ответственности и др) [61, с. 12]. Соответствующие полномочия, по вероятному замыслу законодателя, нецелесообразно осуществлять силами ОПВ ФТ «Сириус» по причине небольшого размера самой территории, ограниченности кадровых ресурсов ОПВ ФТ «Сириус», а сохранять за органами государственной власти субъекта РФ. Какой будет модель изъятий из полномочий для других федеральных территорий в случае их создания, остается неясным, однако сам метод правового регулирования (через изъятия) может рассматриваться с позиций принятия положений Закона о Сириусе за основу перспективного унифицированного регулирования статуса федеральных территорий, а перечень упомянутых изъятий будет корректироваться в зависимости от конкретных обстоятельств.

Следует также отметить, что для полноценного анализа полномочий ОПВ ФТ «Сириус», в том числе в сопоставлении с полномочиями органов государственной власти, местного самоуправления, действующих на других территориях, в частности, в «материнском» субъекте РФ – Краснодарском крае, необходимо дождаться принятия соответствующих нормативно-правовых актов о передаче полномочий. Фактическое принятие таких актов может состояться в любой момент на протяжении установленного переходного периода до 31 декабря 2025 г. При этом положение ч. 3 ст. 47 Закона о Сириусе о том, что «со дня вступления в силу настоящего Федерального закона и до 31 декабря 2025 года действует переходный период, в течение которого решаются вопросы организации функционирования федеральной территории «Сириус», следует трактовать максимально широко – принципиальные решения по поводу системы ОПВ ФТ «Сириус» и их

полномочий могут радикально пересматриваться, исходя из опыта их введения 10, с. 71].

Приведенные положения в определенной мере способствуют укреплению сотрудничества между ОПВ ФТ «Сириус» и иными органами публичной власти страны, встраиванию первых в вертикаль системы публичной власти, установлению политико-правового диалога в интересах развития федеральной территории. Чтобы соответствующие задачи были полноценно решены, необходимо комплексное нормативное закрепление системы полномочий ОПВ ФТ «Сириус», включая, прежде всего, принципы наделения соответствующими полномочиями. Стоит отметить, что в законе отсутствует упоминание о принципах наделения полномочиями, что является критически важным изъяном: фактически на сегодня складывается ситуация, когда соответствующими полномочиями ОПВ ФТ наделяются в произвольном порядке, на основании некоторого общественно-политического консенсуса.

Хотя принципы наделения полномочиями ОПВ ФТ «Сириус» законодательно не определены, между тем установлены общие принципы их функционирования, которые распространяются, прежде всего, на ОПВ ФТ «Сириус». Однако, если в перспективе предполагается создание на территории Российской Федерации иных федеральных территорий, то данные принципы можно реализовывать с определенными оговорками.

Во-первых, в соответствии с единственным механизмом образования федеральных территорий, реализуемым в Российской Федерации до настоящего времени, соответствующая территория была образована путем выделения из территории действующего субъекта РФ и действующего муниципального образования. В некоторых случаях подобное выделение может не происходить безболезненно и привести к конфликту компетенций органов публичной власти не только по вертикали, но и по горизонтали, что также следует всесторонне учитывать и предусмотреть в дальнейшем.

Во-вторых, единственная федеральная территория, созданная на данный момент, – федеральная территория «Сириус» является однородным и

сравнительно небольшим по площади и населению образованием, полностью входящее как в смысловые, так и в формально-юридические рамки единого (унитарного) муниципального образования. В связи с этим передача полномочий органов местного самоуправления ОПВ ФТ «Сириус» представляется понятным и обоснованным. Вместе с тем в конституционном и ином законодательстве Российской Федерации отсутствуют указания на предельные размеры создаваемых федеральных территорий, которые, в частности, могут охватывать значительные площади, включающие в себя множество населенных пунктов, в каждом из которых в соответствии с публично-правовыми обязательствами Российской Федерации надлежит создавать систему местного самоуправления.

Возвращаясь к предложенной ранее классификации полномочий ОПВ ФТ «Сириус», считаем важным подробнее остановиться на «свободных полномочиях», предусмотренных положениями п. 3 ч. 5 ст. 8 и ст. 44 Закона о Сириусе, которые по своей сути являются беспрецедентными новациями в основах правового регулирования полномочий органов публичной власти в Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ч. 5 ст. 8 Закона о Сириусе ОПВ ФТ «Сириус» могут «вводить экспериментальный правовой режим в федеральной территории «Сириус» [48].

В результате проведенного сравнительно-правового исследования указанных источников и Закона о Сириусе, можно отметить, что его статус отличается по содержанию от регулирования в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации и допускает его осуществление в определенных федеральным законом сферах. Вместе с тем Устав федеральной территории «Сириус» дополняет возможность введения других сфер специального регулирования федеральным законом. Стоит отметить, что такой перечень сфер в Законе о Сириусе является закрытым и уже корректировался путем добавления п. 16 о возможности специального регулирования в сфере инновационной и научной (научно-технической)

деятельности и внесения изменений в п. 4 путем дополнения нормы о возможности специального регулирования градостроительной деятельности словами «и земельных отношений».

Под специальным регулированием согласно положению ч. 2 ст. 44 Закона о Сириусе понимается нормативное правовое регулирование, отличающееся от общего регулирования и устанавливаемое в соответствии с правом Евразийского экономического союза, Законом о Сириусе, другими федеральными законами, нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации [38] и нормативными правовыми актами ОПВ ФТ «Сириус» [46, 47].

