

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
14 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова

Федеративное устройство,
федеральные территории,
Сириус, территория России,
организация публичной власти

Исходя из буквального содержания конституционной нормы и заключения Конституционного Суда РФ, определяются конституционные характеристики федеральных территорий. Предлагается рассматривать статус федеральных территорий исходя из элементов статуса субъекта Российской Федерации: территории, населения, предметов ведения, организации государственной власти, имущества и бюджета, системы налогов и сборов, наименования и символов, участия населения в управлении делами государства. Предлагается их деление на два вида: населенные и ненаселенные. Отмечается, что новая редакция ч. 1 ст. 67 Конституции РФ не раскрывает содержание федеральных территорий, в связи с чем определяющее значение для определения их правового статуса будут иметь цели создания федеральных территорий и положения соответствующего федерального закона.

CONSTITUTIONAL STATUS OF FEDERAL TERRITORIES IN RUSSIA: THEORETICAL FOUNDATIONS OF LEGISLATIVE REGULATION

Natalya V. Vasilieva, Svetlana V. Praskova, Yulia V. Pyatkovskaya

Baikal State University, Irkutsk, Russia

Article info

Received –
2020 September 14
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords

Federative structure, federal
territories, Sirius, territory of
Russia, organization of public
power

The subject of the study is the constitutional concept of federal territories in Russia. The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that constitutional status of federal territories in Russia consists of system of elements and identify such elements. The authors use the method of formal legal interpretation of Russian Constitution, the methods of comparative constitutional law, complex analysis, systemic interpretation of Russian laws and drafts of laws. The main results of research, scope of application. When making an amendment to part 1 of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation, the content of this innovation was not disclosed. Therefore the federal law on federal territories will be of decisive importance. The authors define the constitutional characteristics of the federal territories based on the literal content of the constitutional norm and the conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation. The federal territory is an element of the state territory that is not a subject of the federal structure and has a status different from the status of the constituent entities of the Russian Federation. There are specific features of the organization of public power in federal territory. The authors' vision of the content of each of the elements of the federal territories is presented. It is noted that the defining element of the status of federal territories will be the purpose of their creation. The authors propose a conceptual division of federal territories in Russia into two types: inhabited and uninhabited. It is stated that at the moment, the status elements can be clearly defined only in relation to uninhabited federal territories. The formation of the concept of inhabited federal territories will depend on definition of the purpose of their creation. Conclusions. It is proposed to consider the elements of the status of federal territories in Russia, based on the elements of the status of the subject of the Russian Federation, and in comparison with them. Such elements are: territory, population, subjects of jurisdiction, responsibilities, state power organization, property and budget, system of taxes and fees, names and symbols, population's role in the state affairs management.

1. Введение

Одной из принципиальных новаций конституционной реформы 2020 года стало изменение положений части 1 статьи 67 Конституции РФ¹, допускающее возможность создания на территории России федеральных территорий. Сама по себе идея усложнения территориальной структуры России путем создания макроединиц [1–3] или единиц, не являющихся элементом государственно-территориального устройства федерации, ранее высказывалась в науке [4; 5]. Для государства с настолько протяженной и разнообразной территорией, богатой историей и полиэтничным составом, как Россия, любое симметричное территориальное строение будет частично фиктивным. Подтверждением тому является количество разнообразных территориальных единиц с особым (специальным) статусом, признаваемых современным законодательством: закрытые административно-территориальные образования, административно-территориальные единицы с особым статусом, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития и др. Потому содержательно эта новация представляется совершенно целесообразной. Удивляет другое – неожиданность ее появления.

Изменение части 1 статьи 67 Конституции РФ является единственной поправкой, направленной на регулирование территориального устройства. Ни концептуально, ни текстуально она не связана ни с одним другим положением Конституции РФ как в прежней, так и в действующей ее редакции. В результате имеет место полная неопределенность содержания статуса федеральных территорий, которая признается как в научных, так и в общественно-политических кругах² [6].

Более того, отсутствует какое-либо политико-социальное обоснование целей этой новации. Если абсолютное большинство конституционных поправок активно обсуждалось в самых широких общественных кругах, то данное изменение представляет собой «темную лошадку» и с точки зрения целей ее

появления. При первичном упоминании инициативы создания федеральных территорий в России в прессе отмечалось, что в Кремле об этой инициативе не знают. Идея была высказана членом рабочей группы по внесению изменений в Конституцию РФ председателем Тульской областной думы Сергеем Харитоновым³. Какого бы то ни было тщательного обоснования при этом представлено не было. Комментируя инициативу внесения этих изменений в Конституцию РФ, А.А. Клишас помимо приведения зарубежного опыта создания федеральных территорий отметил лишь, что обстоятельствами, предопределяющими необходимость закрепления специальных полномочий и иных условий особого правового режима территорий в России являются повышенные требования к обеспечению безопасности, защите и охране окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности. Также он отметил, что данный вопрос требует детальной проработки и обсуждения с представителями субъектов Российской Федерации⁴. На сегодняшний день, пожалуй, этот комментарий остается единственным достаточно официальным обоснованием целей внесения рассматриваемых изменений. Никакой другой перспективы применения данной инициативы пока не обозначено. Однако вопрос регулирования федеральных территорий в России из разряда научного и общественного обсуждения уже перешел в плоскость практической реализации и требует теоретического обоснования.

К сожалению, в настоящий момент в отечественном государствоведении не имеется какой-либо целостной концепции федеральных территорий. В литературе лишь отмечается, что для подобного рода внутригосударственных образований характерно нахождение под непосредственным управлением со стороны центральных властей [7, с. 31], что, прежде всего, проявляется в отсутствии выборных органов власти, формируемых незави-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² «В концепцию не вписываются». Как Россию поделят на федеральные территории // ФедералПресс. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/fedpress.ru/article/2538332> (дата обращения: 27.08.2020).

³ В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Interfax. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 27.08.2020); Федеральные территории России: госустройство страны предложили подправить // Рамблер/новости. URL: <https://news.rambler.ru/other/43636317-federalnye-territorii-rossii-gosustroystvo-strany-predlozhili-podpravit/> (дата обращения: 27.08.2020).

⁴ Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания // Блоги сенаторов. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/> (дата обращения: 27.08.2020).

симо от центральных органов, а также собственных предметов ведения.

Вряд ли четким ориентиром сможет стать и зарубежный опыт создания в федерации территориальных единиц, не являющихся субъектами федерации, поскольку анализ мировой практики показывает, что единого подхода к федеральным территориям не существует. Это совершенно различные территориальные единицы, как по размерам, географическим характеристикам, так и по численности населения, его составу. Система управления этими территориями также уникальна, она обусловлена множеством факторов, в результате чего степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования, до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением (в том числе путем создания специальных федеральных органов власти) [8, с. 1549].

