

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично – правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой

доктор юрид. наук, профессор

О.Ю. Винниченко

2022 г.



ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

магистерская диссертация

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ КАК

ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННО –

ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

40.04.01 «Юриспруденция»

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



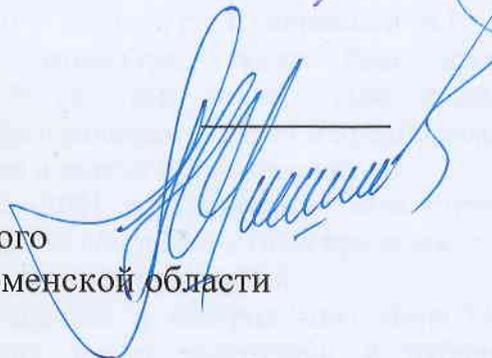
Вишневская
Анна
Евгеньевна

Научный руководитель
канд.юрид.наук, доцент



Авдеев
Дмитрий
Александрович

Рецензент
канд.юрид.наук
начальник отдела правового
мониторинга Главного правового
управления Правительства Тюменской области



Шишкин
Антон
Александрович

Тюмень
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	2
ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
1.1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ.....	7
1.2. ПОЛНОМОЧНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ПРЕЗИДЕНТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ: ФУНКЦИИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	15
1.3. ПЕРСПЕКТИВЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	23
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	29
2.1. ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.....	29
2.2. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ И ПРИЗНАКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ИХ СООТНОШЕНИЕ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОКРУГАМИ.....	34
2.3 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СИРИУСА)	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	53

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая
Республика

ФЗ – федеральный закон

ФО – федеральный округ

ФТ – федеральная территория

Полпред – полномочный представитель Президента в федеральном округе

ПФТ - проектные федеральные территории

ВВЕДЕНИЕ

Российский федерализм представляет собой уникальное явление, не имеющее аналогов в мире и не похожее на те модели территориального устройства, которые сложились в иностранных федеративных государствах. В научной литературе выделяют несколько базовых проблем отечественного федерализма: асимметричность конституционно – правового статуса субъектов федерации, чрезмерная централизация, существенный разрыв в экономическом благосостоянии регионов (наличие субъектов «доноров»), наличие сложноустроенных субъектов федерации («матрешечный» принцип построения административно – территориальных единиц) и другие. Часть из указанных проблем проявляются в большей степени в политической и экономической сферах, однако базовые проблемы вызваны наличием коллизий и пробелов в законодательстве – так, в законах отсутствует единая трактовка понятия «территория», термин используется в различных нормативно – правовых актах в разном смысловом контексте. Единого нормативного значения термин не имеет и применительно к публично-правовой организации управления его понимание в законодательстве чрезвычайно разнообразно. Федеративные отношения не получили должного законодательного регулирования, в связи с чем на практике возникает ряд сложностей при проведении государственной политики в данной сфере. Актуальность данного вопроса вызвана недавними реформами - в 2020 году в Конституцию Российской Федерации были внесены существенные изменения, которые коснулись федеративного устройства государства. Так, часть 1 статьи 67 Конституции РФ была дополнена правовой нормой, допускающей создание на территории РФ федеральных территорий – несложно догадаться, что данная конституционная новелла не только не решила ранее обозначенные проблемы, но и внесла ряд дополнительных вопросов в сферу регулирования федеративных отношений. До 2020 года основной моделью управления территориями с элементом федерального присутствия служили федеральные округа. Указанная модель доказала эффективность и

жизнеспособность за двадцатилетний опыт своего существования. Однако, с появлением федеральных территорий возникли новые вопросы: как федеральные округа соотносятся с федеральными территориями, в чем принципиальное отличие данных управленческих моделей, насколько актуальным в будущем представляется существование федеральных округов и возможно ли гармоничное сосуществование данных управленческих конструкций? На сегодняшний день в России существует единственная федеральная территория «Сириус», государственное становление и развитие которой находится под бдительным наблюдением ученых конституционалистов. Именно на примере «Сириуса» мы видим процесс формирования новой конституционно – правовой модели управления. На территории Имеретинской низменности складывается принципиально новый правовой режим, который, с большой степенью вероятности, впоследствии будет служить примером для формирования и развития новых федеральных территорий – все это обуславливает необходимость детального изучения правового статуса новой конституционно – правовой конструкции в виде федеральных территорий, их соотношения с иными административно – территориальными единицами, а также законодательное регулирование в данной области.

Объектом исследования являются конституционно - правовые основы федеративного устройства Российской Федерации. Предметом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере формирования и развития административно – территориальных единиц в виде федеральных территорий, а также их соотношение с федеральными округами.

Целью данного исследования является проведение комплексного анализа и изучение правового статуса федеральных округов и федеральных территорий, выявление специфических характеристик данных управленческих конструкций и перспективы их дальнейшего развития.

Исходя из цели исследования, определяются взаимосвязанные задачи:

1. Изучение предпосылок создания таких моделей управления, как федеральные округа и федеральные территории.

2. Анализ нормативно – правовой базы, регламентирующей правовой статус указанных управленческих моделей.

3. Выявление общих и частных характеристик федеральных округов и федеральных территорий.

4. Определение проблем реализации правового статуса данных управленческих моделей и перспектив их дальнейшего развития.

Методологическую основу исследования составили: сравнительный метод, метод правового анализа, системный метод, статистический метод и ряд других, позволивших выявить все тонкости рассматриваемой темы федерализма.

Настоящая работа основана на Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 N 437-ФЗ, Указе Президента РФ от 13.05.2000 N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», и других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы правового статуса федеральных округов и федеральных территорий в Российской Федерации. Общетеоретическую и методическую основу данной работы составили положения, содержащиеся в трудах отечественных ученых – конституционалистов, таких как: С.С. Авакьян, Н.В. Грачев, И.В. Лексин, Ю.В. Найдеров, Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская, М.Н. Федорец, Е.А. Добрыдень, В.В. Комарова, В.В. Ким, А.А. Муравьев, К.В. Черкасов, И.А. Акулич и многие другие. Помимо этого, информационную базу исследования составили официальные сайты соответствующих территориальных образований в сети «Интернет», а также официальные фактические и статистические данные органов управления федеральных округов и федеральных территорий.

Практическая значимость работы состоит в выявлении проблемных аспектов реализации правового статуса новой конституционно – правовой модели в виде федеральных территорий, анализе сложностей, с которым сталкивается правоприменитель на данной стадии развития указанного института управления. Результаты работы позволяют обоснованно

сформировать подходы к реформированию данной управленческой модели в будущем.

Работа состоит из введения, списка сокращений, двух глав, разделённых на шесть параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников. Объём работы составляет 60 страниц.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Любое федеративное государство, несмотря на общность признаков и свойств организации власти, отличается рядом специфических черт. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году начался процесс модернизации как самих федеративных отношений, так и государственно-территориального устройства. Так, одним из важных элементов реформирования стал Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [6]. Именно с принятием этого документа исследователи связывают начало формирования новой модели управления – Указом было учреждено семь федеральных округов (Северо – Западный, Приволжский, Центральный, Уральский, Северо – Кавказский, Дальневосточный и Сибирский), ФО стали новыми управленческими единицами, с помощью которых центральная власть осуществляла свои полномочия на территории всего государства. Первые изменения данного состава носили количественный характер – так, на основании Указа Президента Российской Федерации от 19.01.2010 г. № 82 [7] Северо – Кавказский федеральный округ выделился из состава Южного федерального округа. Второе изменение было связано с присоединением Крыма к территории Российской Федерации в 2014 году, и, следовательно, с образованием нового – Крымского федерального округа, который впоследствии был присоединен к Южному федеральному округу в 2016 году. Последнее изменение состава носило уже не количественный, а качественный характер, оно заключалось в переводе Республики Бурятия и Забайкальского края из Сибирского федерального округа в Дальневосточный федеральный округ в 2018 году. Таким образом, на сегодняшний день состав федеральных округов в Российской Федерации

Федерации выглядит следующим образом: Центральный, Северо – Западный, Южный, Северо – Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В настоящее время несмотря на сложившуюся стабильность в федеративных отношениях, а также неизменность конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и их видов, «вопросы совершенствования государственно-территориального устройства Российской Федерации до сих пор остаются востребованными» [Авдеев, с. 243].

Характеристика государства как федеративного предполагает рассредоточение государственных полномочий по решению тех или иных вопросов управления на территориальном уровне организации государственной власти. Вектор на укрупнение субъектного состава в нашей стране был задан уже достаточно давно, и можно, с уверенностью, сказать, что образование федеральных округов является его неотъемлемой частью на пути к совершенствованию федеративного устройства России. Можно выделить несколько основных причин дополнительного деления территории государства:

- усиление центральных органов государственной власти в регионах;
- высокая вариативность российских регионов по своей площади;
- большая протяженность территории страны;
- неравномерность заселения территории государства (плотность населения в разных регионах страны существенно отличается друг от друга. Так, в европейской части страны она в несколько раз превышает аналогичные показатели на Дальнем Востоке и в регионах Сибири).

С.А. Авакьян отмечал, что «возможно, субъекты Российской Федерации во многом сами виноваты в том, что федеральный центр был вынужден усилить свои координационные и надзорные функции: многие из них слишком увлекались собственным нормотворчеством, принимая акты, противоречащие федеральному законодательству» [Авакьян, с. 20]. Э.М. Коломейцев в своей работе отмечает, что в начале двухтысячных годов в России были сформированы некие «условно альтернативные» единицы деления при условии, что их правовой статус не был четко определен и оформлен [Коломейцев, с. 36]. Федеральные

округа стали новым связующим звеном в системе взаимоотношений публичных органов власти, который был направлен на максимальное сближение федеральных органов власти с региональными, аккумуляцию региональных проблем, а также выработку компромиссных способов решения проблем совместными силами.