Возникает закономерный вопрос о соответствии «правил» по поводу установления специального регулирования нормам основного закона Российской Федерации. Положения ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации, устанавливающие возможность создания федеральных территорий на территории России, не устанавливают также возможность осуществления на них специального нормативно-правового регулирования – речь идет только о том, что федеральным законом регламентируется организация публичной власти.

Специальное регулирование касается полномочий ОПВ ФТ «Сириус». Хотя нормы о специальном регулировании расположены в особом разделе Закона о Сириусе – гл. 7 «Особенности регулирования отдельных отношений в федеральной территории «Сириус», в Уставе федеральной территории «Сириус» соответствующие нормы вынесены в раздел, посвященный полномочиям ОПВ ФТ (гл. 2 «Полномочия ОПВ ФТ «Сириус»). Еще раз хотелось бы подчеркнуть, что по замыслу законодателя ОПВ ФТ «Сириус» при условии установления специального регулирования будут выступать активными субъектами его введения, включая регламентацию собственными нормативно-правовыми актами, принимаемыми данными органами.

Вопрос о необходимости и допустимости установления на территории Российской Федерации нескольких параллельно действующих правовых

режимов, обусловленных установлением ЭПР, и специального регулирования в границах федеральной территории «Сириус» представляется дискуссионным. В частности, Е. Ю. Зинченко и Е. Н. Хазов на основе системного толкования ст. 67 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации отмечают, что «федеральный закон о федеральной территории может выводить данную территорию из общего правового регулирования» [16, с. 42]. С учетом высоких правовых и социальных рисков, обусловленных фундаментальными изменениями в основах правового регулирования, такие изменения, как думается, должны осуществляться посредством корректировки конституционного законодательства. Соответствующие новации могут быть внесены в общий конституционный закон, посвященный федеральным территориям.

В настоящее время на основании ч. 8.1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [44] в границах федеральной территории решением Совета ФТ «Сириус» установлено специальное регулирование в сфере осуществления образовательной деятельности. Цель установления специального регулирования идентична цели создания федеральной территории, содержащейся в ч. 1 ст. 2 Закона о Сириусе. Таким образом, возникает вопрос о целесообразности создания федеральной территории, тогда как достижение поставленной цели возможно посредством установления специального регулирования. Полагаем, что сформулированная (заимствованная из текста Закона о Сириусе) авторами нормативного правового акта цель не может быть достигнута в полной мере и подлежит конкретизации с учетом специфики выбранной сферы правового регулирования.

Можно утверждать об имеющейся автономии в части осуществления контроля (надзора) в сфере образования ОПВ ФТ «Сириус», поскольку на основании ч. 8.1 ст. 4 Закона об образовании ОПВ ФТ «Сириус» уполномочены собственными нормативными правовыми актами осуществлять государственную регламентацию образовательной

деятельности, включающую в себя в том числе государственный контроль (надзор) в сфере образования. Полномочия органов государственной власти субъекта (Краснодарского края) делегируются ОПВ ФТ «Сириус» на основании соглашения, а полномочия органов местного самоуправления – на основании положений ч. 2 ст. 2 Закона о Сириусе. Вместе с тем стоит отметить отсутствие каких-либо требований (рамок), предъявляемых к издаваемым ОПВ ФТ «Сириус» нормативным правовым актам в части государственной регламентации образовательной деятельности. Таким образом, можно заключить об отсутствии в границах федеральной территории государственного контроля (надзора) в сфере образования (в соответствии с требованиями Закона об образовании) и осуществление на ее территории контроля (надзора) в сфере образования (в соответствии с нормативными правовыми актами ОПВ ФТ «Сириус»).

Мотивы введения специального регулирования в Законе о Сириусе публично не раскрывались, неясным остается и вопрос по поводу того, является ли подобная новация ситуативной или же предполагается ее системное применение. Не вполне ясно, почему законодатель прибегнул к введению института специального регулирования вместо того, чтобы в соответствии с устоявшимися подходами предусмотреть наличие соответствующих отступлений в нормах федеральных законов. По всей видимости, имелись веские основания для принятия такого решения (к таким основаниям в принципе может быть отнесен и конституционно-правовой эксперимент).

Специальное регулирование не обязательно будет предусмотрено при создании других федеральных территорий (если таковое будет иметь место), либо будет охватывать другие сферы общественных отношений и/или их субъектов, либо будет истолковано иным образом, отличным от понятия специального регулирования, содержащегося в Законе о Сириусе.

Об экспериментальном характере создания федеральной территории «Сириус» говорят исследователи, его косвенно подтверждают нормы

правовых актов (прежде всего положения о переходном периоде в Законе о Сириусе), а также уникальный характер процесса создания федеральной территории «Сириус»: формирование других федеральных территорий в России спустя более двух лет после 22 декабря 2020 г. (начало действия упомянутого переходного периода) не осуществляется и не декларируется публично [56, с. 382].

Наделение статусом полноценного субъекта федеральной территории (федерального округа) с вытекающими последствиями необходимости установления на конституционном уровне собственной компетенции – явление редкое. Такой опыт, с учетом ранее изложенной правовой позиции КС РФ, в России неприменим, однако может быть полезен в качестве источника знаний в области разграничения компетенции между участниками федеративных отношений.

