

Научная статья

УДК 342.5

DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).135-144



Характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: текущие тенденции законодательной политики

Светлана Васильевна Праскова

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
savap@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4518-3659>

АННОТАЦИЯ

Одной из наиболее дискуссионных проблем современного российского конституционного строительства является вопрос о том, входят ли федеральные территории непосредственно в состав территории России либо они должны быть составной частью территории субъекта Российской Федерации. Конституция РФ не дает однозначного ответа на этот вопрос, допуская двоякое толкование положений части 1 статьи 67. Федеральные законы также прямо на вопрос о характере вхождения федеральных территорий в состав территории России не отвечают. Автор отмечает, что комплексный закон, посвященный организации публичной власти на федеральных территориях, не принят, и тенденция развития законодательства направлена на принятие отдельного федерального закона о каждой федеральной территории. Положения же Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» сформулированы таким образом, чтобы ответить на вопрос о ее вхождении или невхождении в состав территории Краснодарского края было невозможно.

Одновременно в настоящее время происходит ревизия основ организации публичной власти в России. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» содержит правила, предполагающие вхождение федеральных территорий в состав территории субъекта Российской Федерации наряду с административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, закрытыми административно-территориальными образованиями и иными территориальными единицами с особым статусом. На основе чего автор приходит к выводу о направленности текущей законодательной политики на создание федеральных территорий в границах субъектов Российской Федерации, что может нивелировать саму идею создания федеральных территорий в России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

федеральные территории, Сириус, состав территории России, органы публичной власти

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Праскова С.В. Характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: текущие тенденции законодательной политики // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 2. С. 135–144. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).135-144.

Original article

The character of joining federal territories within the territory of the Russian Federation: current trends in legislative policy

Svetlana V. Praskova

Baikal State University, Irkutsk, Russia
savap@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4518-3659>

ABSTRACT

One of the most controversial problems of modern Russian constitutional construction is the issue of whether the federal territories are directly part of the territory of Russia or they should be an integral part of the territory of a subject of the Russian Federation. The Constitution of the Russian Federation does not give an unambiguous answer to the issue posed, allowing a double interpretation of the provisions of Part 1 of Article 67. The federal laws also do not directly respond to the issue on the character of joining the federal territories within the territory of the Russian Federation. The author notes that comprehensive law on the organization of public power in the federal territories has not been enacted in Russia and the tendency for the development

© Праскова С.В., 2022

of legislation is aimed at enacting a separate federal law for an individual federal territory. The provisions of the Federal Law "On the Federal Territory "Sirius" are formulated in such a way as to answer the question about its joining or non-joining within the territory of the Krasnodar Territory was impossible.

At the same time, the foundations of the organization of public power in Russia are being revised. The Federal Law "On General Principles for the Organization of Public Power in Constituent Entities of the Russian Federation" contains rules implying joining federal territories into the territory of a constituent entity of the Russian Federation along with administrative centers (capitals) of constituent entities of the Russian Federation, closed administrative territorial entities and other territorial units with a special status. Thus, the author concludes that the current legislative policy is aimed at creating the federal territories within the borders of the constituent entities of the Russian Federation, which can neutralize the very idea of creating federal territories in Russia.

KEYWORDS

federal territories, Sirius, the composition of the territory of Russia, public authorities

FOR CITATION

Praskova S.V. The character of joining federal territories within the territory of the Russian Federation: current trends in legislative policy. *Akademicheskij yuridicheskij journal = Academic Law Journal*. 2022;23(2):135–144. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).135-144.

Введение

С внесением в Конституцию РФ¹ поправок 2020 года начался новый этап развития российского конституционализма. Это касается не только соответствующей отрасли права, но и науки: перед учеными-конституционалистами стоят задачи по анализу и осмыслению состоявшихся изменений, по исследованию новых направлений и аспектов конституционно-правового развития России [1, с. 194].

С момента оглашения предложений о создании в России федеральных территорий этот вопрос находится в центре научных и политико-правовых обсуждений. Скоростной характер внесения дополнений в часть 1 статьи 67 Конституции РФ и отсутствие какой-либо доктринальной определенности природы данного института предопределили весьма широкий спектр мнений о различных элементах статуса федеральной территории в России. В периодической научной литературе, посвященной обсуждаемой проблематике, можно встретить диаметрально противоположные точки зрения о целях создания федеральных территорий, природе их органов публичной власти, организации в них местного самоуправления. К числу столь же неоднозначных относится и вопрос о характере вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: входят ли они непосредственно — как самостоятельный элемент, либо опосредовано — как элемент другой составной части территории государства, прежде всего, субъекта Российской Федерации.