Создание новой модели управления обозначило проблему определения правовой природы федеральных округов, существование которых до сих пор не было известно нашему государству. Не было четкого ответа на вопрос, присущи ли им черты субъектов федерации или же приобретенный ими правовой статус был чем - то принципиально новым. Анализируя положения Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что прямой возможности создания управленческой модели в виде учреждения федеральных округов она не содержит, однако вместе с тем, в ней и не содержится такого запрета, отсюда следует, что федеральные округа являются ничем иным, как возможным звеном в механизме государственного управления. Мнения ученых касательно этого вопроса существенно разнятся: одни придерживаются категорической точки зрения, заключающейся в том, что у Президента не было и нет полномочий по учреждению такого института управления. Так, Ю.И. Скуратов обосновывает свою позицию тем, что внедрение федеральных округов и полномочных представителей Президента в них является коренным изменением фактически существующих конституционных отношений, которые не нашли отражения в высшем законе государства и общества – Конституции РФ [Скуратов, с.43]. Данную точку зрения поддерживает А.И. Цыреторов, который считает данное преобразование противоречащим Конституции в силу отсутствия соответствующего полномочия у Президента РФ [Цыреторов, с.201]. Другие же ученые (например, В.В. Комарова, О.В. Долгалев) признают данную реформу легальной, объясняя это существованием подразумеваемых полномочий Президента. Мы склонны придерживаться второй точки зрения и признаем этот шаг в развитии федерализма обоснованным и целесообразным. В подтверждение этого можно привести мнение О.В. Долгалева, который считает, что

«федеральные округа представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией РФ элемент, актуализированный в целях оптимизации государственного регулирования территориального развития» [Долгалев, с.18].

На наш взгляд, федеральные округа являются административно – управленческими структурами нового типа. Ключевым отличием от других управленческих систем является то, что их создание изначально исходит от главы государства. Следовательно, «федеральные округа – образования не отраслевого и не функционального типа, а созданы для управления государственными делами во всем объеме в рамках федеральной компетенции» [Черкасов, с.41]. Они выступают некими посредниками в отношениях между центральными и региональными властями и созданы для повышения эффективности государственного управления страной. В.В. Комарова предлагает следующее понятие федерального округа: «Федеральный округ – сложносоставной конституционно-правовой механизм, созданный Президентом РФ, обладающий общими для всех территорий с особым статусом критериями и особыми, характерными исключительно для системы федеральных округов в Российской Федерации, объединенных волей главы государства на основе общности требующих решения задач, историчности» [Комарова, с.23].

В научной литературе неоднократно подчеркивалось, что объединение нескольких субъектов РФ в федеральные округа носит больше условный характер. Так, С.П. Коваль в своей работе подчеркивает, что систему в виде ФО можно рассматривать в качестве некой попытки законодателя найти оптимальную модель управления федеративными отношениями при условии «сглаживания проблем чрезвычайной асимметричности и многосубъектности РФ» [Коваль, с.202]. О.В. Долгалев в своей работе подчеркивает, что «федеральные округа представляют собой абстрактные совокупности субъектов Российской Федерации» [Долгалев, с.18]. Здесь же было бы уместным провести аналогию с историческим опытом России. Как известно, по областной реформе Петра I от 1708 года административное деление на уезды отменялось, вместо этого были сформированы губернии, состоявшие из городов и прилегающих к

ним территорий, ввиду чего их границы были достаточно формальны. Еще одно сходство заключается в предпосылках реформирования государственного устройства – и в Петровские времена, и в современной России первопричина крылась в укреплении центральной власти на местах.

Более того, если взглянуть на опыт административного деления современных федераций, можно прийти к выводу, что зачастую размеры и число отдельно взятых округов разнятся и не совпадают с границами субъектов государства. Российская Федерация далеко не единственное государство, использующее данную модель управления территориями. Практика территориального деления на федеральные округа распространена в США, Мексике, Индии, Бразилии и Аргентине. Как правило, эти округа являются субъектами внутрифедеративных отношений с особым статусом. Так, например, в Аргентине существует всего один федеральный округ – Буэнос-Айрес, одновременно являющийся столицей государства. 129 статья Конституции Аргентины закрепляет форму организации публичной власти в городе Буэнос-Айрес, в рамках которой город наделен автономной системой органов управления, имеет свои законодательные и юрисдикционные полномочия [12]. Более того, правовая норма закрепляет, что закон гарантирует соблюдение и обеспечение национальных интересов до тех пор, пока город Буэнос-Айрес будет являться столицей Республики. Таким образом, особый статус данной территории обусловлен ее стратегическим назначением, целью создания такой модели управления является «желание государства развивать и осуществлять надлежащий контроль над столицей» [Wolman, с.7]. Аналогичная практика территориального устройства наблюдается в Мексике – государство состоит из 31 штата и одного федерального округа, который представляет собой особое территориальное образование, включающее в свой состав центральную часть столицы государства – г. Мехико. В данном случае особый статус территории обусловлен расположением в столице федеральных органов государственной власти и управления. Так, в соответствии со статьей 44 Конституции Мексики федеральный округ занимает свое территориальное положение и сохраняет свой

особый статус до тех пор, пока федеральные органы власти пребывают на нем, в случае же изменения властями места своей дислокации – территория округа подлежит преобразованию в штат Валье де Мехико [14]. Принципиальным отличием является тот факт, что федеральный округ в Мексике не обладает собственной системой органов власти, он управляется Президентом Республики, который может действовать опосредованно через федеральные органы государственной власти. Похожая ситуация наблюдается и в Бразилии. Согласно статье 18 Конституции Бразилии политико-административная организация Бразилии включает Союз, штаты, Федеральный округ и муниципии, которые пользуются автономией в установленных Конституцией пределах. При этом, федеральный округ обладает законодательной компетенцией, закрепленной за штатами и муниципиями [15]. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что деление государства на административно-территориальные единицы в виде федеральных округов зачастую вызвано стратегическим назначением территорий, и желанием федеральных властей осуществления особо контроля в данной местности.

Важно отметить, что вектор функционирования федеральных округов в Российской Федерации весьма непостоянен, он менялся по мере необходимости решения тех или иных задач. Если первоначальной целью создания федеральных округов было повышение эффективности деятельности федеральных органов власти, обеспечение некоего «присутствия» центральных органов управления в регионах, а также усиление централизации в стране, то на сегодняшний день аппараты управления в федеральных округах решают в большей степени вопросы социально-экономического характера. Помимо этого, одной из основных целей существования и функционирования федеральных округов является укрепление горизонтальных связей между субъектами, входящими в состав того или иного федерального округа. Формальное объединение субъектов России в федеральные округа способствует выявлению общих для регионов экономических, социальных и других вопросов, создают условия их консолидации, выравниванию асимметрии социально-экономического развития,

снижению степени сепаратизма. Федеральные округа по своей сути являются весьма самодостаточными единицами, эта самостоятельность обусловлена сложившейся внутри округов социально-экономической инфраструктурой, а также ресурсами, которые обеспечивают возможность нормального развития той или иной территории без внешнего вмешательства. Однако нельзя рассматривать федеральные округа как закрытые территориальные единицы. Субъекты Федерации, входящие в федеральный округ, обладают полной независимостью и автономией в рамках, установленных законом, – они самостоятельно могут поддерживать контакты с другими субъектами, входящими в состав иных федеральных округов, осуществлять взаимодействие с иностранными государствами по ряду вопросов, а также определять индивидуальные траектории своего дальнейшего развития. Такого рода независимость, самостоятельность, а также возможность эффективной коммуникации территорий является принципиально важным фактором для укрепления федеративных отношений в государстве. Таким образом, существование федеральных округов способствует не замыканию и обособлению субъектов федерации внутри определенных границ, а обеспечивает углубление и развитие как вертикальных, так и горизонтальных федеративных связей, что в конечном счете приводит к укреплению единства экономического и политического пространства в государстве.

Важным признаком, характерным для федеральных округов, является отсутствие в них специально уполномоченных органов государственной власти, обладающих всей полнотой исполнительно – распорядительной и законодательной власти, которая бы распространялась на территории всех субъектов, входящих в состав соответствующего федерального округа. Безусловно, нельзя игнорировать факт существования полномочных представителей Президента РФ в каждом округе, однако в их руках сосредоточены скорее координационные и контрольные полномочия, делегированные им главой государства. Более подробно речь о правовом статусе

полномочных представителей Президента пойдет в следующем параграфе научной работы.

Подводя итог вышесказанного, хотелось бы обозначить несколько ключевых моментов. Во – первых, за многолетнее существование федеральных округов были достигнуты высокие показатели эффективного функционирования данной модели управления. На сегодняшний день в рамках федерального округа организуется работа по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, проводится контроль над исполнением решений федеральных органов государственной власти. Создание федеральных округов положительно повлияло на общий уровень благосостояния национальной безопасности внутри страны, существенно улучшило экономическое и политическое положение дел в каждом округе, а также способствовало укреплению исполнительной власти в Российской Федерации, ввиду чего полагаем, что существование федеральных округов не утратит своей актуальности в ближайшем будущем. Во – вторых, появление федеральных округов в виде межрегиональных комплексов, связанных, прежде всего, географической близостью территорий, способствует выравниванию экономической разницы в развитии отдельных регионов, росту их общего потенциала, а также укреплению вертикальных и горизонтальных связей по управлению государственными делами. «Таким образом, имеются достаточные основания полагать, что учреждение системы федеральных округов является сегодня одной из важнейших мер совершенствования федеративных отношений в рамках действующей Конституции России» [Долгалев, с. 19].

1.2. ПОЛНОМОЧНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ПРЕЗИДЕНТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ: ФУНКЦИИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Учреждение института полномочных представителей Президента произошло в период нахождения у власти Б.Н. Ельцина в 1991 году, нормативной базой их деятельности являлись следующие документы: Распоряжение «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСРФР в краях, областях, автономной области, автономных округах, Москве и Ленинграде» [4], а также Распоряжение «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСРФР в республиках в составе РСФСР»[5]. В девяностые годы наша страна переживала серьезный экономический и политический кризис, в связи с чем прослеживался высокий уровень децентрализации власти и отсутствие контроля со стороны федеральных органов управления над региональными. Эти факторы способствовали произволу региональных чиновников, игнорированию федерального законодательства, а также нецелевому использованию бюджетных средств. Для борьбы с подобными негативными явлениями был учрежден институт полномочных представителей Президента, основной задачей которых было укрепление центральной власти в регионах, а также контроль за соблюдением федерального законодательства.

Новый этап развития данного института управления связан с именем В.В. Путина, при котором на территории государства было создано семь федеральных округов, а вместе с ними должность полномочного представителя Президента в субъекте была преобразована в должность полномочного представителя Президента в федеральном округе. Согласно Положению о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утверждённому Указом Президента РФ от 13.05.2002 № 849 [6] полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской

Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Данная трактовка, на наш взгляд, не отражает в полной мере все аспекты правового статуса полпредов, в научной литературе дается более подробное описание их правового положения. Так, по мнению И.А. Акулича «полномочные представители Президента РФ в федеральных округах – это федеральные государственные служащие, занимающие конкретные должности на основании норм Конституции РФ и Указа о полномочном представителе и исполняющие функции по реализации компетенции в соответствии с имеющимися полномочиями, вызывающими определенные юридические последствия и несущие в связи с этим повышенную политико – правовую ответственность» [Акулич, с. 56]. В соответствии с вышеупомянутым Положением основными задачами полномочных представителей являются:

- организация работы в ФО по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- организация контроля за исполнением в ФО решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в ФО кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в ФО, а также об общем положении дел в ФО в политической, экономической и социальных сферах.