М. В. Глигич-Золотарева отмечает, что «даже самая совершенная схема разграничения компетенции, закрепленная в конституции, оказывается не в состоянии удовлетворять насущным потребностям постоянно модифицирующихся взаимоотношений центра и регионов, вследствие чего она зачастую подвергается законодательной и правоприменительной коррекции, причем весьма значительной, подчас кардинально трансформирующей ее сущностные характеристики» [8, с. 36]. К числу способов такой коррекции она относит возможность использования оговорок в пользу федерации, способствующих открытию широкого поля для активности федеральных органов власти в деле перераспределения конституционных полномочий. К их числу, по нашему мнению, вполне допустимо отнести и создание в границах федеративного государства федеральных территорий.

Предметом конституционно-правового регулирования также становятся отношения, возникающие в связи с созданием в федеративных государствах федеральных территорий, не обладающих статусом субъекта. Такого рода территории относят к исключительному ведению федерации. Полномочия

федерального центра/органов управления территорией с различной степенью конкретизации устанавливаются в тексте основного закона. Правосубъектность федеральных территорий приобретается посредством принятия специального закона.

Дополнение конституционной нормы исключительно формулировкой о возможности установления федеральным законом организации публичной власти на федеральных территориях представляется дискуссионным. Дефиниция «организация публичной власти», так же как и «федеральная территория», впервые введена в конституционный лексикон и не дает правоприменителю однозначного ответа относительно того, подразумевает ли возможность коррекции конституционной модели разграничения полномочий в Российском государстве. Т. Я. Хабриева отмечает, что «пределы конституционного воздействия нельзя сводить только к определению включаемых в это регулирование общественных отношений. Важно и то, в каком объеме осуществляется такое регулирование, поэтому помимо установления объекта конституционного регулирования важно и выявление границ вмешательства государства в общественные отношения исходя из принципов свободы и ответственности между личностью, обществом и государством» [57, с. 87].

На основании вышеизложенного можно заключить, что, в отличие от Конституции Российской Федерации, акты конституционного законодательства федеративных государств в той или иной мере выраженности содержат нормы, устанавливающие компетенцию определенных субъектов конституционно-правовых отношений в связи с созданием федеральных территорий. Вместе с тем конституционное закрепление возможности создания федеральных территорий в зарубежных странах используется как способ коррекции конституционной модели разграничения полномочий в федеративном государстве между уровнями публичной власти в пользу федерации, что подтверждается приведенными выше примерами.

2.3 Перспективы правового регулирования федеральных территорий в Российской Федерации

С принятием конституционных поправок в числе первых законопроектов, поступивших в Государственную Думу Российской Федерации в ноябре 2020 г. был проект федерального закона «О федеральной территории «Сириус»».

Следует подчеркнуть, что конституционно-правовое новшество, выраженное в норме ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации, фактически не получило своего юридического развития, поскольку общий федеральный закон о федеральных территориях до настоящего времени не принят и не находится, судя по имеющимся сведениям, в разработке. Между тем было бы неверным рассматривать его как фактическое развитие соответствующих идей в практике нормативно-правового регулирования в Российской Федерации.

В условиях отсутствия официальных заявлений по поводу перспектив развития института федеральных территорий достаточно сложно судить по поводу того, на каких конкретно территориях (на территории субъекта/субъектов федерации, в пределах территориального моря и/или внутренних вод) будут организованы новые территории федерального подчинения в России.

Вместе с тем отдельными исследователями рассматриваются некоторые варианты его применения. В частности, М.В. Гончаров предлагает создать федеральную территорию в границах Арктической зоны «для поддержания малочисленных этнических общностей в местах их компактного проживания, сохранения традиционного уклада жизни и среды обитания». При объявлении этой зоны федеральной территорией автором предлагается «закрепить принцип осуществления местного самоуправления в пределах ее территории только в границах муниципальных образований, которые должны создаваться

по принципу «очаговости», то есть лишь там, где есть постоянно проживающее население», тогда как оставшаяся часть территории (ненаселенные островные территории и северная часть материковой территории) должна управляться исключительно федеральным центром [9, с. 16]. Вместе с тем цитируемым автором не отражается роль и место региональных властей в таком управлении. Возможность реализации предложенной идеи с точки зрения правового регулирования с трудом поддается какому-либо прогнозированию, потому как с самого начала возникает вопрос о том, каким образом будут достигаться договоренности с огромным количеством субъектов федерации, прежде всего в части их территории. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что в число регионов Арктической зоны включены части территорий трех республик. В связи с этим, прежде чем выходить с рассматриваемой инициативой, стоит многократно задуматься не только о возможных неблагоприятных последствиях, но и о не утратившем силу Федеративном договоре, в котором сказано, что «территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия». Вместе с тем изменение границ муниципальных образований также потребует соответствующего учета мнения населения. Обобщая изложенное, необходимо заключить, что в настоящее время отсутствуют надлежащие правовые механизмы, которые могут обеспечить реализацию предложенной М.В. Гончаровым идеи.