В этой связи в отечественной практике велика вероятность разработки статуса федеральных территорий путем законодательных проб и ошибок. Именно этот путь и демонстрирует в настоящий момент федеральный законодатель. Принятие Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»⁵ свидетельствует о ситуационном решении, не проработанном ни с точки зрения теоретического обоснования, ни с точки зрения дальнейшей прикладной реализации. Даже поверхностный анализ текста данного закона наглядно показывает отсутствие понимания природы создаваемой территориальной единицы и ее места в системе существующего политико-территориального устройства России. Более или менее четкое законодательное регулирование изложено лишь в отношении организации органов публичной власти.

Выразим надежду, что этот «блин» останется единственным в практике создания федеральных территорий в России. Однако, если и в дальнейшем федеральный законодатель продолжит политику определения статуса отдельных федеральных территорий вне контекста базового концептуального

регулирования статуса этих территориальных единиц на уровне федерального законодательства, ясное представление о тех вопросах, которые требуют нормативного оформления в отношении отдельных единиц, становится вдвойне актуальным. В этой связи необходимо выявить минимальный перечень вопросов, которые требуют обсуждения для формирования концепции федерального закона, вне зависимости от того, будет ли это базовый закон о федеральных территориях либо федеральный закон, определяющий конституционно-правовой статус отдельной территориальной единицы.

2. Конституционные характеристики статуса федеральных территорий

Для определения пределов законодательного регулирования требуется определить содержание положений части 1 статьи 67 Конституции РФ в действующей редакции, поскольку это единственная нормативная основа, предшествующая законодательному регулированию.

Как известно, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации⁶ дополнил часть 1 статьи 67, регулируемую состав территории России, двумя новыми предложениями, сохранив ранее действовавшее предложение неизменным. Включение положения о федеральных территориях именно в эту структурную часть текста Конституции РФ позволяет сделать вывод, что речь идет о реформировании именно территориального устройства государства, а не федеративного [9]. Эта позиция подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который в своем заключении⁷ указал, что положение о возможности создания федеральных территорий не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1, Конституции РФ). Более того, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что создание федеральных территорий по буквальному смыслу конституционных положений не

⁵ О федеральной территории «Сириус»: федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. 25 дек. № 292.

⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. 16 марта. № 55.

⁷ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений

Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

предполагает возможности придания федеральным территориям статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации (абз. 2 пункта 3.1).

Вместе с тем, обращает на себя внимание способ, которым законодатель ввел положение о федеральных территориях: они не упомянуты в рамках первого предложения части 1 статьи 67 Конституции РФ наряду с другими элементами территории России: территорией субъектов Российской Федерации, внутренними водами, территориальным морем и воздушным пространством над ними. О федеральных территориях говорят второе и третье предложение данной части. При этом создание федеральной территории предусматривается «на территории России», а не наряду с иными элементами территории России. Конечно, скорее всего, такая конструкция дополнения вызвана тем, что создание федеральных территорий не является обязательным, а отнесено к усмотрению федерации, т. е. является ее дискреционным полномочием. Однако буквальная формулировка действующего текста части 1 статьи 67 Конституции РФ допускает два прочтения:

1) федеральные территории могут быть созданы наряду с иными элементами территории России. В этом случае федеральная территория должна рассматриваться как самостоятельная территориальная единица, входящая в состав территории России наряду с субъектами Российской Федерации, внутренними водами, территориальным морем и воздушным пространством;

2) федеральные территории могут быть созданы в составе иного элемента территории России (прежде всего в составе территории субъекта Российской Федерации). В этом случае федеральная территория должна рассматриваться как особый режим части элемента территориального устройства России. В случае ее создания в рамках территории субъекта Российской Федерации федеральная территория должна рассматриваться как элемент территориальной структуры субъекта Российской Федерации, а не федерации в целом.

Разумеется, что эти два толкования ведут к совершенно различному пониманию природы и статуса федеральных территорий.

Первый опыт создания федеральной территории в России, к сожалению, не позволяет однозначно ответить даже на вопрос о вхождении или

невхождении федеральной территории «Сириус» в состав субъекта Российской Федерации – Краснодарского края. В тексте федерального закона прямого ответа на данный вопрос нет. С одной стороны, закон предусматривает возможность осуществления на федеральной территории полномочий органов государственной власти Краснодарского края и действия соответствующего регионального законодательства, что можно толковать как подтверждение вхождения федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации. С другой – границы и территория «Сириуса» определены в законе достаточно четко и не привязаны однозначно к территории Краснодарского края, а осуществление государственной власти края сможет стать лишь элементом переходного периода, которое в дальнейшем будет устранено. В этой связи будем исходить из того, что вопрос о вхождении или невхождении федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации пока в федеральном законодательстве не решен.

Кроме того, обозначенные варианты толкования конституционной нормы могут рассматриваться и как взаимоисключающие, и как одновременно допустимые. Потому в дальнейшем могут появиться различные способы определения статуса федеральных территорий. В рамках текущей научной дискуссии поддерживается как понимание федеральной территории в качестве части территории субъекта Российской Федерации [10; с. 56], так и ее понимание как элемента территории федерации наряду с территориями субъектов федерации [11; 12].

Предваряя предстоящие дискуссии, отметим, что допущение возможности создания федеральной территории в рамках территории субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, нивелирует саму идею федеральных территорий. Несмотря на многозначность термина «федеральные территории» [8; 13], в отечественной науке им обозначаются элементы территориального устройства непосредственно федерации. Невхождение федеральной территории в состав субъекта федерации является ее важнейшим содержательным признаком. И в рамках мирового опыта построения федеративного государства отсутствует практика создания федеральных территорий на территории субъектов федерации⁸.

⁸ В этой связи нужно заметить, что в статье 16 Конституции Боливарианской Республики Венесуэла (URL: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_venezolana_de_1999 (дата об-

ращения: 26.08.2020) закреплено, что органическим законом может быть предусмотрено создание федеральных территорий в отдельных районах штатов, что должно быть утверждено путем народного референдума, проведенного

Признание возможности создания федеральной территории в рамках территории субъекта Российской Федерации порождает двойственность ее статуса: одновременное вхождение в состав территориальной структуры федерации и территориальной структуры субъекта Российской Федерации. Эта двойственность, в свою очередь, позволяет смоделировать самое немислимое разграничение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. Учитывая с большим трудом, но до сих пор лишь частично решенную проблему с двойственностью природы территории и населения автономных округов, входивших в состав другого субъекта Российской Федерации, вряд ли стоит порождать новую территориальную единицу двойственной природы. Потому в дальнейшем будем презюмировать невхождение федеральных территорий в состав территории субъекта Российской Федерации. В свою очередь вопрос о возможности создания федеральной территории в рамках внутренних вод или территориального моря требует отдельного исследования.