Перечень задач, перечисленных в Положении, не является исчерпывающим, большая часть из них формируется по прямому указанию главы государства и направлена на достижение конкретных целей. Чаще всего задачи такого характера формулируется Президентом РФ в его ежегодных обращениях к Федеральному Собранию Российской Федерации, в публичных выступлениях на различных форумах, конференциях и консультациях. Для решения поставленных задач полномочные представителя реализуют ряд функций, многие из них сформулированы достаточно абстрактно, что позволяет предположить о возможности реализации полпредами, так называемых, скрытых

полномочий. Проанализировав основные направления деятельности полномочных представителей, И.А. Акулич выделяет пять функциональных блоков их деятельности:

1. Представительский;
2. Кадрово – наградной;
3. Социально – экономический;
4. Контрольно – координационный;
5. Информационно – аналитический [Акулич, с. 59].

В научной литературе не раз поднимался вопрос чрезмерной зависимости полпредов от руководителя Администрации Президента. Согласно вышеупомянутому Положению – полпреды входят в состав Администрации, назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом по представлению руководителя Администрации. Также руководитель Администрации координирует общие начала деятельности полпредов, это проявляется в определении порядка их взаимодействия с аппаратами и другими подразделениями Администрации Президента. Нельзя не обратить внимание на тот факт, что полномочный представитель при реализации своих полномочий руководствуется не только непосредственно актами главы государства, но и указами и решениями руководителя Администрации. К.В. Черкасов в своей работе подчеркивает, что такая избыточная подчиненность полпредов руководителю Администрации может способствовать снижению их эффективности [Черкасов, с. 4]. 83 статья Конституции Российской Федерации относит к исключительным полномочиям главы государства, помимо прочих, назначение на должность и освобождение от нее полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Данная норма предполагает определенную степень автономии и независимости института полномочных представителей, в связи с чем представляется необходимость формирования более обособленного положения полпредов в структуре Администрации Президента.

Также в научной литературе обсуждается проблема взаимодействия полномочных представителей Президента РФ и глав субъектов. В некоторых регионах полпреды, имея серьёзное влияние и авторитет, излишне вмешиваются в региональные политические процессы, что приводит к некоторому ограничению власти губернаторов, а, следовательно, к дисбалансу в отношениях региональных и федеральных органов власти в пользу последних. В то же время возникает диаметрально противоположная ситуация, при которой региональная элита может контролировать деятельность полномочных представителей, лоббируя собственные интересы, что в конечном итоге противоречит основной цели создания института полномочных представителей. А.А. Муравьев отмечает, что «доминирование президентских представителей над политической элитой субъектов Российской Федерации становится одним из важных последствий введения федеральных округов». Автор считает, что институт полномочных представителей следует рассматривать, как элемент кризисного управления, который может работать лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти [Муравьев, с. 3]. На наш взгляд, для урегулирования возникающих проблем необходимо на законодательном уровне зафиксировать рамочные формы взаимодействия и коммуникации полпредов с главами субъектов РФ, а также разработать возможные механизмы согласительных процедур для выработки единого правоприменения.

Затрагивая тему правового положения полномочных представителей Президента в федеральных округах, нельзя не обратить внимание на их аппараты управления. Ранее полномочные представители Президента РФ не обладали достаточной полнотой власти в отношении своих аппаратов, в настоящее же время ситуация изменилась – в руках полпредов сосредоточен широкий спектр организационных и координационных полномочий. Они осуществляют свою деятельность на принципах единоначалия и несут персональную ответственность за принимаемые решения. Так, согласно Положению, полномочный представитель руководит деятельностью своего аппарата, распределяет обязанности между своими заместителями, утверждает

должностные инструкции для сотрудников своего штата и выполняет иные функции в пределах своей компетенции.

В литературе отмечается, что аппараты управления полпредов формируются достаточно стихийно, без какого-либо планирования, ориентиром являются конкретные задачи главы государства. Правовой статус аппарата управления в одном федеральном округе может значительно отличаться от аналогичного территориального представительства в другом. Так, например, в аппарат управления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе входят совещательные и координационные органы (межведомственная комиссия по пограничной политике, межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, межведомственная комиссия по информационной безопасности и т.д.) [41]. В аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе также присутствует ряд советов и комиссий (координационный совет по приграничному и межрегиональному сотрудничеству Северо-Западного федерального округа, координационный совет по молодежной политике, консультативный совет Северо-Западного федерального округа по вопросам коренных народов) [42]. В то время как в аппарате управления полномочного представителя Президента Российской Федерации Уральского федерального округа подобных консультативных и совещательных органов не предусмотрено [43].

Как уже отмечалось ранее, полномочные Представители при осуществлении своей деятельности руководствуются указаниями главы государства. Так, на Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2019 года В.В. Путиным было дано следующее поручение: «Прошу глав регионов, полпредов Президента в федеральных округах активизировать работу по привлечению частных капиталов» [24]. Полпреды решают поставленные перед ними задачи весьма разнообразными способами, в том числе путем правильной организации своих представительств. Так, в Северо-Кавказском

федеральном округе существует должность инвестиционного уполномоченного, цель его деятельности - решение конкретных проблем инвесторов, связанных с их взаимодействием с органами власти федерального, регионального и местного уровня. Также деятельность инвестиционного уполномоченного включает в себя общую координационную работу с государственными служащими для выявления проблем инвесторов и их последующего устранения [44]. В рамках федерального округа осуществляет свою деятельность Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа (Ассоциация «Северный Кавказ»). В 2020 году ассоциацией был подготовлен сводный анализ инвестиционной деятельности СКФО, который включал детальную проработку и выявление потенциально привлекательных экономических видов деятельности для последующей реализации инвестиционных проектов, в том числе, путем организации производственной интеграции между его субъектами.

Аналогичная деятельность активно ведется на территории Центрального федерального округа, там существует должность инвестиционного уполномоченного, а также Совет при инвестиционном уполномоченном. Основной задачей Совета является координация деятельности органов власти и управления федерального, регионального и местного значения по исполнению поручений главы государства по ускорению темпов роста инвестиций [45]. Правовой основой деятельности указанного Совета является «Положение о Совете при инвестиционном уполномоченном в Центральном федеральном округе», утвержденное Распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе от 17.05.2019 № А50-107р [8]. В соответствии с данным Положением Совет при инвестиционном уполномоченном является совещательным органом, целью создания которого является координация деятельности органов государственной власти разных уровней по улучшению инвестиционного климата, реализации частных инвестиционных проектов, а также развитию малого и среднего бизнеса в регионах.

В целях реализации намеченных планов и привлечения инвестиций был создан интернет-портал www.SelectCR.ru, на котором размещены портфели предложений для инвесторов в Центральную Россию. На сайте подробно описаны возможные варианты вложения инвестиций в ту или иную сферу промышленности (транспорт и логистика, деревообработка, металлургия, туризм и т.д.), а также произведены расчеты инвестиционной привлекательности отдельных видов деятельности и возможные перспективы. Помимо этого, на территории ЦФО действует Ассоциация межрегионального социально-экономического взаимодействия «Центральный Федеральный Округ». 25 декабря 2020 года решением регионов была утверждена новая модель работы ассоциации как Проектного офиса по привлечению инвестиций в ЦФО. Основной задачей Проектного офиса является организация выполнения решений Совета при инвестиционном уполномоченном в федеральном округе за счет объединения сил регионов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что правильная организация деятельности аппарата управления полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах способствует возникновению и развитию современных, инновационных форм деятельности, которые обеспечивают эффективное решение задач, поставленных перед полпредами главой государства.

На сегодняшний день институт полномочных представителей Президента в федеральных округах доказал свою жизнеспособность и эффективность. Как отмечает В.В. Ким «полномочий представитель – и воплощение президентской власти на отдельно взятой территории, и самостоятельный руководитель федерального округа, фиксирующий свое внимание на поиске лучших моделей взаимодействия и функционирования органов государственной власти» [Ким, с 26]. Таким образом, можно утверждать, что введенная более двадцати лет назад модель управления территориями государства полностью оправдала себя и не теряет своей актуальности в настоящее время. Потенциал для усовершенствования государственного устройства кроется в укреплении

института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, а также в рассмотрении вопроса о дальнейшем укрупнении некоторых субъектов Федерации [Фойгель, Небратенко, Смирнова, с 39].

1.3. ПЕРСПЕКТИВЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день федеральные округа, как структура, представляют собой поле информационного сотрудничества федерального, регионального и муниципального уровней публичной власти. Указанная конструкция служит инструментом, который позволяет совместными силами решать проблемы общегосударственного и местного масштабов, а также позволяет представителям власти принимать необходимые, адекватные и своевременные управленческие решения. На наш взгляд, можно с уверенностью сказать, что данная система управления позволяет на практике реализовать согласованную государственную политику, способствовать созданию и укреплению социального партнерства между центральными и региональными органами власти, а также благотворно влиять на повышение уровня экономической эффективности на всех уровнях хозяйствования и управления.

В данный момент модель управления в виде федеральных округов оправдала свое существование и доказала свою эффективность, однако, на наш взгляд, она требует постоянной доработки, модернизации и совершенствования. При этом, любые изменения должны быть продиктованы фактическими потребностями территорий, при условии учета исторического опыта развития государства, этнических и религиозных факторов, а также экономических возможностей соответствующих регионов. Вызывает интерес позиция, высказанная М.В. Фоминым, который считает, что в настоящее время федеральные округа претерпевают некоторый кризис, и что для их успешного функционирования в будущем необходимо провести ряд изменений. Автор выдвигает принципиально новую концепцию – он предлагает преобразовать институт полпредов в проектные федеральные территории, которые станут центрами субсидиарного управления. Такие территории, по замыслу автора, должны являться целостными объектами пространственного развития внутри ФО, а также должны быть соразмерными по масштабу. Автор считает, что

создание подобных единиц сможет решить ряд вопросов локального значения, а также межсубъектовых проблем на уровне федерального округа, в том числе вопросов, затрагивающих несколько субъектов Федерации и требующих заключения соглашений между ними. Среди плюсов данной модели управления можно выделить следующие:

- возможность определения более конкретных целей развития ПФТ (более точечное регулирование и планирование);
- возможность синхронизации планов развития ПФТ с макрорегиональным и федеральным стратегическим развитием;
- возможность согласованности инвестиционных планов субъектов ПФТ с отраслевыми планами развития (экономика, промышленность, транспорт);
- возможность экономии на государственных закупках.