А. В. Кравцова статус федеральных территорий предлагает закрепить за закрытыми административно-территориальными единицами (далее – ЗАТО), особыми экономическими зонами (далее – ОЭЗ) и территориями опережающего развития (далее – ТОР) и выделять следующие виды федеральных территорий: «1) федеральные закрытые административно-территориальные образования; 2) федеральные особые экономические зоны; 3) федеральные территории опережающего социально-экономического развития; 4) федеральная столичная территория; 5) федеральные внешние территории» [21, с. 18]. В свою очередь, она уточняет, что под федеральной

столичной территорией понимается город федерального значения Москва, под федеральными внешними территориями – островные и прибрежные территории в Арктической и Субарктической зоне. А. В. Кравцовой приводятся некоторые количественные показатели – общее число функционирующих на момент проведения ею исследования специальных территориальных образований: 38 – ЗАТО, 42 – ОЭЗ, 115 – ТОР. Таким образом, в случае преобразования перечисленных территориальных единиц в федеральные значительная часть территории нашего государства будет отнесена к федеральной территории. Кроме того, А. В. Кравцовой не аргументируется, каким образом должна быть преобразована вся столичная территория, по статусу являющаяся субъектом федерации, а также иные участники федеративных отношений [21, с. 18]. Очевидно, такая перспектива развития института федеральных территорий в принципе невозможна.

Среди рациональных и выполнимых предложений развития федеральных территорий, предлагаемых А. Н. Мальцевым и О. С. Раткевичем, рассматривается возможность установления статуса особо управляемой территориальной единицы в отношении ЗАТО Саров, расположенного в границах Нижегородской области [25, с. 69]. Предложение о преобразовании исследователи связывают не только с самим ЗАТО Саров, но и с Саровским инновационным кластером в целом. Ядром этого кластера является градообразующее предприятие ФГУП «Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики», а в перспективе на площадке технопарка планируется открытие Национального центра физики и математики, призванного «решать исключительно федеральные задачи, такие как: получение новых научных результатов мирового уровня, подготовка ученых высшей квалификации, воспитание новых научно-технологических лидеров, укрепление кадрового потенциала ядерного оружейного комплекса Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ключевых научных организаций Российской Федерации, повышение привлекательности

российской науки для молодых ученых при проведении фундаментальных научных исследований на установках федеральных ядерных организаций» [25, с. 70].

Руководствуясь накопленным опытом организации и функционирования федеральной территории «Сириус», можно констатировать, что несмотря на возможное наличие противоречий и проблем в практике государственно-правового регулирования, анализируемое новшество не осталось не применённым и в определенной степени может считаться конституционно-правовой новацией, ориентированной на будущее.

При рассмотрении вопроса перспектив правового регулирования федеральных территорий в Российской Федерации стоит отметить, что многие представители научного сообщества настаивают на необходимости принятия общего федерального закона для регламентации федеральных территорий.

Вместе с тем норма ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации вызывает определенные затруднения, в частности, остается неясным, если в буквальном изложении указанной конституционно-правовой нормы образование федеральных территорий должно быть предусмотрено федеральным законом, в котором будет регламентироваться организация публичной власти на указанных территориях, было бы верным понимать, что использование единственного числа применительно к упоминанию источника правового регулирования и множественного – применительно к новообразованиям позволяет говорить о том, что замысел законодателя предусматривает разработку универсального, единого (общего) закона, на основании которого регламентировалось бы создание федеральной территории (соответствующего подхода придерживаются, в частности, О. А. Ежукова [12], С. С. Стариков [56]).

В свою очередь, авторы конституционной поправки (Т. Я. Хабриева) систематизировали набор подходов, которые допустимо применять к регулированию федеральных территорий. Помимо принятия общего закона, они выделили регулирование на основе специальных законов

(соответствующий закон должен быть принят в каждом случае образования федеральной территории) либо на основе двухуровневой модели, предусматривающей принятие общего закона о федеральных территориях, а также специального закона (иного нормативного правового акта, например Указа Президента РФ) по каждому случаю создания федеральной территории [57, с. 126].

На основании изложенного в целях устранения имеющихся недостатков и неопределенностей в правовом регулировании создания и функционирования федеральных территорий представляется целесообразным принять общий и специальный федеральные законы.

Определяясь с тем, каков должен быть характер общего закона – федеральный конституционный закон или федеральный закон, можно выделить еще один вариант перспективного регулирования федеральных территорий в Российской Федерации – на основе принятия федерального конституционного закона.

Следует подчеркнуть, что необходимость принятия федерального конституционного закона, регулирующего основополагающие отношения в предметной сфере, отсутствует в тексте Конституции Российской Федерации и не декларировалась конституционно-правовой реформой 2020 г. Однако некоторые исследователи, опираясь на радикальный характер трансформаций государственного строительства, настаивают на необходимости их регулирования федеральным конституционным законом.

В частности, С. С. Стариков пишет: «Федеральные территории с позиций федеративного устройства Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления являются в определенном смысле «инородным телом», исключением из правил на региональном и муниципальном уровне. Поэтому любой нормативный акт, регулирующий указанные выше вопросы, будет неизбежно вступать в определенное противоречие с федеральными законодательными актами об организации государственной власти в регионах <...> и организацией местного

самоуправления». С. С. Стариков далее отмечает, что «указанные противоречия будут в большинстве случаев легко решаться в пользу федерального закона о федеральных территориях, исходя из правил конкуренции общих и специальных норм с учетом специального правового положения этих территорий, определенного ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации, однако закрепление указанного положения на уровне федерального конституционного закона заметно решение данного вопроса бы упростило и в целом способствовало бы повышению статуса федеральных территорий в конституционно-правовом поле» [56, с. 383]. Соответствующее предложение следовало бы принять к сведению, однако цитируемым автором все же не предложена убедительная аргументация необходимости и целесообразности регулирования соответствующих отношений федеральным конституционным законом. С. С. Стариков сам указывает на наличие работающего механизма решения вопроса о конкуренции правовых норм и решения иных юридических конфликтов.