Также следует обратить внимание на предложение третьей части 1 статьи 67 Конституции РФ, содержащее отсылку к федеральному закону, которым должна регулироваться организация публичной власти на федеральных территориях. Использование формулировки «публичная власть» свидетельствует о том, что законодатель изначально предполагает особенности реализации в федеральных территориях не только государственной власти, но и местного самоуправления. Однако на данной стадии осмысления конституционного статуса федеральных территорий в России следует решить вопрос о возможности полного отсутствия на этих территориях местного самоуправления в традиционном для нашей науки понимании. Может ли прямое федеральное управление исключить осуществление не только региональной власти, но и местного самоуправления. Ответ на этот вопрос далеко неоднозначен. С одной стороны, для любой населенной территории должен в полной мере соблюдаться конституционный принцип народовластия, выражающийся в

обеспечении права граждан на участие в публичных органах, в том числе федерального уровня [14]. С другой, отдельными авторами высказывается и прямо противоположная позиция, о том, что поправки в Конституцию РФ создают предпосылки к полному изъятию у граждан права на осуществление местного самоуправления [15, с. 27] и не только в федеральных территориях [16, с. 3–4].

Представляется, что вопрос о возможности полного отсутствия местного самоуправления как особой публичной власти народа в федеральных территориях и конституционности такой конструкции заслуживает отдельного изучения. В рамках же настоящей статьи необходимо отметить, что особенности организации местного самоуправления в федеральных территориях должны устанавливаться федеральным законом, т. е. актом той же юридической силы, что и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. Какими бы ни были эти особенности, с целью исключения двусмысленного толкования федерального закона о федеральных территориях, законодателю потребуются скорректировать и положения вышеуказанного закона.

Таким образом, в качестве исходного положения для регулирования статуса федеральных территорий в федеральном законе следует определить их как единицы в составе территории России, не являющиеся элементами федеративного устройства и имеющие статус, отличный от статуса субъекта Российской Федерации. При этом такие единицы не должны входить в состав территории субъектов Российской Федерации и должны иметь существенные особенности организации публичной власти.

3. Основные элементы статуса федеральных территорий

Учитывая, что определяющей чертой для федеральных территорий является их отличие от субъекта Российской Федерации, наиболее эффективным представляется конструирование их статуса, исходя из элементов статуса субъекта Российской Федерации. Рассмотрим вопросы, которые возникают по основному из них.

в соответствующей местности. Однако данную норму следует рассматривать скорее как регулирование порядка изъятия соответствующей части из состава территории субъекта федерации, чем как декларирование возможности создания федеральных территорий в рамках территории штата. В любом случае эта норма на практике не применялась.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт. № 202.

3.1. Население федеральной территории

Наличие территориального коллектива, сообщества является важнейшим системообразующим признаком публично-территориального образования. Так, для государства принципиальным вопросом является единство нации, для субъекта федерации очень важен вопрос социальной идентичности населения (национальной, религиозной, территориальной или другой), а для муниципального образования жизненно важным вопросом является сплоченность местного сообщества. Отсутствие же постоянно проживающего населения означает недопустимость создания публично-территориального образования. Однако к федеральным территориям данный постулат не относится. Как раз наоборот, 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. В этом смысле принципиальным вопросом для видовой дифференциации федеральных территорий должен стать вопрос об отсутствии (незначительном количестве) постоянно проживающего населения, либо его достаточном количестве. В связи с изложенным, можно предложить разделение федеральных территорий на две принципиально разные категории:

- 1) населенные;
- 2) ненаселенные.

К последним следует относить территории, на которых постоянно проживающее население полностью отсутствует, либо недостаточно для самостоятельной реализации публичной власти. Под данную категорию попадут территории, в пределах которых отсутствуют населенные пункты, но могут находиться военные базы, полярные станции, пункты метеорологического наблюдения и т. п. Речь идет, прежде всего, об арктических территориях России [17; 18, с. 134], но в равной же степени это могут быть достаточно изолированные островные территории в рамках иных географических районов. Разумеется,

определение таких территорий потребует четкого понимания категории «постоянно проживающее население», а также его количественных и качественных характеристик. Однако решение этого вопроса для отечественного законодательства является настолько болезненным¹⁰, что любая попытка его концептуального решения вызовет только одобрение. Более того, для таких территорий могут быть установлены ограничения в свободе передвижения и выбора места жительства. Например, можно запретить или ограничить на территории федеральной территории возможность для граждан жилищного строительства и регистрации по месту жительства, поскольку для многих территорий Крайнего Севера это является болевой точкой.

Любые федеральные территории, не подпадающие под критерии ненаселенных, следует признавать населенными. С точки зрения определения характеристик населения эти территории не должны иметь принципиальных отличий от иных территорий России.

Наконец, с населением связан еще один важнейший вопрос – выявление его мнения при создании федеральной территории. Как представляется, при создании или упразднении населенных федеральных территорий такая процедура должна быть обязательной и иметь решающий характер. Как известно, действующее законодательство (прежде всего, муниципальное) содержит множество вариантов выявления мнения населения, не препятствующих принятию того или иного управленческого решения. Однако при решении вопроса о принципиальном изменении статуса территории, изъятии ее из состава территории субъекта Российской Федерации необходимым видится применение императивной непосредственной демократии, прежде всего, референдума. Вопросы территориальных изменений всегда воспринимаются населением достаточно настороженно, а порой и болезненно. Потому принципиальное непринятие населением нового статуса способно разрушить территориальный коллектив, даже если он имеется, и сделать неэффективным любую организацию публичной власти. А это, в свою очередь, поставит вопрос об эффективности создания федеральной территории.

¹⁰ Определение критерия постоянного проживания важно для самых разных аспектов публичного права: реализация избирательных прав и иных форм непосредственной демократии, предоставление государственных и муници-

пальных услуг (в том числе, мер социальной помощи и поддержки), определение статуса соответствующей территории (населенный пункт, муниципальное образование и т. п.) и др.

С сожалением можно констатировать, что постулат об учете мнения населения при образовании федеральной территории «Сириус» во внимание принят не был.

3.2. Территория и границы федеральной территории

В отличие от субъектов Российской Федерации территория федеральных территорий не будет определяться в порядке преемственности¹¹. Эти единицы будут создаваться первично на настоящем этапе. И даже если будет воспринята идея о наделении статусом федеральной территории уже существующих территориальных единиц (например, закрытых административно-территориальных образований), то и их территория в статусе федеральной территории должна определяться первично, вне привязки к ранее существовавшей территории и статусу. Это необходимо с целью избежать многочисленных проблем с неопределенностью момента установления границ и их описания. Федеральный закон должен четко определить правовую форму утверждения описания границ федеральных территорий, а также требования к такому описанию. С учетом принятой в настоящий момент практики описания границ муниципальных образований и субъектов Российской Федерации такое описание должно осуществляться в соответствии с требованиями кадастровой деятельности. Оптимальной формой для утверждения такого описания представляется федеральный закон, что и демонстрирует опыт создания федеральной территории «Сириус».