Автором была сделана попытка смоделировать возможные ПФТ (Рисунок 1) на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

ПФТ "Запсиб"	ПФТ "Енисей"	ПФТ "Байкал"
<ul style="list-style-type: none"> • Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская и Томская области • Задача: развитие полицентричной агломерации Новосибирск – Томск – Барнаул – Новокузнецк – Кемерово. 	<ul style="list-style-type: none"> • Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край • Задачи: <ul style="list-style-type: none"> • создание полюсов роста промышленности, туристического и агробизнеса, характеризующихся своеобразием природных условий; • освоение сырьевых ресурсов при сохранении резерваций для заповедников 	<ul style="list-style-type: none"> • Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область • Задача: координируемое освоение природных ресурсов, развитие промышленности, водохозяйственной и туристической деятельности с учетом своеобразия природных и экономических условий озера Байкал

Рис.1

Для управления такими ПФТ автор предлагает создать управляющий совет и ввести должность главного менеджера на конкурсной основе. Анализируя

приведенные примеры, можно прийти к выводу, что проектные федеральные территории, действительно, позволяют решать точечные проблемы конкретных субъектов, районов и даже отдельно взятых городов. При этом вектор развития и задачи, поставленные перед руководством соответствующих ПФТ, определяются исходя из реальных потребностей местности и затрагивают все сферы жизни общества: экономику, экологию, туризм, промышленность и др. Более того, модель управления, предложенная автором, не влечет за собой полного упразднения федеральных округов или коренных перемен в структуре государственно - территориального устройства России. Напротив, автор выдвигает идею модернизации существующей модели управления с учетом тенденций экономического развития регионов и их потребностей.

В то же время, нельзя игнорировать и недостатки предложенной модели управления:

- неопределенность правового статуса управляющего совета и менеджера управления (возникает ряд вопросов: в руках управленцев должны быть сосредоточены только координационные полномочия или же они будут обладать всей полнотой исполнительно – распорядительной власти? Будут ли они входить в систему органов государственной власти, если да, то к какому уровню власти они будут относиться: федеральному или региональному? Будут ли эти должности назначаемые (по аналогии с полпредами) или же выборными? и многие другие).

- ПФТ представляют собой более мелкие по масштабу единицы управления, соответственно, наличие управляющих советов и менеджеров управления в каждом ПФТ увеличит общее количество чиновников и приведет к росту бюрократического аппарата.

- возможность роста коррупции и взяточничества на территориях ПФТ, а также лоббирования интересов частных компаний для развития того или иного сектора в регионе.

Некоторые ученые высказывают мнения о том, что вопросы правового статуса федеральных округов постепенно отходят на второй план и теряют свою

актуальность [Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты, с. 170]. В качестве одной из тенденций развития федеральных округов авторы выделяют совершенствование и выравнивание экономических отношений между регионами. Нельзя не согласиться с мнением М.Н. Федорец, который отмечает, что «в настоящее время все большее значение приобретает социально-экономический аспект существования федеральных округов, так как одной из наиболее важных экономических задач федерализма в России является выравнивание уровней социально - экономического развития и финансово-бюджетного состояния субъектов Федерации» [Федорец, с. 137]. На сегодняшний день, действительно, наблюдается явный дисбаланс в уровнях социально – экономического развития федеральных округов и субъектов, входящих в их состав, вызывающее некоторое беспокойство. Предлагаем обратиться к данным Росстата за первое полугодие 2021 года [социально – экономическое положение федеральных округов. Федеральная служба государственной статистики] по показателям Таблицы 1:

Таблица 1

Основные финансовые показатели ФО

-	Объем финансовы х вложений в ФО	Консолидированный бюджет всех субъектов ФО	Оборот организаци й по всем видам деятельност и в ФО	Внешнеторгов ы оборот ФО
Центральный ФО	59 505,8 млрд рублей	170,6 млрд рублей	52,5 трлн рублей	6,8 млрд долларов США
Северо- Западный ФО	5 375,7 млрд рублей.	39,8 млрд рублей	14,4 трлн рублей	3,0 млрд долларов США
Южный ФО	1 016,2 млрд рублей	19,8 млн рублей	7,3 трлн рублей	2,6 млрд долларов США

Северо-Кавказский ФО	99,0 млрд рублей	12,4 млрд рублей	1,7 трлн рублей	1,6 млрд долларов США
Приволжский ФО	3 321,5 млрд рублей.	51,2 млрд рублей	16,6 трлн рублей	4,9 млрд долларов США
Уральский ФО	3 679,0 млрд рублей	80,9 млрд рублей	13,9 трлн рублей	5,4 млрд долларов США
Сибирский ФО	2 965,2 млрд рублей	49,1 млрд рублей	10,4 трлн рублей	5,3 млрд долларов США
Дальневосточный ФО	1 726,6 млрд рублей	22,9 млрд рублей	5,0 трлн рублей	3,5 млрд долларов США

Анализируя вышеприведенные данные, можно прийти к выводу, что лидирующее место в экономическом развитии занимает Центральный Федеральный округ, что, в общем и целом, не вызывает сомнений и объясняется сосредоточением большого количества капитала и инвестиций в столице государства и ближайших к ней территорий. Однако, существенная разница в бюджетах остальных федеральных округов вызывает озабоченность и актуализирует вышеобозначенную тенденцию: на сегодняшний день и в ближайшем будущем ключевой задачей полпредов будет устранение социально-экономического разрыва в развитии субъектов Федераций, что в конечном итоге, должно привести к росту общего благосостояния населения. В то же время, на наш взгляд, нельзя сводить значение федеральных округов лишь к экономическим задачам по развитию регионов, хотя, безусловно, отрицать эту тенденцию невозможно.

Также хотелось бы обратить внимание на будущее сосуществование федеральных округов и федеральных территорий. Федеральные территории, являющиеся новеллой для российского законодательства, представляют собой особые административно – территориальные образования, которые не входят в состав субъектов Российской Федерации, и управление которыми осуществляется федеральными органами государственной власти. В настоящее время на территории Российской Федерации существует единственная федеральная территория «Сириус» (Краснодарский Край), которая образована на

базе целевого федерального закона [3]. Представляется, что в будущем будут формироваться все новые и новые федеральные территории, поэтому вопрос их взаимодействия и органичного существования с федеральными округами является актуальным. Нельзя не согласиться с В.В. Комаровой, которая считает, что ввиду отсутствия законодательно закрепленного понятия «федерального округа» может произойти если не объединение, то инкорпорирование имеющегося положительного опыта жизнедеятельности федеральных округов в нормативном регулировании механизмов реализации федеральных территорий [Комарова, с 24]. Поэтому, на наш взгляд, принципиально важно на законодательном уровне чётко сформулировать определение понятий «федерального округа» и «федеральной территории», а также закрепить основы возможного взаимодействия их органов управления, что в конечном итоге даст возможность создания принципиально новых, неординарных правовых режимов, в которых публичная деятельность органов власти будет способствовать эффективному развитию территорий.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы подчеркнуть, что федеральные округа, безусловно, являются успешно функционирующей моделью управления, которая продолжит свое существование в будущем. Однако нельзя игнорировать развитие государства и общественных отношений, законодателю необходимо следовать возникающим тенденциям и запросам, модифицировать систему управления и дорабатывать имеющиеся недостатки. Одной из ключевых тенденций является улучшение общего благосостояния страны, и здесь нельзя не обратиться к мнению М.В. Фомина, который подчеркивает, что «ключевой опорой формирования российской экономической децентрализации могут и должны стать федеральные округа. Это отправная точка сокращения пространственных диспропорций и формирования привлекательной среды жизнедеятельности. Однако, по моему мнению, без новой доктрины федерального строительства и апгрейда системы федеральных округов эту проблему не решить» [Фомин].

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Для детального изучения предпосылок возникновения такой правовой конструкции как «федеральные территории» предлагаем четко разобраться в значении термина *предпосылка* во избежание смешения указанного понятия с *причинами* возникновения законодательной новеллы. Согласно толковому словарю Ожегова, *предпосылка* – это предварительное условие чего-либо [Ожегов, Шведова, с 241], т.е. наличие некоторых обстоятельств, существующих в объективной реальности, которые в совокупности создают благоприятную почву для создания/учреждения чего-то нового, в нашем случае – нового института. Под *причинами* возникновения того или иного явления можно понимать конкретные обстоятельства, которые неизбежно приводят к учреждению новых институтов. Таким образом, «предпосылка – это возможность институционализации федеральной государственности, а причина – необходимость ее учреждения в конкретном государстве в конкретное время» [Ившина, с. 66]. Можно утверждать, что совокупность предпосылок того или иного явления в конечном итоге формируют причину его возникновения, т.е. делают его наступление неизбежным.

В науке сложилось четкое представление о четырёх сферах общественных отношений, которые объективно существуют в любом государстве и обществе: политическая, экономическая, социальная и духовно-культурная. Следовательно, процессы и явления, создающие условия для возникновения новых конституционно-правовых институтов, могут сложиться в любой из этих сфер или же параллельно в нескольких. Предлагаем рассмотреть предпосылки возникновения федеральных территорий в каждой из вышеуказанных сфер.

Политическая сфера.

Вектор на укрепление вертикали власти в нашем государстве был взят еще в начале 2000-х годов: это и укрупнение субъектов федерации, и создание института полномочных представителей Президента в федеральных округах. На тот момент реформы были продиктованы острой необходимостью выстраивания прочной опоры президентской власти в регионах, а также необходимостью построения гармоничного диалога между центром и регионами. На наш взгляд, на сегодняшний день реформы стоят все на тех же рельсах, а локомотив и без того сильной центральной власти все также стремится в сторону ее укрепления, хотя необходимость в проведении подобных мероприятий сегодня уже не кажется такой острой, а иногда и вовсе вызывает сомнения.