Таким образом, необходимо принять общий закон, где в обязательном порядке должны найти свое отражение: терминологический инструментарий; цели создания федеральных территорий; механизм выделения федеральной территории в рамках единой территории Российской Федерации (в том числе процедуру изменения границ субъекта федерации; возможные формы учета мнения населения); порядок определения и изменения границ федеральной территории; условия и порядок их упразднения; принципы наделения полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления органов публичной власти федеральных территорий; специфику организации местного самоуправления; порядок взаимодействия органов публичной власти федеральных территорий с федеральными и региональными органами, их место в единой системе органов публичной власти Российской Федерации; особенности организации управления ненаселенными федеральными территориями и специфику решения местных вопросов в данном случае;

порядок введения экспериментального правового режима; порядок установления особенностей регулирования отдельных отношений.

Указанные вопросы относятся к ключевым аспектам регулирования основ организации федеральных территорий и осуществления публичного управления в их границах по аналогии с основами организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ, закрепленных в конституционном законодательстве России.

Специальный закон как источник более детальной регламентации соответствующих отношений в сравнении с общим законом (федеральным конституционным законом) может содержать уточнения по поводу регулирования некоторых специфических аспектов организации и осуществления публичной власти, аргументацию и детализацию целей создания федеральных территорий. В перспективе развития федеральных территорий, помимо прочего, представляется необходимым решить вопрос об обеспечении высокого качества публичного управления, заменяющего отсутствующую государственную власть уровня субъекта федерации, а также потенциально ограниченную или фактически отсутствующую систему местного самоуправления, как это имеет место в организации публичной власти в федеральной территории «Сириус».

В отраслевом законе о федеральных территориях, будь то общем или специальном, должна быть устранена возможность фактического (через сохранение регионального законодательства и подчинение органов публичной власти федеральных территорий органам власти субъекта РФ) вхождения федеральной территории в состав действующего субъекта РФ.

В числе базовых критериев, позволяющих разграничивать подходы к правовому регулированию федеральных территорий разного типа, могут рассматриваться следующие: размер территории; наличие в пределах территории одного или нескольких ранее выделенных муниципальных образований или, напротив, отсутствие территориального коллектива

(сообщества); наличие различных административных единиц (городов, поселков и др.) в границах будущей территории [59, с. 1668].

Согласно ч. 2 ст. 2 Закона о Сириусе предусмотрено делегирование полномочий Сириусу. К институтам местного самоуправления или связанным с ними институтам, предполагаемым к созданию в федеральной территории «Сириус», можно отнести лишь Уполномоченного по вопросам местного самоуправления, должность которого предусмотрена только в Уставе федеральной территории «Сириус» (ст. 37). При этом в самом уставе не отражены функции этого должностного лица и на сегодня отсутствуют иные нормативные акты, которые бы их регламентировали. Однако даже без факта регламентации деятельности данного института, с учетом понимания сущности деятельности института уполномоченных в других сферах (де-факто субъектов общественного контроля), едва ли будет целесообразным утверждать, что наличие данного института реально компенсирует отсутствие органов местного самоуправления на федеральной территории, как такового.

Р. М. Дзидзоев утверждает, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» «представляют собой самостоятельный вид органов публичной власти, сочетающий признаки государственных органов и органов местного самоуправления» [11, с. 3]. С данным утверждением трудно не согласиться, однако, как представляется, приведенный тезис наглядно иллюстрирует деформацию принципа независимости системы местного самоуправления в модели организации публичной власти в федеральной территории «Сириус».

Следует напомнить, что в соответствии с нормами ст. 12 Конституции Российской Федерации представляется недопустимым полное слияние системы государственной власти и местного самоуправления с ликвидацией последнего на любой территории Российской Федерации, в том числе в федеральных территориях. Между тем ограничение местного самоуправления может быть осуществлено на основе применения нормы ст. 131 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «особенности

осуществления публичной власти <...> на других территориях могут устанавливаться федеральным законом». В гл. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [45] установлены случаи передачи части полномочий муниципалитетов органам, которые не входят в структуру органов местного самоуправления или региональной власти, в пределах различных публично-правовых образований, имеющих особый характер. Однако во всех случаях в рамках данных образований сохраняется система органов местного самоуправления, пусть даже с крайне усеченными полномочиями.

Соотнесение норм ст. 12, 131 Конституции Российской Федерации применительно к аспектам организации публичной власти в федеральных территориях носит дискуссионный характер, поскольку применяемые ограничения ничем не ограничены и могут приводить к формированию модели распределения полномочий между органами публичной власти, при которой местное самоуправление остается существовать лишь номинально.

Хотелось бы еще раз отметить, что ввиду фактических размеров федеральной территории «Сириус», масштабов хозяйственной, социальной деятельности, многие аспекты формируемого в настоящий момент опыта правового регулирования и управления федеральной территорией едва ли будут пригодными для масштабирования и тиражирования без концептуального переосмысления и глубокой переработки.