Важным представляется вопрос о порядке определения территории федеральной территории. В прессе уже обращается внимание на то обстоятельство, что создание федеральных территорий неизбежно потребует уменьшения территории субъектов Российской Федерации [13, с. 59], и даже высказывается мысль, что это может быть уменьшением суверенитета субъектов Российской Федерации [19, с. 110]. Однако подобная оценка излишне категорична. Безусловно, создание федеральной территории потребует изменения территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, но на всех уровнях власти, где ведется обсуждение пер-

спектив создания федеральных территорий в России, подчеркивается, что необходимым элементом процедуры создания федеральной территории будут согласительные процедуры с субъектами Российской Федерации. В рамках перспектив разработки федерального закона о федеральных территориях хотелось бы обратить внимание на тот момент, что установление границ федеральной территории будет являться абсолютно новой процедурой, неизвестной действующему законодательству. В том числе, к этой процедуре неприменим принцип изменения границ между субъектами Российской Федерации только с их взаимного согласия, предусмотренный частью 3 статьи 67 Конституции РФ. Потому законодателю нужно тщательно урегулировать такую процедуру и включить в нее все механизмы, необходимые для учета интересов всех заинтересованных лиц.

Наконец, хотелось бы обратить внимание на физико-географические характеристики территории федеральных территорий. В отсутствие четкого понимания целей создания федеральных территорий в этой части трудно делать прогнозы. Однако учитывая озвученные в прессе идеи о создании отдельных федеральных территорий, можно предположить, что федеральными территориями могут быть как достаточно обширные и протяженные территории, граничащие с несколькими субъектами Российской Федерации (Арктика), так и «точечные объекты» (закрытые административно-территориальные образования). Эти характеристики, как минимум, отразятся на процедуре создания федеральных территорий. А с учетом озвученного деления на населенные и ненаселенные, можно предположить, что ненаселенные территории могут быть как достаточно протяженными, так и компактными. В то время, как населенные территории явно должны иметь «точечный характер» и не могут по площади равняться субъекту Российской Федерации. Более того, поскольку федеральные территории будут конструироваться вне контекста исторического, культурного и национального развития – как искусственно создаваемые единицы, в федеральном законе вполне возможно предусмотреть конкретные критерии для определе-

¹¹ Территория всех ныне существующих субъектов Российской Федерации определяется посредством отсылки к ранее существовавшим территориальным образованиям в составе РСФСР. Не являются исключением субъекты Российской Федерации, созданные в результате объединения края (области) с автономным округом (автономными округами), а также субъекты, принятые в состав Российской Фе-

дерации. В этой связи существует множество проблем неопределенности и несогласованности прохождения границ субъектов Российской Федерации, которые не разрешены до сих пор. Подробнее о проблемах определения границ между субъектами Российской Федерации, см., например [20; 21].

ния территории федеральных территорий различных видов. Например, существенной характеристикой для ненаселенных федеральных территорий может стать отдаленность территории, отсутствие либо затрудненность постоянного сообщения с ней, либо географическая обособленность (например, островные территории) и т.п.

3.3. Предметы ведения федеральной территории

Оценивая данный элемент статуса, следует признать, что у федеральной территории он по определению должен отсутствовать. Как было сказано выше, Конституционный Суд Российской Федерации уже достаточно четко определил свою позицию по вопросу о том, что федеральные территории не являются элементами федеративного устройства. А это означает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как принцип федеративного устройства, предусмотренный частью 3 статьи 5 и частью 3 статьи 11 Конституции РФ к ним не применяется. Собственно, и значительная часть положений главы 3 Конституции РФ к федеральным территориям также применяться не должна. И эта неопределенность настолько концептуальна, что делает невозможным применение подавляющего большинства норм законодательства в рамках предметов совместного ведения. Остановимся на этом моменте подробнее.

При поверхностной оценке масштаба специфики реализации предметов публичного ведения в федеральных территориях может показаться, что неопределенность создается лишь в части решения вопросов, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации. Однако это не так. В федеральной территории в более или менее ординарном режиме можно представить себе реализацию только вопросов исключительного ведения Российской Федерации, да и то не всех. Так, вполне можно себе представить работу полиции, Следственного комитета Российской Федерации, иных правоохранительных органов и системы исполнения наказания. Однако уже по вопросам осуществления правосудия начнут возникать проблемы (например, в силу выпадения мировых судей как органов государственной власти субъекта Российской Федерации, квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации и т. п.). Реализация же предметов совместного ведения потребует полного переосмысления. Вся ныне существующая система разграничения полно-

моций в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов ориентирована на участие трех уровней публичной власти. Отсутствие регионального звена делает автоматически невозможным реализацию полномочий и федеральных государственных органов, и органов местного самоуправления.

В этой связи нужно, прежде всего, обратить внимание на реализацию правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации, особенно полномочий реализуемых посредством принятия законов. Как представляется, самостоятельное законодательное регулирование федеральная территория осуществлять не должна. И дело не только в отсутствии законодательного органа, о чем будет сказано ниже, но и в том, что часть 2 статьи 5 Конституции РФ говорит о законодательстве только субъектов Российской Федерации, и статья 76 Конституции РФ осталась неизменной и разграничивает нормотворческую компетенцию только между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, реализация нормотворческих полномочий, возложенных на органы государственной власти федеральной территории, может осуществляться только посредством принятия подзаконных актов.

Уже только это обстоятельство фактически делает невозможным реализацию полномочий федеральных и местных органов власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вопросам местного значения в рамках соответствующей сферы). Как известно, законодательная компетенция регионов по предметам совместного ведения имеет излишне дифференцированный («лоскутный») характер, однако именно эта характеристика свидетельствует о том, что отсутствие региональных законов будет препятствовать реализации существенной части полномочий федеральных и местных органов, даже если такие органы будут созданы в обычном порядке.

Что же касается вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, то, соглашаясь с их эфемерностью и декоративностью, можно предвидеть отдельные осложнения и здесь. Например, несмотря на разнообразие мнений в науке, фактически к исключительному ведению субъектов Российской Федерации относится определение вида и категории населенного пункта, а также принятие решения о его создании и упразднении. При отсутствии законодательного регулирования на уровне региона эти вопросы необходимо будет решать в ином порядке.

Безусловно, решить обозначенные проблемы можно, «раскидав» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации между федеральными и местными органами власти. Так, необходимые законотворческие полномочия может взять на себя федеральный законодатель, а реализацию правоприменительных полномочий можно возложить на специально создаваемые федеральные органы исполнительной власти. Однако такой подход является худшим из возможных. В ситуации, когда фактически сохраняется общее разграничение предметов ведения и полномочий, но недостающее региональное звено восполняется специализированными органами власти, возникает вопрос: зачем создавалась федеральная территория? Ведь, вопрос ее своеобразия будет сводиться всего лишь к порядку формирования специализированных федеральных органов власти. Имеет ли это смысл?

