

Федорец Максим Николаевич

соискатель кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»
e-mail: memphis72@mail.ru

Fedorets Maksim Nikolaevich

Phd student of the Departments of Theoretical and Public Law Disciplines,
Tyumen State University
e-mail: memphis72@mail.ru

УДК 342.15

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ КАК НОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

FEDERAL TERRITORY AS A NEW ELEMENT STATE-TERRITORIAL STRUCTURE OF RUSSIA

Аннотация. В статье анализируются некоторые особенности нового структурного элемента государственного устройства Российской Федерации – федеральной территории, возможность образования которой предусматривается в силу конституционных поправок 2020 года. Автор выделяет ряд моментов, связанных с образованием федеральной территории, к числу таковых относит возможность образование федеральной территории на части как одного, так и нескольких субъектов Федерации, необходимость учета мнения проживающего на соответствующей территории субъекта Российской Федерации на процесс образование федеральной территории, особенность организации и деятельности органов публичной власти.

Особенностью федеральной территории является то, что она не обладает статусом субъекта Федерации, а выступает самостоятельной административно-территориальной единицей федерального подчинения, организация публичной власти в которой устанавливается соответствующим федеральным законом. В заключении автор обосновывает некоторые проблемы, которые нуждаются в законодательном разрешении.

Ключевые слова: государственно-территориальное образование федерализм, субъект Федерации, федеративное устройство, федеральная территория.

Abstract. The article analyzes some features of a new structural element of the state structure of the Russian Federation - a federal territory, the possibility of which is provided for by virtue of the constitutional amendments of 2020. The author highlights a number of points related to the formation of a federal territory, including the possibility of forming a federal territory into parts of both one and several subjects of the Federation, the need to take into account the opinion

of a subject of the Russian Federation living in the corresponding territory on the process of forming a federal territory, a feature of organization and activities public authorities.

A feature of the federal territory is that it does not have the status of a subject of the Federation, but acts as an independent administrative-territorial unit of federal subordination, the organization of public authority in which is established by the relevant federal law. In conclusion, the author substantiates some problems that need legislative resolution.

Key words: state-territorial formation federalism, subject of the Federation, federal structure, federal territory.

Процесс федерализации российского государства, начавшийся в конце десятих годов прошлого века, способствовал появлению (формированию) новых административно-территориальных единиц, которые в дальнейшем получили статус субъектов федерации. Юридически история развития отечественного федеративного устройства берет свое начало с момента принятия Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа 3 января 1918 года [1, с. 81].

В основе поэтапного становления нового государственно-территориального устройства советского государства лежал как национальный принцип образования субъектов федерации, так и территориальный. Однако, следует констатировать, что существенной особенностью РСФСР было то, что, в ее составе были образованы как полноценные субъекты федерации (автономные республики, автономии), так и территориальные образования, которые не обладали подобным статусом (края, области). По верному замечанию Д.А. Авдеева «советский федерализм носил формальный характер, а государство в целом развивалось как унитарное государство, если говорить точнее «полуфедеральным» [2, с. 243]

Заключение 31 марта 1992 года Федеративного Договора, который послужил основой для построения в Российской Федерации действительного федерализма, следует рассматривать как очередной этап в совершенствовании государственно-территориального устройства и становление областей и краев как полноценных субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что согласно положениям Федеративного Договора, статус субъектов Российской Федерации получили города Москва и Санкт-Петербург.

Таким образом, к концу 1993 году на высшем конституционном уровне произошло закрепление субъектного состава Российской Федерации, что нашло свое отражение в статье 65 Конституции, которая перечисляет субъекты Российской Федерации. Обращаем внимание, что перечисление наименований субъектов Российской Федерации производится в алфавитном порядке, однако субъекты Федерации изначально группируются на существующие шесть видов. Так, сначала перечисляются республики, далее края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Именно в такой последовательности перечисляются виды субъектов в части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации. Представляется, что было бы логичным перечисление всех субъектов Российской Федерации сделать в алфавитном порядке, не акцентируя внимание на их видовую принадлежность. Это бы сохранило, на наш взгляд, принцип справедливого перечисления наименований субъектов Федерации. По всей видимости, памятуя о том, что в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции перечисление видов субъектов начинается с республик и заканчивается автономными округами, перечисление наименований субъектов в ст. 65 сохранило данное правило.

Известно, что в соответствии с конституционными поправками, принятыми в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 года [8] на территории Российской Федерации могут быть созданы федеральные территории. На первый взгляд может показаться, что федеральные территории следует рассматривать как особые государственно-территориальные единицы, которые не являются субъектами Федерации и, изначально, не предусматривались как отдельные элементы государственного устройства Российской Федерации.