Проведенное исследование позволяет сделать общий вывод о довольно неоднозначной практике создания и функционирования федеральной территории «Сириус». Как отмечалось, несмотря на очевидно экспериментальный характер создания первой федеральной территории, соответствующий эксперимент (как общий в виде учреждения конституционно-правового института федеральных территорий, так и частный в виде создания территории «Сириус») не получил достаточной нормативной аргументации. Так, остается исключительно неясным место федеральных территорий в пространственной организации Российской Федерации. Во

многим данный аспект выступает образующим для многочисленных проблем и противоречий, складывающихся на практике правового регулирования. Прочие мотивы, выпадающие за рамки конституционно-правового эксперимента, не могут оцениваться позитивно с позиций, прежде всего, обеспечения стабильности конституционно-правового регулирования.

Обращаясь к единственному в настоящее время опыту создания и функционирования федеральной территории в Российской Федерации, целесообразно констатировать, что цели создания федеральной территории «Сириус», установленные в ст. 2 Закона о Сириусе (комплексность устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, реализация приоритетов научно-технологического развития), и задачи (повышение инвестиционной привлекательности, сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов) соотносятся с содержанием новых норм основного закона, появившихся в результате конституционной реформы: ч. 4 ст. 67.1; пп. е), и) ч. 1 ст. 71; пп. е), ж) ч. 1 ст. 72; ст. 75.1. В частности, С. С. Стариков отмечает, что «создание первой федеральной территории является логичным продолжением закрепления конституционно-правовых механизмов комплексного социально-экономического развития страны, основанного на реализации интеллектуального и личностного потенциала молодежи, внедрения передовых отечественных технологий, создания инвестиционной инфраструктуры развития» [56, с. 382].

Вместе с тем многие авторы критикуют используемую законодателем формулировку цели за ее размытость [58, с. 44]. Как представляется, для оправдания наделения территорий особым конституционно-правовым статусом федеральных территорий необходимым условием должно выступать содействие комплексному устойчивому социально-экономическому развитию в сочетании с обеспечением приоритетных интересов национальной безопасности, поскольку в отрыве друг от друга их решение возможно с

использованием существующих правовых инструментов. Однако характер обозначенных целей предполагает их фиксирование в документах стратегического планирования федерального уровня.

Так, ключевые вопросы социально-экономического развития и национальной безопасности государства отражены в документах стратегического планирования, принимаемых в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [39] и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [29]. Стоит отметить, что с принятием конституционных поправок в 2020 г. правовые основы стратегического планирования также были подвержены определенным изменениям: определены новые национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года, в соответствии с которыми Правительством Российской Федерации утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утверждены новая Стратегия национальной безопасности и Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Выбранный руководством страны курс развития «требует принятия мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [52]. При этом акцентируется внимание на взаимосвязи и взаимозависимости обоих направлений (социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности), составляющих основу государственной политики в сфере стратегического планирования.

Оценивая способ формулировки целей создания федеральной территории «Сириус», приходится согласиться с несовершенством содержания юридической конструкции правовой нормы, однако сомневаться в общегосударственной стратегической важности выделенной территории неверно. Разбор сформулированных законодателем целей создания первой федеральной территории в их единстве и многообразии позволяет заключить об их соотношении с положениями основных документов стратегического планирования в сфере как социально-экономического развития, так и обеспечения национальной безопасности.

Стоит отметить, что определенную незавершенность правовой регламентации цели создания федеральной территории придает отсутствие Стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус», принятие которой предусматривается Уставом федеральной территории (утверждается Советом ФТ «Сириус»). Вместе с тем ни в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ни в Законе о Сириусе о таком документе не упоминается [55, с. 49].

Принимая во внимание общегосударственное стратегическое значение федеральной территории, представляется необходимым и важным ее отнесение к документам стратегического планирования федерального уровня. Кроме того, содержание такой стратегии должно соответствовать целям создания федеральной территории, что обеспечит ясность и обоснованность принимаемых решений и проводимых мероприятий не только в границах территории, но и в масштабах государства.

Достижение иных целей создания федеральных территорий в Российской Федерации, например, обеспечение охраны определенных территорий, зон, повышение управляемости малонаселенными и отдаленными территориями, поддержка национально-культурного, этнического многообразия, как видится, может быть осуществлено без применения конституционно-правового режима федеральных территорий (например, за

счет применения особых административно-правовых режимов, делегирования государственных полномочий муниципальным образованиям, применения особых финансово-правовых режимов, режимов налогообложения или исключений из налогообложения, особых бюджетно-правовых режимов).

Необходимо подчеркнуть, что с объективных позиций обеспечения устойчивости национального государственно-правового строительства Российской Федерации наделение отдельных территорий статусом федеральных не следует рассматривать как определенную льготу или привилегию.

Таким образом, для обеспечения единства в правовом регулировании и ясности формулируемых целей создания федеральных территорий в Российской Федерации представляется необходимым их уточнение и детализация в нормах конституционного федерального закона с опорой на документы стратегического планирования федерального уровня.

Проведенное во втором разделе исследование позволило сделать следующие выводы.

Система источников конституционно-правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий представлена нормами учредительных актов федеративных государств, а также принимаемыми в соответствии с ними законодательными актами. Выявленные недостатки и неопределенности в отечественных конституционно-правовых нормах относительно конституционных правил организации федеральных территорий, а также основ их правового статуса говорят о незавершенности построения системы источников нормативно-правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий в Российской Федерации.