Законодательная и политическая деятельность бюрократического аппарата за последние годы способствовала усилению влияния федеральных административных элит в региональных политических и экономических пространствах. Вышесказанное нашло прямое отражение в поправках к Конституции РФ, которые были приняты в 2020 году и среди прочего предусматривали возможность создания федеральных территорий. Нельзя не согласиться с мнением Е.М. Бухвальда, который подчеркивает, что «создание нового института отражает общую направленность по усилению единства и взаимодействия системы государственного и муниципального управления» [Бухвальд, с. 44].

Инициатива по созданию федеральных территорий была выдвинута председателем Тульской областной думы Сергеем Харитоновым, который в своем выступлении подчеркнул, что «существует целый ряд территорий, в силу своей специфики *требующих особого управления*. Это обусловлено вопросами безопасности, экологии, экономики» [30]. «Такой режим предполагает особые полномочия и прямое подчинение органов власти этих территорий федеральному центру» [Добрыдень, с. 110]. На базе существующей федеральной территории «Сириус» федеральные органы власти стремились обеспечить максимальное использование основного ресурсного потенциала объектов Имеретинской низменности для решения общегосударственных стратегических

задач. Таким образом, создание федеральных территорий является прямым продолжением политики по укреплению центральной власти в стране, и можно утверждать, что фундамент для этих реформ закладывался на протяжении последних двадцати лет.

Экономическая сфера.

В экономическом пространстве нашего государства нередко можно встретить территории, которые по тем или иным причинам не вписываются в рамки «общепринятых» и требуют специального регулирования, отличного от стандартных методов муниципального и регионального управления. К таким территориям можно отнести Арктические зоны, территории опережающего развития, ЗАТО, особо охраняемые природные территории и др. Таким образом, можно сделать вывод, что придание той или иной местности некоего особого статуса не является принципиально новой практикой в законодательстве нашей страны. Однако, в силу их конституционного закрепления, федеральные территории представляют особый интерес для изучения. В настоящее время в России создана единственная федеральная территория «Сириус» (Краснодарский край) на базе целевого федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» от 22.12.2020 N 437-ФЗ [30]. Если обратиться к истории данной территории, то можно увидеть, что данная местность на протяжении длительного времени представляла собой особый интерес для финансирования и инвестиций, как частных, так и государственных. Отправной точкой, на наш взгляд, можно считать создание Образовательного центра «Сириус» и последующее обособление территорий вокруг него в целях установления в ее пределах специфического порядка управления. Образовательный центр был создан в 2015 году по инициативе Президента РФ. Особое значение не только в региональном, но и общегосударственном масштабе данная местность приобрела в ходе проведения зимней Олимпиады 2014 года. На территории была сформирована уникальная по своей природе инфраструктура, включающая Олимпийские объекты и обслуживающие их организации. Инвестиционная привлекательность указанных предприятий не вызывала сомнений, город

активно привлекал инвестиции, и стал точкой экономического роста региона. Таким образом, уже к тому моменту в городе Сочи сформировалась определенная территория, правовой статус которой фактически выходил за рамки классического муниципального образования и требовал более детального регулирования. Другими словами, правовой статус в виде стандартного муниципального образования больше не отвечал реалиям, сложившимся на территории Имеретинской низменности – необходимо было выбрать такую политико - правовую модель, которая смогла бы обеспечить инновационное развитие указанной территории и позволила бы обеспечивать особый порядок управления. В итоге законодателем был выбран принципиально новый вид публично – правового образования в виде федеральной территории. Нельзя не согласиться с мнением О. Голубчикова, который отмечает, что «Сочи стал одним из значимых мест для институциональных экспериментов с новым пространственным управлением. Являясь одним из ключевых факторов нового пространственного режима в России, сочинский мегапроект выполняет не просто геоэкономические функции, но, по сути, геоинституциональные функции, формулируя новые формы государства и пространства» [Golubchikov, p. 240].

Социальная сфера.

Предпосылки для создания ФТ «Сириус» были заложены в 2019 году, когда властями Краснодарского края было принято решение о преобразовании города Сочи путем выделения новой административно-территориальной единицы— поселка городского типа «Сириус». Важно отметить, что указанное решение было принято в том числе на основании опроса, проведенного среди местного населения, по результатам которого более пяти тысяч жителей проголосовали «за» создание в Имеретинской низменности поселка городского типа Сириус [47]. На территории нового муниципального образования уже имелась вся необходимая инфраструктура, транспортная развязка и предприятия ЖКХ, был развит туризм. Все это создавало условия для быстрых темпов развития и позволяло «Сириусу» наращивать свою независимость.

Духовно-культурная сфера.

Как уже отмечалось выше, «Сириус» на сегодняшний день является единственной федеральной территорией в стране, и на его примере можно провести анализ условий, сформировавших почву для создания новой модели управления. Начиная с 2014 года, на территории «Сириуса» формировался мощный пласт принципиально новой инфраструктуры. При поддержке властей в регионе активно развивалась научно-технологическая база, создавались учебные заведения на базе дошкольного, среднего и профессионального образования. Инновационный технологический центр «Сириус» объединяет научно-образовательные и технико-внедренческие компоненты для решения задач по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации [52]. Таким образом, «Сириус» стал настоящим научным центром страны, в результате чего на базе этой территории была создана новая конституционно-правовая конструкция. Здесь практикуется внедрение экспериментальных правовых режимов, а также специального правового регулирования для федеральной территории «Сириус», который, по прогнозам специалистов, станет городом будущего.

Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что предпосылки возникновения новой конституционно-правовой конструкции в виде федеральных территорий постепенно формировались во всех сферах жизни государства и общества, при этом в большей степени они были сконцентрированы в политической и экономической сферах. «Сириус» не случайно первой федеральной территорией, поскольку именно в этой местности (Имеретинская низменность) был сосредоточен большой ресурсный потенциал, использование которым могло решить большое количество общегосударственных стратегических задач. «Учреждение института федеральных территорий еще более расширяет инструментарий федерального воздействия и регулирования в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований в России» [Бухвальд, с. 44].

2.2. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ И ПРИЗНАКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ИХ СООТНОШЕНИЕ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОКРУГАМИ

Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [1], именно это базовое положение закреплено в 1 статье Конституции РФ. В научной литературе на протяжении длительного времени не прекращаются дискуссии относительно особенностей федеративного устройства России, а некоторые из них приобретают все большую остроту. Речь идет об отличительной черте Российского федерализма - его явной асимметричности. Внесение изменений в Конституцию в 2020 году оказало огромное влияние на научное сообщество и способствовало новой волне исследований конституционно-правовых вопросов организации и правосубъектности территориальных образований в стране. Предлагаем сконцентрировать внимание на соотношении двух типов территориальных образований: федеральных округах и федеральных территориях (возникновение последних и было продиктовано конституционной новеллой).

Предлагаем провести соотношение по следующим критериям:

1. Сущность;
2. Цели создания;
3. Пространственное расположение (территория/ее границы);
4. Население;
5. Организация публичной власти.

Сущность

Для отражения сущности того или явления/процесса/института необходимо раскрыть его понятие, поэтому для начала обратимся к общетеоретическим трактовкам интересующих нас терминов.

Если анализировать понятие с точки зрения международного опыта существования института федеральных округов, то федеральный округ – в ряде государств с федеративным устройством (США, Бразилия, Венесуэла, Мексика,

Аргентина, Австралия) особая административно-территориальная единица, на территории которой размещается столица федерации [Сухарев, Крутских, Сухарева]. Как мы видим, данный термин в полном объеме не отражает сущность управленческой модели, сложившейся на территории нашего государства, поскольку федеральные округа в Российской Федерации охватывают всю территорию страны и не имеют привязки к столице государства. На наш взгляд, корректнее будет использовать следующий термин: федеральный округ - территория, охватывающая территории нескольких субъектов Российской Федерации, в рамках которой действует полномочный представитель Президента Российской Федерации [Радько], осуществляющий координационно - распорядительные функции по представлению интересов федеральных властей в регионах. Нельзя не заметить, что российская модель формирования федеральных округов отличается от зарубежной – там территория выделяется по поселенческому принципу и привязана к столице государства, в России же округа формируются по территориальному принципу и «представляют собой абстрактные совокупности субъектов Российской Федерации» [Долгалев, с.18].

Федеральная территория – территория (в федеральном государстве), не входящая в состав субъекта федерации, находящаяся в непосредственном управлении федеральных органов или назначенных ими лиц [Авакьян]. Важно отметить, что в России, вопреки зарубежным традициям, первая федеральная территория была создана на базе небольшого участка с развитой инфраструктурой (Имеретинская низменность) – без привязки к столице государства или области, требующей федерального военного или иного силового присутствия. Как подчеркивает, И.В. Лексин, «нигде, кроме как в России, не встречаются федеральные территории внутри федеральных округов» [Лексин]. В целом можно констатировать, что проведение параллелей между федеральными территориями, предусмотренными в Конституции РФ, и федеральными территориями в иных странах почти невозможно, поскольку единственную на данный момент российскую территориальную единицу этого

типа сближает с зарубежными одноименными территориальными единицами главным образом терминология.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что в Российской Федерации сформировались особенные, нетипичные модели управления в виде федеральных округов и федеральных территорий, не имеющие аналогов в зарубежных государствах.

Цели создания

Для понимания целей создания федеральных округов необходимо учесть политическую и социальную обстановку в стране в период учреждения нового института. Формирование федеральных округов в Российской Федерации берет свое начало в начале двухтысячных годов – непростой период в истории государства. Как верно отмечает Н.И. Грачев, «федеративное устройство на протяжении всех 90-х гг. XX в. эволюционировало в сторону национального и регионального сепаратизма, политической децентрализации регионов, а фактически — в направлении конфедерализации страны» [Грачев, с. 16]. Существовала реальная угроза распада страны, наблюдалось большое количество межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Для преодоления данных проблем руководство государства было вынуждено провести ряд масштабных реформ, направленных на гармонизацию горизонтальных и вертикальных связей, а также на обеспечение контроля за соблюдением и исполнением в субъектах федерации решений высших федеральных органов власти. Можно сделать вывод, что глобальной целью создания федеральных округов было укрепление центральной власти в стране, обеспечение федерального присутствия в регионах, преодоление нарастающего кризиса в виде децентрализации государства, а также укрепление внутреннего суверенитета и территориального единства.