22 декабря 2020 года был принят Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [9] согласно ч. 1 ст. 2 Федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное

стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности. По всей видимости федеральные территории могут образованы на территории любого субъекта Российской Федерации исходя из обозначенных целей, имеющих важное стратегическое или же экономико-социальное значение в масштабах всего государства.

В юридической литературе обсуждаются особенности конституционно-правового статуса федеральных территорий и их встраивание в федеративную систему государственного устройства России [7, с. 50]. К примеру, ведутся дискуссии относительно обязательности образования федеральной территории и особенности организации публичной власти на ней [6, с. 41-42]. В целом большинство исследователей сходятся в том, что «федеральная территория – это территория, не входящая в состав субъекта федерации, которая находится в непосредственном управлении федеральных органов власти» [7, с. 55]

По нашему мнению, во-первых, федеральная территория может быть образована как на части территории субъекта Федерации, так и охватывать собой территорию нескольких субъектов Федерации. Во-вторых, образование федеральной территории должен предшествовать процесс согласования возможности ее образования с соответствующим(-и) субъектом(-тами) Российской Федерации. Хотя, статус субъекта Федерации в случае образования федеральной территории не изменяется, тем не менее, учет мнения населения, проживающих на части данной территории субъекта(-тов) необходим. В-третьих, осуществление публичной власти на федеральной

территории оговаривается соответствующим федеральным законом, что в свою очередь накладывает определенную специфику в формирование и деятельности органов публичной власти данной федеральной территории.

Представляет интерес позиция Е.М. Бухвальда с которой сложно не согласиться. Так, по его мнению, «исходя из конституционных гарантий местного самоуправления (которые адресуются населению, как и многие гарантии социального характера), полагаем, что всякого рода односторонние «усечения» полномочий местного самоуправления сверху, чем бы такие действия ни мотивировались, недопустимы. В соответствии со ст. 133 Конституции, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.... Вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий «своего» муниципалитета и собственных прав в этой сфере в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Однако эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума [3, с. 46].

Безусловно, что появление в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации нового элемента – федеральной территории, нуждается в последующей законодательной регламентацией. Сопоставимость нормы части 1 статьи 67 и положений статьи 5 Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, требуют корректировки. Если же в части 1 статьи 67 перечисляются элементы территории Российской Федерации, которые ее образуют, то в статье 5 говорится лишь о видах субъектов Федерации. При этом ставится акцент на их равноправие. Можно предположить, что данные положения Конституции нуждаются во взаимной корреляции. Однако, памятуя о том, что положения статьи 5 находится в «неприкосновенной» первой главе, то приведение их в соответствии с друг другом видится нам в случае разработки новой Конституции, где не найдет место такое расхождение относительно территориального устройства.

Обращаем внимание также на то, что к территории Российской Федерации, в силу международных норм, относятся и территории консульских учреждений и посольств, а также военные суда (морские, воздушные и космического назначения) где бы они не находились.

По нашему мнению, государственно-территориальное устройство Российской Федерации с учетом конституционных поправок 2020 года нуждается в дальнейшей правовой регламентации. Необходимо не только на законодательном уровне урегулировать вопросы конституционно-правового статуса федеральной территории и порядка функционирования органов публичной власти, которые будут иметь отличаться от системы органов государственной власти в субъектах Федерации. Как отмечает, И.В. Зернов «федеральная территория – особый вид публичного образования, не позволяющее отнести его ни к субъектам государства, ни к муниципальным образованиям. В связи с множественностью подходов к определению содержания понятия федеральной территории в теории и практике современного конституционализма считаем важным его применение только в политическом смысле, так как оно является составляющим более широкого понятия – территория государства» [5, с. 21].

В завершении обозначим некоторые проблемы, которые требуют законодательного разрешения во избежание несогласованностей и несоответствий как с положениями Конституции Российской Федерации, так и с заложенными в ней принципами федерализма. В любом случае, «федеральная территория» является еще одной возможностью создания особого, отличного от обыкновенного, правового режима, специально закрепленного в нормативно-правовых актах и направленного на формирование благоприятных условий для развития общества и государства с учетом специфических факторов характерных для конкретных территорий» [4, с. 35].

Список литературы:

1. Авдеев, Д. А. Российское конституционное право [Электронный ресурс]: учебное пособие / Д. А. Авдеев; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет, Институт дистанционного образования, Институт государства и права. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2021. – 276 с.
2. Авдеев Д.А. Современные проблемы российского федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109). С. 243-246.
3. Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46.
4. Василькова Е.А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 2. С.33-35.
5. Зернов И.В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1. С. 14-23.
6. Зинченко Е.Ю., Е.Н. Хазов. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях // Государственная служба и кадры. 2021. № 4. С. 39-45.
7. Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 3. С. 49-56.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.