Кроме того, проведенное исследование показало, что посредством имплементации в учредительные акты норм о возможности создания федеральных территорий в границах федеративных государств обеспечивается возможность перераспределения полномочий между

уровнями власти в пользу федеративного центра. Ввиду того что федеральные территории в Российской Федерации не обладают собственными предметами ведения, делается вывод о том, что компетенция органов публичной власти федеральной территории «Сириус» состоит из принадлежавших ранее органам государственной власти и местного самоуправления полномочий (части полномочий) и собственных полномочий.

Характер общественных отношений, возникающих в связи с созданием и функционированием федеральных территорий в Российской Федерации, в частности, непосредственно затрагивающих правовое положение субъектов федерации, а также связанных с введением экспериментального правового режима и установлением особенностей регулирования отдельных отношений, опосредуют принятие общего федерального конституционного закона о федеральных территориях, в котором в том числе должна быть устранена возможность фактического вхождения федеральной территории в состав субъекта РФ.

Исследование перспектив правового регулирования создания и функционирования федеральных территорий в Российской Федерации показало необходимость принятия общего конституционного федерального закона и специального федерального закона по каждому случаю создания федеральной территории.

Заключение

Сравнительно-правовое исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий позволяет сделать следующие выводы.

В настоящее время в системе правового регулирования территориального устройства Российской Федерации складывается новый конституционно-правовой институт федеральных территорий. Его формированию предшествует закрепление конституционного статуса и режима федеральных территорий, а также формирующееся законодательное регулирование организации и функционирования первой федеральной территории «Сириус». Сущность конституируемых территориальных единиц обусловлена особенностями организации публичной власти, которая подразумевает возможность нахождения федеральных территорий с различной степенью самостоятельности под управлением со стороны федеральных органов государственной власти.

Конституционная новелла о федеральных территориях обусловила необходимость по-новому взглянуть не только на государственно-территориальное устройство государства, но и на конституционно-правовые основы федеративных отношений и местного самоуправления. Вместе с тем предусмотренная ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации возможность организации публичной власти на федеральных территориях обусловила необходимость исследования вновь создаваемых органов публичной власти, в частности, их места в единой системе органов публичной власти, порядка организации и объема компетенции.

В связи с тем, что институт федеральных территорий хорошо знаком и широко используется в практике государственного строительства зарубежных федеративных государств, в основе исследования использован компаративистский подход, на основе которого определено, что наличие и конституционное положение федеральных территорий может определяться федеративным государством по собственному усмотрению, а

конституционно-правовой статус федеральных территорий различается даже в границах одного государства.

В свою очередь, различия в конституционно-правовых статусах предопределили формирование трех основных конституционно-правовых моделей федеральных территорий, сравнительный анализ которых позволил заключить, что главным недостатком реализованной отечественной конституционно-правовой модели федеральной территории «Сириус» является отсутствие конституционно установленной определенности относительно территории, выделяемой из состава территории «материнского» субъекта для федеральных нужд.

На основе выявленных недостатков в отечественном правовом регулировании формирующегося конституционно-правового института федеральных территорий, а также ввиду сохраняющейся неопределенности относительно перспектив его развития, посредством теоретического и практического осмысления опыта зарубежных федеративных государств сформулированы предложения по его совершенствованию.

Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования проблем государственно-территориального устройства и организации публичной власти, для решения практических проблем, связанных с совершенствованием правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с созданием, функционированием и упразднением федеральных территорий, для научных исследований в области федеративного устройства и местного самоуправления, а также для исследований, осуществляемых по другим научным специальностям и направлениям.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абзалова А. М. К вопросу о компетенции органов публичной власти федеральной территории «Сириус» вводить экспериментальный правовой режим / А. М. Абзалова // Актуальные проблемы науки и образования в условиях современных вызовов: сб. материалов XVI Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 24 нояб. 2022 г.). СПб.: Печатный цех, 2022. С. 297-303.
2. Авакьян С. А. Конституционное право: энцикл. слов. / С. А. Авакьян. М.: НОРМА, 2001. 688 с.
3. Бабурин С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. М., 1998. 49 с.
4. Бухвальд Е. М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации / Е. М. Бухвальд // Теория и практика общественного развития. 2021. №. 3 (157). С. 44-46.
5. Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дарья Андреевна Быстрова. М., 2010. 34 с.
6. Валентик О. Н. Федеральные территории как инструмент национальной безопасности / О. Н. Валентик // Развитие и безопасность. 2021. №. 1 (9). С. 29-41.
7. Васильева Н. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н. В. Васильева, С. В. Праскова, Ю. В. Пятковская // Правоприменение. 2021. Т. 5. №. 1. С. 124-140.
8. Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход: монография / М. В. Глигич-Золотарева. Новосибирск: Наука, 2009. 640 с.

9. Гончаров М. В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Максим Владимирович Гончаров. Екатеринбург, 2006. 29 с.

10. Данилова С. А. Федеральные территории в Российской Федерации в условиях конституционной реформы / С. А. Данилова // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 69-73.

11. Дзидзоев Р. М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») / Р. М. Дзидзоев // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021. № 2. С. 2-8.

12. Ежукова О. А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36-45.

13. Забелина М. В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Забелина Мария Викторовна. М., 2013. 29 с.

14. Заметина Т. В. Совершенствование территориальной организации Российской Федерации: проблемы и перспективы / Т. В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. №. 6 (143). С. 64-70.