В опубликованных после принятия конституционных поправок научных статьях, посвященных осмыслению природы федеральных территорий, можно встретить как основанное на мировом опыте категоричное утверждение о том, что федеральные территории должны быть элементом состава территории Российской Федерации, а не ее субъектов [2, с. 52; 3, с. 124], так и не менее безапелляционные утверждения о вхождении федеральных территорий в состав территории субъекта Российской Федерации [4, с. 37; 5, с. 34]. Нередко исследователь констатирует наличие проблемы, но свое мнение по ней не выражает [6]. Вместе с тем определенность в данном вопросе имеет концептуальное значение. Невхождение федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации предопределяет ее понимание как самостоятельного элемента территории России, пусть не наравне с субъектами федеративного устройства², но наряду с ними. Вхождение же федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации сводит ее статус

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общенар. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

² Оценивая конституционность проекта закона о поправках к Конституции РФ, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении отметил, что создание федеральных территорий по буквальному смыслу конституционных положений не предполагает возможности придания федеральным территориям статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации (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. № 56.).

до особенностей организации публичной власти в отдельно взятой единице административно-территориального устройства.

Автор ранее уже высказывал свою позицию о том, что невхождение федеральной территории в состав субъекта Федерации является ее важнейшим содержательным признаком, а возможность создания федеральной территории в рамках территории субъекта Российской Федерации нивелирует саму идею федеральных территорий [7, с. 127]. Однако тенденция развития федерального законодательства и практика создания федеральной территории «Сириус» (далее – ФТ «Сириус») вызывают необходимость вернуться к данному вопросу.

В настоящее время вступил в силу и реализуется на практике Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»³ (далее – Закон о ФТ «Сириус»), происходит ревизия законодательных актов, определяющих принципы организации и осуществления публичной власти в Российской Федерации: принят и с 1 июня 2022 года практически полностью вступает в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)⁴; на рассмотрении Государственной Думы находится проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁵. Положения перечисленных актов так или иначе затрагивают отдельные аспекты статуса федеральных территорий в России. Их толкование в системной взаимосвязи, как представляется, если и не даст однозначного ответа на вопрос о характере вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации, то позволит определить хотя бы направление законодательной политики.

Попытаемся осмыслить возможность и вероятность создания в Российской Федерации федеральных территорий, являющихся элементом территории государства, и федеральных территорий, входящих в состав территории субъекта Российской Федерации.

³ О федеральной территории «Сириус»: Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. № 292.

⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 21.03.2022).

⁵ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 21.03.2022).

Конституционные основы вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации

Основной причиной неопределенности по вопросу о характере вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации является краткость конституционных положений о них. Как совершенно справедливо отмечает И.В. Лексин, авторы поправок лишь ввели в текст Конституции РФ новый термин, не определив при этом, что представляет собой федеральная территория в их понимании и предоставив тем самым возможность широчайшей интерпретации соответствующего термина в подконституционных актах. Согласимся с его утверждением и о том, что молчание новых конституционных положений по этим вопросам, по сути, является повторением уже знакомых конституционных проблем о «статусе субъекта Российской Федерации». Столь последовательную лаконичность законодателя, действительно, сложно одобрить [8, с. 31], но именно в силу отсутствия легальных дефиниций и системного раскрытия статуса субъекта Российской Федерации в конституционном тексте, а также с учетом темпов подготовки конституционных поправок, вряд ли следовало ожидать четкого и непротиворечивого определения природы федеральной территории непосредственно в Конституции РФ.

Однако даже в этом контексте сведение конституционного регулирования принципиально новой для российской практики территориальной единицы до единичного упоминания в рамках одной части единственной статьи Конституции РФ, на наш взгляд, следует расценивать как предоставление федеральному законодателю чрезмерно широких пределов усмотрения.