Далее перейдем к определению целей создания федеральных территорий. Процесс формирования нового института управления не был продиктован кризисом политической власти или политической нестабильностью в стране, в данном случае уклон был сделан на развитие определенных территорий в силу

приобретения ими нового статуса. Исследователи отмечают, что фактически перед законодателем встала задача перераспределить полномочия различных уровней публичной власти таким образом, чтобы федеральному центру обеспечивалась реальная возможность использования потенциала и ресурсов Имеретинской низменности для решения вопросов общегосударственного значения [Найдеров, с. 107]. Нельзя не согласиться с мнением Е.М. Бухвальда, который считает, что реформа в виде учреждения федеральных территорий способствовала расширению инструментария федерального влияния в социально-экономическом развитии субъектов федерации и муниципальных образований [Бухвальд, с. 44]. Обобщая, можно сделать вывод, что целью создания федеральных территорий было обеспечение социально-экономического развития отдельных территорий для последующего использования их ресурсного потенциала в решении общегосударственных задач.

Пространственное расположение (территория/ее границы)

Федеральные округа не являются субъектами федерации. По верному замечанию некоторых авторов их можно назвать особыми «надсубъектными территориальными образованиями» [Кичалюк, Егоров, с. 15]. Их границы включают в себя всю территорию государства, они охватывают территории нескольких субъектов федерации, объединяя их в некие условные группы. Так, на сегодняшний день в состав Российской Федерации входит 9 федеральных округов: Центральный, Южный, Северо-Западный, Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Приволжский, Северо-Кавказский и Крымский. В каждом из них выделен административный центр, из которого полномочный представитель Президента осуществляет свои полномочия. То есть, пространственное расположение федеральных округов представляет собой некое условное деление субъектов федерации на определённые группы и в целом не вызывает сложностей с определением границ того или иного федерального округа.

Если же обратиться к пространственному расположению федеральных территорий, то возникает ряд вопросов. С одной стороны, в ст. 6 ФЗ «О Федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 N 437-ФЗ указано, что границы федеральной территории "Сириус" устанавливаются согласно приложениям 1 и 2 к настоящему закону. Эти приложения представляют собой карту – схему границ «Сириуса» и их текстуальное описание – то есть закон дает достаточно четкий ответ на вопрос, где расположена федеральная территория «Сириус». Однако, актуальным остается вопрос соотношения границ федеральной территории и федерального округа, федеральной территории и соседних субъектов. В настоящий момент в отечественном государственном управлении не имеется какой-либо целостной концепции федеральных территорий, и нет ответа на вопрос об их расположении в пространстве. В рамках мирового опыта построения федеративного государства отсутствует практика создания федеральных территорий на территории субъектов федерации, их не включение в состав субъекта федерации является важнейшим содержательным признаком правового статуса. Можно констатировать, что в настоящий момент в отечественном праве расположение ФТ относительно других элементов административно-территориального деления страны не урегулировано должным образом – установление границ будет являться абсолютно новой процедурой, неизвестной действующему законодательству. Данный вопрос остается открытым и активно обсуждается в научной литературе, более детальное изучение данной проблемы будет описано в следующем параграфе.

Население

Население той или иной территории можно рассматривать в качестве территориального коллектива или сообщества, которое является важнейшим системообразующим признаком публично-территориального образования. Однако данный постулат не относится ни к федеральным округам, ни к федеральным территориям. В случае федеральных округов – их население составляет население субъектов федерации, входящих в состав того или иного округа. Население в данном случае не является системообразующим признаком

территориального образования, напрямую не участвует в управлении делами федерального округа. Полномочные представители президента и их аппараты управления не принимают ключевых управленческих решений в регионах – это прерогатива органов власти субъектов федерации. В данном случае полпреды осуществляют свое взаимодействие с населением в рамках некоего диалога и общей координационной деятельности, поэтому фактически отсутствует необходимость участия населения в управлении делами округа, так как сама суть существования федеральных округов заключается в другом – в координации федеральных и региональных органов власти, обеспечении федерального присутствия в регионах.

Для федеральных территорий население также не является системообразующим признаком, но уже в силу других обстоятельств. Как отмечает группа авторов (Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская) «отсутствие постоянно проживающего населения, либо его недостаточное для самоуправления количество, излишняя рассредоточенность населения по территории, непродолжительность постоянного проживания (сменяемость) жителей и иные подобные факторы, свидетельствующие об отсутствии территориального коллектива, заинтересованного в самостоятельном решении вопросов своей публичной организации, могут стать отличительной характеристикой федеральной территории» [Васильева, Праскова, Пятковская, с. 125]. Количественный и качественный состав населения федеральной территории, действительно, будет носить непостоянный, а местами даже стихийный характер. Базовые причины концентрации людей в данной местности – получение образования, повышение квалификации, участие в научно-исследовательских и иных прогрессивных проектах. Все это характеризует федеральную территорию, как местность инновационного развития, с постоянно меняющимся составом проживающих на ее территории лиц, не участвующих в управлении делами данной административно – территориальной единицы в силу отсутствия прямой заинтересованности в этом и объективной необходимости.

Таким образом, можно сделать вывод, что население не является ключевым фактором формирования таких институтов, как федеральные округа и федеральные территории. В силу этого не представляется возможным рассматривать население в качестве критерия для сравнения федеральных округов и территорий, однако отличительные черты все же присутствуют – это причины, в силу которых население не обладает признаками территориального коллектива на данных территориальных единицах.

Организация публичной власти

На территории федеральных округов отсутствуют собственные органы публичной власти. Управление осуществляют полномочные представители Президента, назначаемые и отстраняемые от должности последним. Указанные фигуры сосредоточили в своих руках представительско-координационные полномочия, реализуя их в рамках своей компетенции и в пределах, установленных Указом Президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [6]. Как отмечает М.Н. Федорец, «большая часть функций полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах приобрела политическую направленность» [Федорец, с. 138], и с этим нельзя не согласиться. Несмотря на тот факт, что полпреды самостоятельно не принимают управленческих решений административного типа, не обладают всей полнотой исполнительно-распорядительной власти на территории соответствующего федерального округа, они в силу наличия определённых функций, имеющих существенное значение в политическом поле, «стали государственно-правовой и управленческой надстройкой над субъектами Федерации, прокладкой между высшими федеральными и региональными органами» [Грачев, с. 15]. Таким образом, можно сделать вывод, что на территории федеральных округов сложилась специфическая модель управления, представленная полномочными представителями Президента и их аппаратами, реализующими политику главы государства в регионах, обеспечивающими федеральное присутствие на местах,

а также выполняющими политические функции по сохранению целостности, суверенитета и поддержания державного статуса государства.

Организация публичной власти на федеральных территориях также имеет свои специфические особенности. Согласно положениям ФЗ «О федеральной территории «Сириус»», осуществление публичной власти происходит через муниципальные и федеральные государственные органы власти одновременно. Статья 10 указанного ФЗ устанавливает систему органов власти на территории «Сириуса», которая включает Совет, Администрацию и иные органы власти федеральной территории. Важно отметить, что вышеперечисленные органы публичной власти не тождественны своими полномочиями и правовым статусом с органами государственной власти субъектов, они представляют собой уникальную властную структуру, не имеющую аналогов в Российской Федерации. Можно сказать, что система организации власти, сложившаяся на территории «Сириуса», напоминает муниципальное образование с особым статусом, в котором органы государственной и муниципальной власти представляют собой единое целое. На территории «Сириуса» фактически происходит построение новой управленческой модели, в которой органы власти территории наделены смешанными полномочиями с ориентацией на прямое подчинение федеральному центру. В настоящий момент статус органов власти «Сириуса» до конца не определен, это вызвано новизной данного административно - территориального образования, а также самой сущностью и целью создания указанной территории. Многие положения законодательства в данной сфере требуют более точечного регулирования, однако, с уверенностью, можно утверждать, что в Имеретинской низменности произошло формирование принципиально нового правового режима, ранее не известного российскому праву.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что федеральные округа и федеральные территории – институты, которые имеют, как общие, так и частные признаки. Схожесть данных административных единиц заключается в том, что население не является системообразующим признаком формирования

данных территорий, не принимает активного участия в управлении делами территории/округов и иногда (в случае федеральных территорий носит непостоянный характер). Также в федеральных округах и федеральных территориях отсутствуют собственные органы власти, имеющие свои предметы ведения и компетенции. Органы власти и управления напрямую подчинены федеральному центру, все полномочия, осуществляемые ими, относятся к ведению Российской Федерации. Помимо этого, федеральные округа и федеральные территории не имеют обособленного бюджета – в рамках проводимой политики эти территории, безусловно, нуждаются в финансировании для обеспечения публичных нужд, однако самостоятельного бюджета на этих территориях не формируется, финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета.

К частным признакам федеральных округов и федеральных территорий можно отнести следующие: сущность, цели создания, пространственное расположение и способы организации властных структур, описанные выше.

2.3 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СИРИУСА)

Конституционная новелла в виде федеральных территорий представляет собой перспективную модель управления с практической точки зрения, но одновременно с этим порождает большое количество вопросов в отношении ее правового статуса. Одной из базовых и самых очевидных проблем является отсутствие в Конституции определения понятия «федеральная территория». Более того, из текста не ясна правосубъектность данных образований, порядок их формирования и правовой режим внутри данных территорий. В тексте высшего закона есть лишь небольшая оговорка о том, что федеральные территории могут быть созданы в соответствии с федеральным законом, однако и здесь возникают вопросы: должен ли это быть рамочный закон о формировании федеральных территорий в целом или же о каждой конкретной федеральной территории должен приниматься отдельный нормативно-правовой акт, - однозначно сказать невозможно. Помимо этого, авторы научной литературы выделяют следующий ряд проблемных вопросов, требующих детального изучения:

1. Пространственное расположение федеральных территорий

Императивный перечень территориальных составляющих Российской Федерации, предусмотренный ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, остался неизменным («субъекты, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними»). Однако, данная норма была дополнена диспозитивным элементом, предусматривающим возможность создания на территории Российской Федерации федеральных территорий («на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории»). Такая трактовка, на наш взгляд, вводит неясность по поводу расположения федеральных территорий относительно субъектов федерации. Как отмечает И.В. Лексин, такое расположение можно истолковать по-разному:

- первый вариант предполагает формирование федеральных территорий за счет территорий субъектов путем их частичного сокращения;
- второй вариант подразумевает ситуацию, при которой федеральные территории не выделяются из территории соответствующего субъекта, но при этом находятся под управлением федеральных органов государственной власти;
- третий же вариант возможен в случае, когда федеральные территории формируются «поверх» территорий Российской Федерации, перечисленных в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ (в частности, могут располагаться на стыке разных субъектов РФ, включать участки внутренних вод и территориального моря) [Лексин]. При этом, по мнению автора, ни одна из указанных трактовок не может являться единственно верной, то есть в каждой из них есть некая скрытая коллизия. И.В. Лексин предлагает следующий вариант законодательного закрепления пространственного статуса федеральных территорий: «установить, что федеральной может быть объявлена территория муниципального образования или нескольких муниципальных образований, в пределах которых осуществление региональных полномочий передается Российской Федерации в лице соответствующих органов и должностных лиц» [Лексин].