Поэтому концептуально важным представляется определение постулата: в федеральной территории нет разграничения предметов ведения и полномочий. Все вопросы государственного ведения, которые требуется решать на ее территории, находятся в ведении Российской Федерации. Это означает, что ни один орган государственной власти на такой территории (даже при условии сохранения тождественного наименования) не может работать в том же режиме, что и на территории субъекта Российской Федерации.

Намного сложнее сказать, как в этой связи должны определяться вопросы местного значения. С одной стороны, в законодательстве постулируется их особая природа и несвязность с предметами государственного ведения. С другой стороны, очевидно, что это фикция. Подавляющее большинство вопросов местного значения находятся в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а потому находится в неразрывной связи с реализацией государственных полномочий. В рамках настоящего исследования дать ответ на этот вопрос не представляется возможным. Реализация местного самоуправления в федеральных территориях требует отдельного исследования.

В связи с вопросом о реализации предметов государственного ведения и полномочий в федеральных территориях можно предложить решать его по-разному для населенных и ненаселенных территорий.

В отношении ненаселенных федеральных территорий, как представляется, компетенция федеральных органов власти должна определяться закрытым перечнем, исходя из реальной необходимости. Здесь определяющим принципом должна быть формула «нет населения – нет полномочий»¹². Поэтому можно рекомендовать законодателю продумать закрытый перечень полномочий федерального ведения, которые должны реализовываться на такой территории, а также систему их реализации.

В отношении населенных федеральных территорий ситуация намного сложнее. Полностью отказаться от существующего для основной части территории России разграничения предметов ведения и полномочий здесь вряд ли удастся. Поэтому разграничение необходимо будет продумывать, исходя из тех целей, для которых такая территория будет создаваться. Так, очевидно, что режим обеспечения безопасного функционирования объектов атомной промышленности потребует совершенно иного разграничения полномочий, нежели режим приоритетного экономического развития.

В любом случае именно вопрос реализации предметов государственного ведения составляет сущностное своеобразие федеральной территории как «несубъекта Российской Федерации». Однако опыт создания федеральной территории «Сириус» свидетельствует о том, что данный вопрос совершенно не проработан и федеральному закону об этой территории предстоит пережить многократные изменения. Полагаем, что решение столь важного вопроса публичной власти методом проб и ошибок вряд ли стоит признать удачным.

3.4. Организация государственной власти в федеральной территории

Особенности организации публичной власти, как было упомянуто выше, одна из немногих конституционных характеристик федеральных территорий. Однако именно она, на наш взгляд, наименее существенна. Выбор той или иной системы управления зачастую носит произвольный характер и обусловлен самыми разными (в том числе, личностными) факторами. Так, модель организации органов публичной власти федеральной территории «Сириус» явно заимствована у муниципального уровня.

В рамках настоящей статьи остановимся лишь на тех концептуальных положениях, которые явля-

¹² В отношении ненаселенных федеральных территорий также можно рекомендовать формулу «нет населения – нет местного самоуправления». При таком подходе вся

публичная власть будет представлена только федеральными органами власти.

ются границами для дискреционного усмотрения федерального законодателя.

Определяющим конституционным принципом для определения системы государственных органов федеральной территории является принцип разделения властей, предусмотренный статьей 10 Конституции РФ, что позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, в ситуации отсутствия органов государственной власти субъектов Российской Федерации это означает, что единственным законодательным органом для такой территории выступает Федеральное Собрание Российской Федерации (статья 94 Конституции РФ). Иные законодательные органы для такой территории не могут быть созданы. Сложнее с представительными органами. С одной стороны, Конституция РФ не запрещает создание представительных, но не законодательных федеральных органов власти, что и демонстрируют положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Первая федеральная территория Российской Федерации будет иметь столь обширный и разнообразный по составу представительный орган, что в дальнейшем это может стать проблемой для эффективного функционирования исполнительных органов. С другой стороны, федеральный закон не дает ответа на вопрос о природе данного органа. Представительный орган трудно представить себе в системе исполнительных органов власти, но и к законодательной власти России Совет федеральной территории «Сириус» явно не относится. Вероятно, законодатель исходил из отнесения его к категории иных государственных органов. Однако вопрос о необходимости такого органа в ситуации отсутствия у него законодательной компетенции, а также вопрос о природе его актов остается открытым.

Во-вторых, обязательным является наличие федеральных исполнительных органов власти (скорее всего специально созданных для такой территории, хотя возможно частичное сохранение и общепринятой системы федеральных исполнительных органов). Так, в федеральной территории «Сириус» прямо предусмотрено создание только администрации – исполнительно-распорядительного органа. Однако даже на вопрос о природе данного органа как высшего исполнительного органа, возглавляющего систему иных исполнительных органов, или как единого конгломерата исполнительных структур (по аналогии с администрацией муниципального образования), федеральный закон ответа не дает.

В-третьих, вопрос о судебных органах может решаться по-разному. Для ненаселенных федераль-

ных территорий, где предполагается минимум хозяйственной деятельности и специализированный (прежде всего, военный) контингент, оптимальным представляется создание специализированных судов с особым набором полномочий. В отношении же населенных федеральных территорий можно спрогнозировать в целом сохранение общепринятой судебной системы. В том числе, целесообразно сохранить систему мировых судей, решив вопрос об их принадлежности.

В отношении же иных государственных органов вопрос может решаться по-разному. Так, создание избирательных комиссий в ненаселенных федеральных территориях будет зависеть от того, как будет решен вопрос с реализацией избирательного права. Ведь, если постулировать, что граждане, находящиеся на этой территории, не проживают на ней постоянно, это ставит вопрос об их участии в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания по мажоритарной системе. Впрочем, организация голосования для избрания депутатов по пропорциональной системе и на выборах Президента Российской Федерации понадобится в любом случае. В населенных федеральных территориях система избирательных комиссий во-многом будет определяться наличием или отсутствием выборных органов (должностных лиц) федеральной территории.

Но предметом для наиболее многочисленных дискуссий, несомненно, будет вопрос о статусе высшего должностного лица федеральной территории. Такая должность, на наш взгляд, будет создана при любой организации государственной власти в федеральной территории. Представляется, что здесь концептуально возможны 2 варианта:

1) такая должность определяется как должность федеральной государственной службы и замещается путем назначения федеральным центром (Президентом РФ или Правительством РФ, возможно по согласованию с Федеральным Собранием РФ);

2) такая должность определяется как государственная должность Российской Федерации, что позволяет придать ей самостоятельный статус и делает возможным согласование с населением в том или ином варианте. Вряд ли речь будет идти о прямых выборах, поскольку это не согласуется с целями создания федеральной территории, как территории, управляемой непосредственно федерацией. Скорее населению будет предоставлена возможность одобрения или неодобрения кандидатуры, представленной федеральным центром.