Кроме того, неопределенность по вопросу о непосредственном или опосредованном вхождении федеральных территорий в состав территории России порождена способом, которым законодатель изменил положения части 1 статьи 67 Конституции РФ. Формально была предложена новая редакция, но фактически первое предложение о составе территории России осталось неизменным, а часть была дополнена двумя новыми предложениями. В результате создание федеральных территорий предусматривается «на территории России», а не наряду с иными элементами территории России. Именно такая формулировка и допускает двоякое прочтение конституционных положений: федеральные территории могут быть созданы наряду с иными элементами территории России либо в составе

иных элементов⁶. Если бы положение о федеральных территориях было внесено в состав первого предложения части 1 статьи 67 Конституции РФ (даже в контексте возможности, а не обязательности создания федеральных территорий), какая-либо иная трактовка их статуса, кроме непосредственного вхождения в состав территории России, была бы невозможна.

Определенность по рассматриваемому вопросу мог бы внести Конституционный Суд Российской Федерации посредством толкования части 1 статьи 67 Конституции РФ. Именно такой правовой акт представляется идеальной правовой формой для разъяснения содержания столь лаконичной нормы. Как справедливо отмечают В.В. Игнатенко и А.А. Петров, в делах о толковании Конституции РФ не производится сопоставление каких бы то ни было правовых объектов (правовых актов, действий или бездействий правового характера, решений и пр.) с положениями Конституции РФ в целях выяснения их соответствия. Толкуя Конституцию, Конституционный Суд «работает» только с ней самой, и, прежде всего, с теми ее положениями, которые непосредственно выступают объектом толкования, и каждое дело о толковании Конституции является содержательно уникальным – даже если один и тот же структурный элемент конституционного текста подвергается толкованию неоднократно [9, с. 17]. Поэтому разъясняя конституционные положения, Конституционный Суд Российской Федерации мог бы заложить недостающие концептуальные основы статуса федеральных территорий. Однако какие-либо предпосылки того, что на получение такого официального разъяснения будет выражена политическая воля, пока отсутствуют.

Сегодня остается лишь констатировать, что конституционные положения позволяют различную трактовку, и, что важнее, – различную законодательную регламентацию создания федеральных территорий в России.

Проанализируем положения вновь принятых федеральных законов по предмету исследования.

⁶ И.В. Лексин выделяет третий вариант создания федеральной территории: «поверх» компонентов территории Российской Федерации (в частности, на стыке разных субъектов Российской Федерации, включая участки внутренних вод и территориального моря) [8, с. 31]. Такой вариант теоретически возможен, но на практике представляется крайне маловероятным. Думается, что при необходимости создания федеральной территории «на стыке» разных элементов территории России она будет признана самостоятельным элементом, непосредственно входящим в состав территории Российской Федерации. Впрочем, при имеющейся неопределенности природы федеральных территорий и этот вариант полностью исключить нельзя.

Характер вхождения ФТ «Сириус» в состав территории Российской Федерации

В первую очередь необходимо проанализировать Закон о ФТ «Сириус». Однако при этом надо помнить, что он регулирует частный случай – ФТ «Сириус». И хотя этот первый опыт чрезвычайно важен для определения дальнейших направлений практики создания федеральных территорий в России, его не следует рассматривать в качестве общего правила.

Положения Закона о ФТ «Сириус» не дают однозначного ответа на вопрос о том, входит ли ФТ «Сириус» непосредственно в состав территории Российской Федерации либо это элемент территории Краснодарского края. Как представляется, законодатель приложил для этого максимум усилий.

Непосредственно территории посвящена глава 2 Закона о ФТ «Сириус». В ней содержится отсылка к описанию границ ФТ «Сириус» в соответствии с действующим кадастровым законодательством (статья 6)⁷, а также определяется порядок изменения границ ФТ «Сириус» посредством внесения изменений в Закон о ФТ «Сириус» и, как особый случай, – посредством включения искусственных земельных участков (статья 7)⁸. Даже предпосылок ответа на вопрос о том, входит ли эта территория в состав территории Краснодарского края, указанные положения не содержат.

Примечательно, что описание границ ФТ «Сириус», в том числе содержит указание на границы «муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края» (приложение 2 к Закону о ФТ «Сириус»). Однако делать

⁷ Наличие точного описания местоположения границ ФТ «Сириус» при полном отсутствии определенности в политико-правовом статусе этой территории имеет ироничный оттенок, так как долгое время в отношении территории субъектов Российской Федерации ситуация была абсолютно противоположной. При полной определенности в статусе региона как элемента политико-территориального устройства России точное местоположение его границ было неизвестно, поскольку они устанавливались в советский период и, в лучшем случае, имелось картографическое описание, не соответствующее современным требованиям. В настоящее время эта проблема решена посредством внесения описания границ субъектов Российской Федерации в ЕГРН. Хотя работа еще и не завершена.