Поднимая проблему пространственного расположения федеральных территорий, нельзя не обратить внимание на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Заключении к закону о поправках в Конституцию от 16 марта 2020 г. N 1-3. Конституционный суд подчеркнул, что федеральные территории по своему правовому статусу не тождественны правовому статусу субъектов федераций, а значит, возможность их создания не противоречит ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, которая исчерпывающим образом определяет состав Российской Федерации [10]. Однако, как верно отмечает Ю.В. Найдеров, «указанное Заключение не дает однозначного ответа на другой важный вопрос: входят ли федеральные территории в состав субъектов федерации или нет, либо допустимы оба варианта» [Найдеров, с. 113]. Некоторые ученые полагают, что сама природа федеральных территорий не предусматривает возможности их вхождения в тот или иной субъект. Так, Н.В.

Васильева, С.В. Праскова и Ю.В. Пятковская отмечают, что создание федеральных территорий в рамках территории субъекта «нивелирует саму идею подобных территорий» и что «невхождение федеральной территории в состав субъекта федерации является ее важнейшим содержательным признаком» [Васильева, Праскова, Пятковская, с. 130]. Е.А. Василькова же отмечает, что «федеральная территория — это часть территории субъекта РФ, на которой исключены либо существенно ограничены полномочия субъекта РФ и муниципального образования в силу значимости данной территории для развития государства» [Василькова, с. 34]. Интересной представляется точка зрения Е.М. Бухвальда, который подчеркивает, что в настоящее время пространственно рациональное место федеральных территорий в стране не определено. Автор считает, что в случае вхождения федеральных территорий в состав того или иного субъекта (при условии полного или частичного ограничения властно-управленческих взаимодействий с регионом), «будет сформирован новый тип субъектов Федерации, или, точнее, ее административно-территориальных составляющих, а само федеративное устройство государства утратит целостность (единообразие) по всей территории» [Бухвальд, с. 45].

На наш взгляд, однозначного ответа на вопрос о пространственном расположении федеральных территорий в настоящий момент нет. Во-первых, важно учитывать тот факт, что пока что в Российской Федерации создана только одна федеральная территория «Сириус», границы которой графически и описательно обозначены в ФЗ «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ. Есть основания предполагать, что по мере создания иных федеральных территорий их статус и географическое расположение будут различаться и регламентироваться отдельными федеральными законами, положения которых могут не совпадать между собой. Во-вторых, вышеуказанным законом установлен переходный период до 2025 года, в течение которого решаются организационные вопросы функционирования территории «Сириус». Мы склонны придерживаться мнения Ю.В. Найдерова, который считает, что на данном этапе развития института федеральных территорий

«Сириус», как публично-правовое образование, входит в состав Краснодарского края, но при этом сохраняет статус муниципального образования и административно-территориальной единицы. Однако в дальнейшем эта территория будет выведена из состава Краснодарского края с соблюдением необходимых процедур [Найдеров, с. 113].

2. Организация и функционирование системы органов местного самоуправления

Самостоятельность местного самоуправления является неотъемлемой частью любого демократического государства. Ст. 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Однако уже сегодня на многих территориях местное самоуправление так или иначе ограничено в своем действии, о чем свидетельствует глава 11 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, которая перечисляет 11 территорий с некими особенностями реализации местного самоуправления, сюда же включены и федеральные территории. Как правило, такие особенности подразумевают ситуацию, в которой полномочия органов местного самоуправления или их часть передается другим структурам (чаще – государственным). В отношении федеральных территорий Закон ограничивается достаточно расплывчатой формулировкой, которая гласит, что «особенности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях устанавливаются федеральными законами» [2]. ФЗ «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ, в свою очередь, отсылает нас к Уставу Сириуса, 3 статья которого гласит, что органы публичной власти Сириуса реализуют полномочия органов государственной власти (как федеральных, так и региональных), а также полномочия органов местного самоуправления [9]. Таким образом, местное самоуправление осуществляется органами публичной власти Сириуса – Советом и Администрацией. Согласно ст. 17 Устава представительным органом федеральной территории «Сириус» является Совет,

исполнительно-распорядительным органом – Администрация. Согласно ст. 12 ФЗ «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ, в состав Совета входят 17 представителей: 9 из которых избираются на выборах, 3 назначаются Президентом РФ, 3 – Правительством РФ, 1 – губернатором Краснодарского края, глава Администрации «Сириуса» входит в состав Совета в силу занимаемой должности. Возникает некая неясность – фактически глава исполнительно-распорядительного органа власти входит в состав представительного органа власти, данная ситуация нарушает принцип разделения властей и не соответствует общей логике законодательства. Также нельзя не заметить, что 7 должностей Совета назначаются: Президентом РФ, Правительством РФ и губернатором субъекта – лицами и органом, которые непосредственно относятся к исполнительной ветви власти¹, целесообразным представляется назначение хотя бы части должностей представительными органами власти: федеральными (Государственной Думой/Советом Федерации) либо же региональными (Законодательным Собранием Краснодарского края). В настоящее время сложно дать какую-либо оценку деятельности публичных органов власти «Сириуса», поскольку проведено всего два заседания, на которых в большей степени решались вопросы организационно-технического характера: избрание председателя Совета, избрание руководителя Администрации, утверждение Устава и др. [23]. Однако, подобная модель осуществления местного самоуправления (через органы публичной власти со «смешанными» полномочиями) вызывает недоверие среди исследователей – ученые полагают, что это может привести «к полному изъятию у граждан права на осуществление местного самоуправления» [Пешин, с. 27]. Мы солидарны с учеными, считающими, что на базе федеральной территории «Сириус» сформировались «организационно обособленные и самостоятельные органы публичной власти,

¹ Мы склонны придерживаться мнения Д.А. Авдеева, который считает, что Президент де-факто возглавляет систему исполнительной власти. Данный вывод следует из предусмотренных Конституцией прерогатив Президента и вытекающих из них возможностей. (см. Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Мудрый юрист. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/43653-razdelenie-vlastej-dualisticheskaya-priroda-ispolnitelnoj-vlasti-rossii> (дата обращения: 26.04.2022).

сочетающие признаки государственного органа, органа местного самоуправления и имеющие определенные особенности, обусловленные пределами их деятельности и функциями» [Ковтун, Терещенко, Шапиро, с. 68]. Однако, несмотря на наличие некоторых отличительных признаков органов публичной власти «Сириуса», право граждан на местное самоуправление не может быть усечено в одностороннем порядке. Нельзя не согласиться с А.И. Ветренко и С.А. Шевченко, которые отмечают, что «федеральное вмешательство в развитие отдельных регионов и муниципальных территорий, при всей его востребованности в силу тех или иных обстоятельств, не может ущемлять права граждан на местное самоуправление» [Ветренко, Шевченко, с. 20].

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что законодательное регулирование правового статуса федеральной территории «Сириус» на данный момент не идеально, находится в стадии разработки и требует детальной доработки. Процесс реализации органами публичной власти «Сириуса» своих полномочий также имеет свои особенности и отличительные черты – причина кроется в целях создания федеральной территории и в принципиальной новизне такой модели управления. На базе «Сириуса» был создан новый правовой режим, который должен служить цели комплексного социально-экономического и инновационного развития не только данной местности, но и всего государства в целом. На наш взгляд, подобная модель управления является достаточно перспективной и жизнеспособной при условии ее детальной доработки и устранения пробелов и коллизий в законодательстве.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что Российский федерализм, действительно, обладает рядом специфических, не присущих иным моделям государственного устройства особенностей – все это обусловлено совокупностью причин исторического, территориального, экономического и географического характера. Исходя из анализа последовательных реформ, проводимых законодателем на протяжении последнего десятилетия, можно заметить, что вектор дальнейшего развития федеративных отношений в нашем государстве направлен на общее расширение законодательной базы в данной сфере, а не на точечное устранение пробелов и коллизий права. Поправки в Конституцию РФ в 2020 году добавили в 67 статью элемент диспозитивности, позволяющий на федеральном уровне формировать новые административно – территориальные единицы – федеральные территории, обладающие особым статусом, отличным от статуса субъектов федерации и федеральных округов. На практике при реализации данной конституционной новеллы возникает ряд проблем:

- отсутствие в законодательстве легального термина «территория» способствует подмене понятий, смешению понятийного аппарата и возникновению коллизий права. Указанный правовой пробел позволяет законодателю использовать гибкие формулировки в тексте нормативно – правовых актов, раскрывая этот термин в каждом конкретном случае по – разному. Данная ситуация способствует безосновательному вытеснению разрешительно-запретительного типа регулирования (который является традиционным для сферы государственного строительства) регулированием общедозволительного типа (преобладающим в частно – правовой сфере). Важно отметить, что новый термин «федеральная территория» также не был должным образом отражен в законодательстве, на сегодняшний день он не имеет рамочного характера, а раскрывается непосредственно через призму «Сириуса»,

что с точки зрения правил юридической техники видится нам не совсем корректным.

- законодательно не урегулирован вопрос соотношения федеральных округов и федеральных территорий, а именно: пространственное расположение федеральных территорий остаётся не ясным, вопрос их вхождения или невхождения в состав федеральных округов и субъектов федерации остается открытым.

- отсутствие законодательного регулирования механизмов взаимодействия между такими представителями власти и властными структурами как, полномочные представители президента, главы субъектов федерации, органы публичной власти федеральных территорий в теории может заложить почву для конфликтов и борьбы политических элит.

- некоторые ученые ставят под вопрос сам факт придания федеральным территориям правосубъектности. Существующая модель управления в виде бессубъектных федеральных округов выглядит достаточно логичной, соответственно, становится неясным, зачем придавать правосубъективность федеральным территориям. Как верно отмечает И.В. Лексин, обосновать такую необходимость можно лишь двумя причинами – потребностью выделения федеральной территории собственного бюджета либо же наделения ее статусом собственника имущества. Важно помнить, что согласно Конституции РФ, существуют три вида собственности: частная, государственная и муниципальная. При этом, деление государственной собственности происходит на федеральную и региональную - «при данной дихотомии собственником оказывается либо Российская Федерация, либо субъект, но не федеральная территория» [Лексин]. Соответственно, можно сделать вывод о том, что рассматривать федеральную территорию в качестве собственника имущества не совсем корректно, такая ситуация требует формирования нового вида государственной собственности и порождает еще большее количество противоречий в законодательстве.