15. Зернов И. В. Конституционные особенности статуса Федеральной территории: вопросы теории и практики / И. В. Зернов // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1 (29). С. 14-23.

16. Зинченко Е. Ю. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // Государственная служба и кадры. 2021. №. 4. С. 39-45.

17. Ирхин И. В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование): монография / И. В. Ирхин. М.: ИНФРА. М., 2019. 217 с.

18. Исаев И. Д. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования федеральной территории «Сириус» / И. Д. Исаев // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 120-130.

19. Ковтун О. А. К вопросу о статусе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» / О. А. Ковтун, Н. Д. Терещенко, И. В. Шапиро // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 11-2. С. 66-69.

20. Конституция Российской Федерации // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

21. Кравцова А. В. Перспективные направления и механизмы конституционно-правового закрепления федеральных территорий в Российской Федерации / А. В. Кравцова // Парадигма. 2022. № 2-4. С. 17-25.

22. Ливеровский А. А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Алексей Алексеевич Ливеровский. М., 2003. 247 с.

23. Мазуров В. Ю. Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Валентин Юрьевич Мазуров. М., 2015. 48 с.

24. Майборода В. А. Легитимация публично-правовой природы федеральной территории / В. А. Майборода // Нотариус. 2022. № 1. С. 15-19.

25. Мальцев А. Н. О перспективе преобразования ЗАТО Саров в «федеральную территорию» / А. Н. Мальцев, О. С. Раткевич // Местное право. 2022. № 4. С. 69-76.

26. Мархгейм М. В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив / М. В. Мархгейм // Социально-политические науки. 2020. Т. 10. № 3. С. 56-61.

27. Монахов Г. Д. Федеральная территория в России: риски и перспективы / Г. Д. Монахов, Э. В. Твердохлебова // Современный ученый. 2021. № 2. С. 284-289.

28. Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. I): федер. закон: [от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

29. О безопасности: фед. закон: [от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон: [от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (Ч. 1). Ст. 5179.

31. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон: [от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4350.

32. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон: [от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

33. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон: [от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

34. О концессионных соглашениях: федер. закон: [от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (Ч. 2). Ст. 3126.

35. О некоммерческих организациях: федер. закон: [от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

36. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федер. закон: [от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

37. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон: [от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

38. О создании инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр «Сириус»» (вместе с Правилами проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр «Сириус»»): постановление Правительства Рос. Федерации [от 8 нояб. 2019 г. № 1428] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 46. Ст. 6494.

39. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон: [от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

40. О техническом регулировании: федер. закон: [от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

41. О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон: [от 28 дек. 2013 г. № 443-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 7008.

42. О федеральной территории «Сириус»: федер. закон: [от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Ч. 1). Ст. 8583.

43. Об автономных учреждениях: федер. закон: [от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45. Ст. 4626.

44. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон: [от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

45. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

46. Об утверждении Положения о введении в федеральной территории «Сириус» экспериментального правового режима по разработке, апробации и внедрению новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания: решение Совета федеральной территории «Сириус»: [от 28 янв. 2022 г. № 1-8/50]. URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8RfXYca8gBeZdoT#pdfviewer> (дата обращения: 10.10.2023).

47. Об утверждении Положения об особенностях осуществления образовательной деятельности в федеральной территории «Сириус»: решение Совета федеральной территории: [от 28 янв. 2022 г. № 1-8/49]. URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8jxCiXLa6qzQwbJ#pdfviewer> (дата обращения: 15.10.2023).

48. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: федер. закон: [от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (Ч. 1). Ст. 5017.

49. Пешин Н. Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35-40.

50. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Законопроект № 1051718-7: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 22.11.2023).

51. Праскова С. В. Характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: текущие тенденции

законодательной политики / С. В. Праскова // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 2 (88). С. 135-144.

52. Путин раскрыл идею создания образовательного центра «Сириус» // Известия. URL: <https://iz.ru/983511/2020-03-05/putin-raskrylideiu-sozdaniia-obrazovatel'nogo-tcentra-sirius> (дата обращения: 02.09.2023).

53. Ребриков Д. Н. Федеральные территории: новый элемент территориального устройства России / Д. Н. Ребриков, А. В. Посредник // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 58-61.

54. Саломаткин А. С. Территориальная организация Российского государства (государственно-правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Сергеевич Саломаткин. М., 1996. 39 с.

55. Сибилева А. Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий / А. Ю. Сибилева // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Сер. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 49-56.

56. Стариков С. С. К вопросу о конституционно-правовом регулировании федеральных территорий в России / С. С. Стариков // Государство, власть, управление и право: материалы XII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 6 дек. 2021 г.). М.: Государственный университет управления, 2022. С. 382-384.

57. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т. Я. Хабриева. М.: ИНФРА-М, 2021. 308 с.

58. Хадиков А. К. Федеральная территория «Сириус». Юридическая конструкция публично-правового образования / А. К. Хадиков, А. В. Новиков, Д. Н. Слабкая // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 6-А. С. 43-50.

59. Чернявская П. Е. Федеральные территории в России: проблемы правового статуса / П. Е. Чернявская // Эволюция российского права: материалы XIX Междунар. науч. конф. молодых ученых и студентов

(Екатеринбург, 29-30 апр. 2021 г.). Екатеринбург: Урал. гос. юрид. ун-т. 2021. С. 1667-1674.

60. Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти: монография / В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.

61. Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории / А. В. Чуклин // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 11-14.