⁸ Следует оговориться, что последнее правило трактуется различно. Так, В.А. Майборода делает далеко идущие выводы об отличии территории федеральной территории от территории субъекта Российской Федерации тем, что в ее состав могут быть включены искусственные земельные участки, созданные в границах внутренних морских вод и территориального моря России [10]. Однако более вероятным представляется, что законодатель решал конкретный вопрос, поскольку вблизи береговой линии ФТ «Сириус» планировалось создание искусственного земельного участка.

из этого значительные выводы не следует. Во-первых, это скорее всего технические издержки копирования описания границ городского округа, предшествовавшего федеральной территории. Во-вторых, с учетом положения о тождественности словосочетаний «федеральная территория «Сириус» и «муниципальное образование городской округ Сириус» (часть 4 статьи 47 Закона о ФТ «Сириус») многозначности толкования не возникает.

В научной литературе также неоднократно предпринимались попытки ответить на вопрос о характере вхождения ФТ «Сириус» в состав территории Российской Федерации посредством толкования всех остальных положений Закона о ФТ «Сириус» в их системной взаимосвязи. Мнения расходятся диаметрально [3, с. 124; 4, с. 44; 11, с. 6].

В этом плане следует отметить исследование Ю.В. Найдерова, который не только поставил вопрос о вхождении ФТ «Сириус» в состав Краснодарского края, но и предпринял попытку ответить на него с учетом взаимосвязи положений Закона о ФТ «Сириус» с положениями Устава и законов Краснодарского края [12, с. 114–117]. С его результатами можно согласиться частично.

В пользу вывода о вхождении ФТ «Сириус» в состав Краснодарского края свидетельствуют следующие факторы:

1) в ФТ «Сириус» отдельные полномочия осуществляют государственные органы Краснодарского края;

2) в ФТ «Сириус» частично действуют нормативные правовые акты Краснодарского края;

3) высшему должностному лицу Краснодарского края предоставлено право назначать одного члена Совета ФТ «Сириус»;

4) органы публичной власти ФТ «Сириус» могут заключать договоры о передаче полномочий как с органами государственной власти Краснодарского края, так и с органами местного самоуправления муниципального образования городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края.

Однако все эти факторы могут быть лишь следствием переходного периода и носить временный характер.

В свою очередь, в пользу вывода о вхождении ФТ «Сириус» непосредственно в состав Российской Федерации свидетельствуют лишь аргументы со знаком отрицания: Закон о ФТ «Сириус» не содержит указания на вхождение ФТ «Сириус» в состав территории Краснодарского края, а законодательство Краснодарского края не содержит положений о вхождении ФТ «Сириус»

(городского округа Сириус) в состав Краснодарского края.

В результате для однозначного ответа на вопрос о характере вхождения первой российской федеральной территории – ФТ «Сириус» – в состав территории Российской Федерации остается только ожидать развития федерального законодательства либо судебной практики.

Регулирование характера вхождения федеральных территорий в состав территории России в иных федеральных законах

Закон, регулирующий общие принципы организации публичной власти в федеральных территориях, не принят, и в настоящий момент практически исключена вероятность его принятия, о чем речь пойдет ниже. В этой связи следует ответить на вопрос о том, какие законы могут хотя бы косвенно регулировать характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации.

Как известно, законов, регулирующих территориальные основы российского федерализма, порядок изменения границ между субъектами или иные территориальные преобразования регионального уровня, в Российской Федерации не существует. Если будут созданы федеральные территории, не входящие в состав субъектов Российской Федерации, то теоретически может встать вопрос о дополнении новыми видами процедуры образования в составе России нового субъекта Российской Федерации [13, с. 131]. Однако это задача весьма отдаленной и пока неочевидной перспективы. На данный момент в соответствующий федеральный конституционный закон⁹ изменения не вносились.