- вызывают опасения ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления на федеральной территории. В силу географической компактности статус федеральной территории в большей степени тяготеет к статусу муниципального образования, нежели к статусу субъекту федерации или федеральному округу, именно поэтому исследователи с осторожностью относятся к идее ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления на федеральной территории или же к их полному изъятию.

Таким образом, можно констатировать, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», действительно, предоставил законодателю возможность учреждения института федеральных территорий, однако фактически такое учреждение и полноценное формирование новой управленческой модели не было доведено до логического завершения. Новая конституционно – правовая конструкция была оформлена лишь терминологически (при этом, степень ясности используемой терминологии также вызывает некоторые вопросы). В связи с этим представляется необходимым дать четкое определение содержания правового статуса федеральных территорий. Предлагаем следующие общие рекомендации:

1. Сформулировать рамочное понятие «федеральной территории» с четкой регламентацией ее правового статуса.

2. Законодательно урегулировать вопрос наделения федеральных территорий правосубъективностью, а также определить общий порядок отнесения территорий к категории федеральных. Законодательно подтвердить или опровергнуть существование институтов собственности и бюджета федеральных территорий.

3. Законодательно зафиксировать пространственное расположение федеральных территорий. При этом, речь идет не только о текстуальном закреплении границ в виде описания соответствующих координат с приложением карты - схемы, а о фактической регламентации правового статуса

федеральной территории с четким обозначением ее расположения в пространстве – «установить, что федеральной может быть объявлена территория муниципального образования или нескольких муниципальных образований, в пределах которых осуществление региональных полномочий (а также факультативно решение вопросов местного значения) передается Российской Федерации в лице соответствующих органов и должностных лиц» [Лексин].

4. Конкретизировать формы взаимодействия полномочных представителей президента в федеральных округах с главами субъектов РФ и органами публичной власти федеральных территорий, а также разработать возможные механизмы согласительных процедур для выработки единого правоприменения и преодоления возможной борьбы политических элит.

В настоящий момент в мире существует более двадцати пяти стран с федеративным государственным устройством, в том числе и Российская Федерация. Как показала практика, федерализм может принимать разные формы, он открыт к инновациям и видоизменениям. Институт федеральных территорий стал одним из вызовов для отечественного федерализма, нововведение внесло некий дисбаланс в существующий порядок управления. Главная задача, стоящая на повестке дня – качественное реформирование законодательства, отвечающее сегодняшним реалиям и позволяющее максимально эффективно применять новшества на практике.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131 -ФЗ: в ред. от 30.12.2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации». URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 10.10.2021).
4. Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 г. № 3-рп. «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСРФР в краях, областях, автономной области, автономных округах, Москве и Ленинграде» // Российская газета. 1991. № 186.
5. Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 г. № 34-рп. «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСРФР в республиках в составе РСФСР» // Российская газета. 1991. № 186.
6. Указ Президента РФ от 13.05.2002 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000, № 20 ст. 2112, 2018, № 51, ст. 7984.
7. Указ Президента РФ от 19.01.2010 № 82 (ред. от 21.05.2012 г.) «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2010, № 4 ст. 369.

8. Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе от 17.05.2019 № А50-107р. URL: <http://cfo.gov.ru/media/files/file/WizLlI3zVgQfyoiYa5WjANtQ31bL8vmZ.PDF> (дата обращения: 24.06.2021).
9. Устав федеральной территории «Сириус». Официальный сайт. URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8jxCiXLa6qzQwbJ#pdfviewer> (дата обращения: 19.04.2022).
10. Заключение Конституционного суда РФ от 16.03.2020 № 1-3. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 02.04.2022).
11. The Constitution of the Argentine Nation. Конституция Аргентины от 01.05.1853. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=358> (дата обращения: 02.05.2021).
12. The Constitution of Mexico. Конституция Мексики от 05.02.1917. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата обращения 02.05.2021).
13. The Constitution of Brazil. Конституция Бразилии от 5.10.1988. [URL: <https://brasil-russia.ru/wp-content/uploads/2014/01/конституция-Бразилии-на-русском.pdf>] (дата обращения 02.05.2021).
14. Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Young G., Capital Cities and their National Governments: Washington. 2005. No 1. 22 p.
15. Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. — М.: Норма. 2001. URL: https://constitutional_law.academic.ru/1255/ФЕДЕРАЛЬНАЯ_ТЕРРИТОРИЯ (дата обращения: 07.06.2022).
16. Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // Неприкосновенный запас. 2008. № 5. С. 20-25.
17. Авдеев Д.А. Современные проблемы российского федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6. С. 243.

18. Акулич И.А. Характеристика статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Вестник Забайкальского государственного университета. 2011. № 12 (79). С. 56 - 64.
19. Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в российской федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44 - 60.
20. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 124-140.
21. Василькова Е.А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально – экономические и общественные науки. 2021. № 4-2. С. 34 - 44.
22. Ветренко И.А., Шевченко С.А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131-141.
23. Второе заседание федеральной территории «Сириус». Новости. URL: https://sirius-ft.ru/sovet_event_2 (дата обращения: 26.04.2022).
24. Выступление В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2019 года. URL: <https://iz.ru/886723/2019-06-07/putin-prizval-vlasti-na-mestakh-aktivnei-privlekat-chastnyi-kapital-v-natcproekty> (дата обращения: 22.06.2021).
25. Грачев Н.И. Федеральные округа: правовое положение и место в политико-территориальной организации российского государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 3 (146) 2022. С. 15 – 27.
26. Golubchikov O. From a Sports Mega-Event to a Regional Mega-Project: The Sochi Winter Olympics and the Return of Geography in State Development Priorities // International Journal of Sport Policy and Politics. 2017. Vol. 9. Is. 2. P. 237-255.

27. Добрыдень Е. А. Проблематика федеральных территорий в поправках к Конституции РФ // Актуальные исследования. 2020. №11 (14). С. 110 - 125.
28. Долгалаев О.В. Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы // Бизнес в законе. Экономико – юридический журнал. 2010 (3). С.17-19.
29. Ившина И.И. Соотношение предпосылок и причин федерализации // Вестник Вятского государственного университета. 2009. С. 66 - 72.
30. Интернет-портал Тульские новости. URL: https://newstula.ru/fn_520564.html (дата обращения: 24.03.2022).
31. Ким В.В. Концепция вспомогательных органов государственной власти: институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т.15. № 7 (116). С. 26 - 32.
32. Кичалюк О.Н., Егоров А.О. К вопросу о правовом статусе полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе // Евразийский юридический журнал. - 2018. - №1. С. 15 – 25.
33. Коваль С.П. Современное состояние и перспективы федеративных отношений в России // Вестник Костромского государственного университета. 2012. № 5. С.200 – 203.
34. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д., Шапиро И.В. К вопросу о статусе органов публичной власти федеральной территории "Сириус" // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. С. 68 - 74.
35. Коломейцев Э.М. Федеральные округа в России: уникальный опыт административно - территориального устройства государства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2010. № 5. С. 32-38.
36. Комарова В.В. Территориальные пределы публичной власти и особые статусы территорий // Образование и право № 6. 2020. С. 23 – 26.

37. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений. URL: <https://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=8089> (дата обращения: 07.06.2022).
38. Муравьев А.А. К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 3 – 9.
39. Найдеров Ю.В. Создание федеральной территории «Сириус», как фактор политического развития города Сочи // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 89. С. 107 - 112.
40. Ожегов, С.И., Шведова Г.Ю. Толковый словарь // Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. - 2-е изд., испр. и доп. - Москва : Азъ, 1994. 907 с.
41. Официальный сайт полномочного представителя в Дальневосточном федеральном округе: [сайт] // <http://dfo.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2021).
42. Официальный сайт полномочного представителя в Северо-Западном федеральном округе: [сайт] // URL: <http://szfo.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2021).
43. Официальный сайт полномочного представителя в Уральском федеральном округе: [сайт] // URL: <http://uralfo.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2021).
44. Официальный сайт полномочного представителя в Северо-Кавказском федеральном округе: [сайт] // URL: <http://skfo.gov.ru/polpred/invest/> (дата обращения: 27.03.2021).
45. Официальный сайт полномочного представителя в Центральном федеральном округе: [сайт] // URL: http://cfo.gov.ru/polpred/polpred_sovety/invest/ (дата обращения: 24.06.2021).

46. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 27 - 36.

47. Поселок Сириус в Сочи станет первой федеральной территорией в России. 15 эксперт Юг. URL: <https://expertsouth.ru/news/poselok-sirius-v-sochi-stanet-pervoy-federalnoy-territoriey-v-rossii/> (дата обращения 26.03.2022).

48. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях. URL: https://state_law.academic.ru/479/Федеральный_округ (дата обращения: 07.06.2022).

49. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 43 - 50.

50. Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. 2003. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19117> (дата обращения: 07.06.2022).

51. Социально – экономическое положение федеральных округов. Федеральная служба государственной статистики: [сайт] <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13260> (дата обращения: 15.10.2021).

52. Федеральная территория «Сириус». Официальный сайт. [сайт] URL: <https://sirius.gov.ru/> (дата обращения 26.03.2022).

53. Федорец М.Н. Федеральные округа: значимость и роль в государственно – территориальном устройстве Российской Федерации // Государство и право. 2018. № 10. С. 136-140.

54. Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. Политические исследования. 2002. № 4. С. 159–183.

55. Фойгель Е.И., Небрatenко Г.Г., Смирнова И. Г. Перспективная модель государственного устройства «симметричная федерация» в контексте

обеспечения национальной безопасности России // Lex Russia. 2020. Т. 73. № 9 (166). С. 39 - 45.

56. Фомин М.В. Ведомости: Как и зачем реформировать федеральные округа. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/07/03/774435-kak-i-zachem-reformirovat-federalnie-okruga> (дата обращения: 29.10.2021).

57. Цыреторов А.И. Федеральные округа в системе территориального управления России // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. № 2. С.201 - 209.

58. Черкасов К.В. О месте полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в системе и структуре Администрации Президента Российской Федерации // Бизнес в законе. 2007. № 3. С.4 - 12.

59. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административное исследование: Автореферат дис. доктора. юр. наук: 12.00.14 / Сергун Петр Павлович. – Москва: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ. - 2009. – 38 с.