Первый вариант наиболее подходит для ненаселенных федеральных территорий, второй – для населенных. Однако, возможны и «гибридные» варианты.

Обращает на себя внимание тот факт, что положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» не дают ответа даже на вопрос о статусе главы администрации федеральной территории. Определяется лишь способ замещения – назначение представительным органом (части 2 и 3 статьи 14). Однако вопрос природы данной должности находит обоснование лишь в абстрактном указании на возможность создания государственных должностей в системе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и должностей федеральной государственной гражданской службы в органах публичной власти федеральной территории «Сириус» (часть 3 статьи 10).

3.5. Имущество и бюджет федеральной территории

Правовое регулирование имущественных и бюджетных отношений нацелено на создание и обеспечение экономической основы публично-правового образования и обеспечение его финансовой устойчивости [22]. Несмотря на то, что создание федеральных территорий не порождает возникновения самостоятельного публично-правового образования, в них, безусловно, будет присутствовать потребность в финансировании реализации конституционных прав граждан и обеспечении иных публичных нужд.

В данном случае видится два варианта решения обозначенной проблемы:

1) признать федеральную территорию для целей бюджетно-правового регулирования квази-публично-правовым образованием, имеющим право на отдельный бюджет, который будет находиться в федеральной собственности и управляться отраслевыми федеральными органами исполнительной власти;

2) финансирование нужд федеральных территорий на основании сметы за счет средств федерального бюджета.

В случае ненаселенной федеральной территории предпочтительнее выглядит второй вариант, а в случае населенной – первый, поскольку наличие отдельного бюджета делает возможным межбюджетные отношения с местными бюджетами муници-

пальных образований, расположенных в границах федеральной территории.

Что касается иного необходимого имущества в публичной сфере, то с учетом действующего гражданского законодательства в части регламентации форм собственности в данном случае видится возможным использование лишь имущества, находящегося в федеральной собственности. Вопрос же о наличии или отсутствии муниципальной собственности должен решаться вместе с вопросом о реализации местного самоуправления в федеральных территориях.

К сожалению, опыт создания федеральной территории «Сириус» не дает в плане экономической основы даже примерных ориентиров. В настоящий момент из федерального закона явствует лишь, что у этой территории должно быть имущество и бюджет (статья 43). Однако неясно, каким образом несубъект федеративных отношений может быть участником гражданского оборота и участником бюджетных отношений.

3.6. Система налогов и сборов в федеральной территории

Особенности установления, введения и взимания налогов и сборов в федеральной территории нуждаются в тщательном теоретическом осмыслении и законодательной проработке. Существующая система налогов и сборов отражает федеративное устройство Российской Федерации и включает в себя федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Так как региональные и местные налоги согласно статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации¹³ устанавливаются и вводятся в действие Налоговым кодексом Российской Федерации и законами (нормативными правовыми актами) представительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления), соответственно, поскольку мы говорим об отсутствии субъекта Российской Федерации и (в случае ненаселенных федеральных территорий) возможном отсутствии муниципальных образований, логично сделать вывод о том, что в федеральных территориях будут взиматься только федеральные налоги и сборы либо федеральные и местные налоги и сборы.

Вместе с тем, такое положение будет нарушать основополагающие принципы налогообложения – всеобщности и равенства налогообложения, единства налоговой политики и единства экономического

¹³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от

20.07.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

пространства. Очень сложно даже гипотетически предположить, что в федеральных территориях будут отсутствовать объекты налогообложения по региональным и местным налогам (земельные участки, находящиеся у физических лиц или организаций на праве собственности, праве бессрочного пользования или праве пожизненного (наследуемого) владения; объекты недвижимого имущества, транспортные средства в собственности лиц). При наличии таковых невзимание в федеральных территориях земельного и транспортного налогов, налогов на имущество физических лиц и организаций поставит налогоплательщиков в неравное положение с налогоплательщиками на иных территориях в России.

Соблюдение обозначенных принципов налогообложения возможно только при взимании всех налогов и сборов на всей территории Российской Федерации, включая федеральные территории. В связи с чем возникает вопрос: на кого будет возложено полномочие принимать решения по налогам, которые отнесены к полномочиям законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Нами уже акцентировано внимание на отсутствии предметов ведения как элемента статуса у федеральной территории. В этой связи вопрос о принадлежности полномочий в сфере налогообложения должен решаться не путем механического «переложения», а пересмотра самой концепции: может ли в ситуации отсутствия разграничения предметов ведения разграничиваться уровни налогов?

Здесь уместно отметить, что следование принципам единства налоговой политики и единства экономического пространства предполагает построение централизованной системы налогов и сборов и централизацию налоговых полномочий [23, с. 47; 24, с. 250]. Обращает на себя внимание тот факт, что к настоящему времени полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области налогообложения и сборов существенным образом ограничены федерацией. Согласно статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации они определяют в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Причем, сделана оговорка «если эти элементы налогообложения не установлены Налоговым кодексом

Российской Федерации». То есть уже в действующей редакции установлена возможность консолидации полномочий в области региональных налогов и сборов на федеральном уровне.

Также в Налоговом кодексе Российской Федерации имеются нормы, позволяющие взимать обозначенные налоги и при отсутствии соответствующего закона субъекта Российской Федерации или решения муниципального образования. Так, в пункте 4 статьи 361 Налогового кодекса Российской Федерации¹⁴ закреплено, что в случае, если налоговые ставки транспортного налога не определены законами субъектов Российской Федерации, налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в пункте 1 настоящей статьи. Согласно пункту 3 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации в случае, если налоговые ставки земельного налога не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в пункте 1 настоящей статьи.

Полагаем, что такой способ регулирования – консолидация полномочий по установлению и введению налогов на федеральном уровне и определение всех элементов обозначенных налогов Налоговым кодексом Российской Федерации применим и при установлении и введении налогов и сборов, отнесенных в настоящее время к категории региональных и местных, в отношении федеральных территорий.

При решении вопроса о зачислении этих платежей в бюджетную систему Российской Федерации необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство. При этом, с учетом избранной концепции бюджетной деятельности в федеральных территориях данные платежи будут зачисляться либо в бюджет федеральной территории, либо в федеральный бюджет.

3.7. Наименование и символы федеральной территории

Наименование, призванное идентифицировать федеральную территорию в качестве элемента территории России, разумеется, необходимо. Вариативность для регулирования имеет сейчас не вопрос его наличия или отсутствия, а порядок его присвоения и изменения. На наш взгляд, этот вопрос должен решаться во взаимосвязи с признанием (непризна-

¹⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред.

от 31.07.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

нием) федеральных территорий географическим объектом. И ответ на него далеко не однозначен.