Ряд концептуальных проблем мог бы решить федеральный закон, посвященный общим принципам организации публичной власти в Российской Федерации. Тем более, что в новой редакции пункта «г» статьи 71 Конституции РФ соответствующий предмет исключительного ведения России звучит как «организация публичной власти». Такой закон (кодекс публичной власти) мог бы определить основы разграничения, перераспределения и делегирования полномочий между уровнями публичной власти, институциональные основы, как единые для всех уровней, так и характерные только для отдельных из них, принципы и порядок разграничения

⁹ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : Федер. конст. закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. 2001. № 247.

и перераспределения собственности между уровнями публичной власти и т. д. Органично в нем выглядели бы и основы организации публичной власти в федеральных территориях, а также принципы взаимодействия федеральных территорий с уровнями публичной власти. Однако принятие такого закона помимо высокого теоретического уровня проработки требует решения ряда политических вопросов. Прежде всего закрепление основ организации публичной власти должно начаться с федерального уровня, что означает хотя бы некоторое комплексное регулирование видов полномочий федеральных органов власти, организационных и финансовых основ их функционирования, системы федеральных правовых актов и др. А федеральный законодатель старательно уклоняется от этого уже почти 30 лет. Поэтому принятие подобного фундаментального закона маловероятно¹⁰.

В отношении же законов, регулирующих принципы организации регионального и местного уровня публичной власти, презюмируется, что вопросы, определяющие статус федеральных территорий, не входят в их предмет. Тем не менее, проанализируем их положения на предмет регулирования отношений, связанных с характером вхождения федеральных территорий в состав территории России.

Наибольший интерес в этом плане представляет Федеральный закон № 414-ФЗ.

В первую очередь обращает на себя внимание тот факт, что в этом законе, как и в его предшественнике — Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹ — совершенно не определен предмет правового регулирования. Такое последовательное молчание законодателя тоже сложно одобрить.

Однако в отношении Федерального закона № 414-ФЗ ситуация усугубляется нечеткостью названия. В Федеральном законе «Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предмет правового регулирования явствовал из названия, хотя впоследствии и был существенно расширен. В Федеральном законе № 414-ФЗ изначально сознательно создана неопределенность в названии: указано на принципы организации не конкретного уровня публичной власти (регионального), а «публичной власти в субъектах Российской Федерации», что вполне позволяет законодателю включать в него отдельные правила о функционировании территориальных органов федеральных государственных органов, органов местного самоуправления, а также о взаимодействии органов власти всех трех уровней. Такое допущение, в свою очередь, позволяет предположить, что если Федеральный закон № 414-ФЗ содержит отдельные правила о федеральных территориях, то они тоже могут находиться «в субъектах Российской Федерации». И анализ положений закона это предположение подтверждает в полной мере несмотря на то, что федеральным территориям посвящено всего две нормы.

Первое упоминание содержит часть 10 статьи 1 Федерального закона № 414-ФЗ: организация публичной власти на федеральной территории устанавливается федеральным законом о соответствующей федеральной территории. Само по себе такое правило указывает лишь на исключение данного вопроса из предмета регулирования Федерального закона № 414-ФЗ и на рассматриваемую проблему свет не проливает. Но его следует сравнить с аналогичной формулировкой третьего предложения части 1 статьи 67 Конституции РФ.

В целом для общих положений данного Федерального закона, тем более для статьи 1, нормой является повторение конституционных положений, регулирующих вопросы федеративного устройства. Однако обращает на себя внимание не то обстоятельство, что правило о федеральных территориях включено в число таких норм, а то, что формулировка отличается от конституционной. Если часть 1 статьи 67 Конституции РФ говорит о регулировании организации публичной власти на федеральных территориях федеральным законом, используя термин во множественном числе и не уточняя предмет закона, то часть 10 статьи 1 Федерального закона № 414-ФЗ говорит о том, что этот вопрос регулируется в отношении одной федеральной территории и «федеральным законом о соответствующей терри-

¹⁰ Показательно, что базовое понятие единой системы публичной власти законодатель поместил в статью 2 Федерального закона от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>), для чего пришлось даже расширить его предмет правового регулирования, включив в него «основы функционирования публичной власти» (статья 1).

¹¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

тории». Как представляется, эта формулировка исчерпывающе отражает намерения законодателя и в дальнейшем принимать отдельные федеральные законы о каждой федеральной территории. А вероятность комплексного регулирования организации публичной власти на федеральных территориях практически исключена.