С одной стороны, все элементы, входящие непосредственно в состав территории России (прежде всего, субъекты Российской Федерации) являются географическими объектами. С другой стороны, существующий порядок присвоения наименований и переименования географических объектов будет не применим к федеральным территориям, поскольку участником данной процедуры являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Потому ценность признания федеральных территорий географическим объектом фактически нивелируется необходимостью регламентации отдельного порядка для их наименования и переименования. И тем не менее наиболее целесообразным представляется признание федеральных территорий географическим объектом (что потребует внесения изменений в соответствующий федеральный закон¹⁵), поскольку это позволит избежать той двойственности, которая сейчас имеет место в отношении муниципальных образований.

К сожалению, при создании федеральной территории «Сириус» этот вопрос не был решен.

Что же касается присвоения наименования, то наиболее целесообразным предоставляется это делать одновременно с созданием федеральной территории в федеральном законе, что и демонстрирует Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус». А переименование следует осуществлять путем внесения изменений в федеральный закон. При этом целесообразно использовать ту или иную форму выявления мнения населения.

Символика как элемент оформления статуса федеральной территории явно не обязательна. Отсутствие символики может стать одной из отличительных черт федеральной территории по сравнению с субъектами Российской Федерации. Впрочем, с равной вероятностью такая символика может утверждаться в той или иной форме. Вряд ли федеральные территории будут иметь полный набор символов (герб, флаг, гимн). Наиболее востребованным и узнаваемым является герб, поэтому в случае признания необходимости утверждения символов федеральной территории, вероятнее всего, они будут иметь собственный герб. В отношении символов федеральной территории «Сириус» законодатель ис-

пользовал отсылочное регулирование, включив данный вопрос в предмет регулирования ее устава.

3.8. Участие населения федеральной территории в управлении делами государства

Одним из самых сложных вопросов организации публичной власти в федеральных территориях будет вопрос участия ее населения в управлении делами государства.

Не имея собственного представительства в виде законодательного органа и высшего должностного лица с собственным статусом, а возможно и выборных органов местного самоуправления, население такой территории будет иметь возможность участия в управлении делами государства только непосредственно и через представительство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Опять же формы непосредственного участия могут быть реализуемы не в полной мере. Как было сказано выше, вполне вероятно, что в ненаселенных федеральных территориях население не будет иметь возможности участия в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам. В любом случае, степень участия населения в управлении делами государства будет существенно снижена. И если в отношении ненаселенных федеральных территорий такое понижение выглядит вполне обоснованным в связи с временным характером проживания, то для населенной федеральной территории это может стать угрозой самого их существования.

Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» по данному вопросу демонстрирует лишь перечень предполагаемых форм участия населения (статья 11).

3.9. Цель создания федеральной территории

Применительно к субъекту Российской Федерации такой элемент статуса не может существовать, поскольку государственно-территориальное образование является естественной формой организации населения путем публичной политической власти и формой существования общества. Федеральные же территории, напротив, являются изъятием из общего правила, которое должно быть обосновано четкой и понятной целью. Поэтому, как представляется, цель создания будет определяющим элементом статуса федеральной территории.

¹⁵ О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ // Российская газета. 1997. 24 дек. № 246.

Так, в отношении ненаселенных федеральных территорий обобщенно цель создания можно сформулировать как реализацию государственной власти на территориях, где в силу климатических условий, отдаленности, изолированности и малонаселенности ее реализация в «штатном режиме» невозможна. В отношении же населенных федеральных территорий четкая формулировка цели создания должна стать первым вопросом, на который необходимо ответить законодателю при конструировании статуса. Именно цель создания населенной федеральной территории, на наш взгляд, является основой для их видовой дифференциации.

В этом плане крайне показательны положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Согласно части 1 его статьи 2 целью создания первой в России федеральной территории является обеспечение 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. Иначе говоря, речь идет о создании еще одной разновидности территории инновационного развития.

В настоящий момент представителями власти в той или иной форме также были озвучены следующие цели, которые могут стать основой создания населенных федеральных территорий: повышенные требования к обеспечению безопасности, защита и охрана окружающей среды, осуществление космической деятельности. Каждая из них требует тщательной проработки.

4. Выводы

Подводя итоги, можно предложить следующее концептуальное видение федеральных территорий в России.

Ненаселенные федеральные территории – часть территории Российской Федерации, на которой из-за отдаленности, сложных климатических условий и (или) транспортной изолированности отсутствует постоянно проживающее население, в силу чего реализация государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в полной мере невозможна. Такие территории могут иметь как достаточно обширную площадь, так и незначительную. Организация публичной власти на таких территориях должна осуществляться по принципу «прямого федерального управления», т.е. исключительно федеральными органами власти в целях реализации необходимых предметов государственного ведения: обороны и безопасности государства, обеспечение безопасности личности, защита государственной границы, метеорология и др. Финансирование таких территорий должно осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Населенные федеральные территории – относительно небольшие по площади части территории России, имеющие постоянно проживающее население, на которых организация публичной власти имеет существенные особенности, исходя из определенного приоритетного направления (повышенные требования к обеспечению безопасности, защита и охрана окружающей среды, создание условий по повышению инвестиционной привлекательности, осуществление космической деятельности и др.). Четко выделить иные существенные характеристики на настоящий момент затруднительно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Fomin M.V. Project federal territories as an object of the spatial development of Siberia and the far east of Russia / M.V. Fomin, S.V. Ryazantsev, V.A. Bezverbny, N.Y. Mikryukov, A.A. Ter-Akopov // Amazonia Investiga. – 2019. – Vol. 8. – № 19. – С. 107–119.
2. Havlík V. Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification / V. Havlík // Journal of Common Market Studies. – 2020. – Vol. 58, iss. 5. – P. 1288–1306.
3. Henriques M.H. Promoting sustainability in a low density territory through geoheritage: Casa da Pedra case-study (Araripe Geopark, NE Brazil) / M.H. Henriques, A.R.S.F. Castro, Y.R. Félix, I.S. Carvalho // Resources Policy. – 2020. – Vol. 67. – DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101684.
4. Праскова С.В. Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц / С.В. Праскова // Академический юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 13–25.
5. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти / С.И. Некрасов // Lex russica. – 2017. – № 1. – С. 140–152.

6. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-ФКЗ / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 9–17.
7. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей / И.В. Ирхин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 6. – С. 30–37.
8. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах / С.В. Праскова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 12. – С. 1543–1551.
9. Праскова С.В. Конституционное регулирование состава территории государства: сравнительно-правовое исследование / С.В. Праскова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 6. – С. 29–35.
10. Майборода В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории / В.А. Майборода // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 4. – С. 55–59.
11. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. / Е.Ю. Бархатова. – М. : Проспект, 2020. – 256 с.
12. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
13. Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив / М.В. Мархгейм // Социально-политические науки. – 2020. – Т.10. – № 3. – С. 56–61.
14. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.
15. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 24–30.
16. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3–16.
17. Zamyatina N. The sandwich of Russian space: How different spaces differentiate themes in regional science / N. Zamyatina, R. Goncharov, A. Poturaeva, A. Pelyasov // Regional science policy and practice. – Vol. 12. – № 4. – С. 559–577. – DOI: 10.1111/rsp3.12272.
18. Палкин И.И. Обоснование статуса Арктики, как территории прямого федерального подчинения / И.И. Палкин, Т.М. Редькина, В.Я. Окрушко // Инновационная кластеризация науки и практики в условиях цифровизации. Сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2020. – С. 133–135.
19. Добрыдень Е.А. Проблематика федеральных территорий в поправках к Конституции РФ / Е.А. Добрыдень // Актуальные исследования. – 2020. – № 11 (14). – С. 109–111.
20. Лексин И.В. О проблемах установления и корректировки границ субъектов Российской Федерации / И.В. Лексин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2013. – Т. 6, № 6. – С. 40–54.
21. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения / А.Н. Чертков // Журнал российского права. – 2009. – № 12 (156). – С. 22–31.
22. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н.А. Поветкина ; под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.
23. Бочкарева Е.А. Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование / Е.А. Бочкарева. – Краснодар : Перспективы образования, 2013. – 320 с.
24. Tsindeliani I. Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance / Tsindeliani I. et al. // Opcion. – 2019. – Vol. 35, № 24 Special Edition. – P. 247–259.

REFERENCES

1. Fomin M.V., Ryazantsev S.V., Bezverbny V.A., Mikryukov N.Y., Ter-Akopov A.A. Project federal territories as an object of the spatial development of Siberia and the far east of Russia. *Amazonia Investiga*, 2019, vol. 8, no. 19, pp. 107-119.
2. Havlík V. Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification. *Journal of Common Market Studies*, 2020, vol. 58, issue 5, pp. 1288-1306.
3. Henriques M.H., Castro A.R.S.F., Félix Y.R., Carvalho I.S. Promoting sustainability in a low density territory through geoheritage: Casa da Pedra case-study (Araripe Geopark, NE Brazil). *Resources Policy*, 2020, vol. 67. DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101684
4. Praskova S.V. Russian model of territorial organization: on the presence of federal territorial units. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal from Irkutsk*, 2014, no. 4, pp. 13-25. (In Russ.).
5. Nekrasov S.I. Extraterritorial competence in the territorial organization of public authority. *Lex russica*, 2017, no. 1, pp. 140-152. (In Russ.).
6. Dzhagaryan A.A. Believe the corrected one? Subjective notes in connection with the Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2020 No. 1-FKZ. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, pp. 9-17. (In Russ.).
7. Irkhin I.V. Federal Territories and Federal Districts: Mixing Constitutional Legal Models. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of foreign legislation and comparative law*, 2017, no. 6, pp. 30-37. (In Russ.).
8. Praskova S.V. On federal territorial units. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 12 (37), pp. 1543-1551. (In Russ.).
9. Praskova S.V. Constitutional regulation of the composition of the territory of the state: comparative legal research. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of foreign legislation and comparative law*, 2011, no. 6, pp. 29-35. (In Russ.).
10. Mayboroda V.A. Urban development regulation of the federal territory. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya = Theoretical and Applied Law*, 2020, no. 4, pp. 55-59. (In Russ.).
11. Barhatova E.Yu. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation: new edition (article by article)*. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 256 p. (In Russ.).
12. Habrieva T.Ya., Klishas A.A. *Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities»*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).
13. Marchheim M.V. Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects. *Sotsial'no-politicheskie nauki = Sociopolitical sciences*, 2020, v. 10, no. 3, pp. 56-61. (In Russ.).
14. Gricenko E.V. Federalism and Local Self-Government in the Light of the 2020 Russian Constitutional Reform. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2020, no. 4, pp. 80-97. (In Russ.).
15. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: mechanisms for embedding local self-government in the system of state power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, pp. 24-30. (In Russ.).
16. Shugrina E.S. Designing the future: what should be in the foundations of state policy in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2020, no. 3, pp. 3-16. (In Russ.).
17. Zamyatina N., Goncharov R., Poturaeva A., Pelyasov A. The sandwich of Russian space: How different spaces differentiate themes in regional science. *Regional science policy and practice*, vol. 12, no. 4, pp. 559-577. DOI: 10.1111/rsp3.12272.
18. Palkin I.I. Red'kina T.M., Okrushko V.YA. Justification of the status of the Arctic as a territory of direct federal subordination, in: *Innovative clustering of science and practice in the context of digitalization : a collection of scientific articles based on the results of the International Scientific and Practical Conference. February 14-15, 2020*. St. Petersburg, Publishing House of SPbSUE, 2020, pp. 133-135. (In Russ.).
19. Dobryden E.A. The problems of federal territories in amendments to the Constitution of the Russian Federation. *Aktual'nye issledovaniya*, 2020, no. 11, pp. 109-111. (In Russ.).

20. Lexin I.V. On the problems of establishing and adjusting the borders of the constituent entities of the Russian Federation. *Problemyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem analysis and public administration projection*, 2013, v. 6, no. 6, pp. 40-54. (In Russ.).

21. Chertkov A.N. Legislative regulation of the territorial structure of the Russian Federation: problems and solutions. *Zhurnal Rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 12, pp. 22-31. (In Russ.).

22. Povetkina N.A. *Financial stability of the Russian Federation. Legal doctrine and practice of security*. Moscow, IZiSP Publ., KONTRAKT Publ., 2016. 344 p. (In Russ.).

23. Bochkareva E.A. *Balanced budgetary system: financial and legal research*. Krasnodar, Perspektivy obrazovaniya Publ., 2013. 320 p. (In Russ.).

24. Tsindeliani I., Selyukov A., Bochkareva E., Mironova S. Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance. *Opcion*, 2019, vol. 35, no. 24 Special Edition, pp. 247-259.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Васильева Наталья Викторовна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальский государственный университет 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: nativi@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6522-6383
SPIN-код РИНЦ: 3563-1619

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальский государственный университет 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: savap@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4518-3659
ResearcherID: AAC-8601-2020
SPIN-код РИНЦ: 5498-3194

Пятковская Юлия Валерьевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского и финансового права Байкальский государственный университет 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: julart@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4971-7761
SPIN-код РИНЦ: 6542-4326

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Васильева Н.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 124–140. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Natalya V. Vasilieva – Doctor of Law, Associate Professor, Head, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: nativi@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6522-6383
RSCI SPIN-code: 3563-1619

Svetlana V. Praskova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: savap@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4518-3659
ResearcherID: AAC-8601-2020
RSCI SPIN-code: 5498-3194

Yulia V. Pyatkovskaya – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: julart@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4971-7761
RSCI SPIN-code: 6542-4326

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vasilieva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Yu.V. Constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 124–140. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140. (In Russ.).