Второе упоминание о федеральных территориях содержит статья 60 Федерального закона № 414-ФЗ. Согласно ее части 1 федеральным законом могут быть установлены особенности осуществления публичной власти и взаимодействия органов публичной власти на федеральных территориях, территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации. А часть 2 предусматривает возможность установления федеральным законом особенностей осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тех же территориях.

Смысл этих положений на настоящий момент трудно истолковать однозначно. Попытаемся выявить его с учетом предмета статьи 60 Федерального закона № 414-ФЗ, определенного ее названием, а также содержания остальных ее частей.

В целом статья 60 Федерального закона № 414-ФЗ посвящена особенностям осуществления публичной власти на «территориальных единицах с особым статусом». В ней названы практически все такие единицы: закрытые административно-территориальные образования, наукограды, инновационные научно-технологические центры и др.¹² При этом из общей группы (часть 3), с одной стороны, выделена Арктическая зона Российской Федерации, применительно к которой уточнено, что особенности осуществления в ней могут иметь только «отдельные» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 4)¹³.

¹² Обращает на себя внимание отсутствие упоминания об особых экономических зонах, зонах территориального развития, административно-территориальных единицах с особым статусом. Однако является ли это результатом осознанной политики законодателя, поскольку полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации не должны иметь на таких территориях особенностей, либо это техническая оплошность, на данный момент сказать затруднительно.

¹³ На наш взгляд, выделение Арктической зоны Российской Федерации из иных «особых территорий» обусловлено не столько «отдельным» характером полномочий, осуществляемых с особенностями, сколько ее географическими, экономическими и демографическими характеристиками. Как представляется, при любой системе публичной власти управление на этой территории будет иметь существенные особенности, что неоднократно отмечалось в научной литературе [14; 15].

С другой – федеральные территории и территории административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (части 1 и 2). Сравнение 2 и 3 частей показывает, что их правила идентичны. Соответственно, федеральные территории и территории административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации выделены из общей группы за счет содержания части 1 статьи 60 Федерального закона № 414-ФЗ. Иначе говоря, особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть на любой из перечисленных территориальных единиц с особым статусом, а особенности осуществления публичной власти и взаимодействия органов публичной власти могут быть только на федеральных территориях и территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации. Вероятно, по замыслу законодателя вторая группа особенностей включает в себя особенности функционирования не только региональных органов государственной власти, но и федеральных, а возможно, и органов местного самоуправления. Возможно эти этимологические различия имеют и иной смысл, который проявится в ходе ревизии публичного законодательства.

Однако больше всего удивляют не приведенные абстрактные формулировки, а то обстоятельство, что федеральные территории поставлены в один ряд с другими «особенными территориями», опыт создания которых в России достаточно многообразен. Более того, федеральные территории поставлены в одну группу с населенными пунктами – административными центрами, на которых особенности осуществления полномочий региональных органов, как правило, сводятся к тому, что они забирают у органов местного самоуправления часть полномочий в сфере земельных и градостроительных отношений, что объясняется экономическим и административным значением этих населенных пунктов. Особенности осуществления местного самоуправления сводятся к получению соответствующими муниципальными образованиями отдельных трансфертов в целях компенсации дополнительной нагрузки, обусловленной местом нахождения государственных органов. А осуществление полномочий федеральных государственных органов не имеет какой-либо специфики.

Если сравнивать особенности осуществления публичной власти в разных видах территориальных единиц с особым статусом, то инновационные центры и закрытые административно-территориальные образования имеют

куда большее своеобразие, чем столицы субъектов Российской Федерации. Означает ли это, что законодатель задумал существенные изменения статуса административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации? Вряд ли.

Наконец, при толковании положений статьи 60 Федерального закона № 414-ФЗ следует учитывать предмет главы 9, в которую она помещена: взаимодействие органов публичной власти в субъекте Российской Федерации. Это означает, что федеральная территория рассматривается как составная часть территории субъекта Российской Федерации наряду с иными «особенными территориями».

На наш взгляд, системное толкование всех приведенных норм позволяет сделать однозначный вывод: законодатель предполагает вхождение федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации, а степень ее «особенности» будет определяться в каждом конкретном случае отдельным федеральным законом.

Вторым документом, анализ которого важен для ответа на вопрос о характере вхождения федеральной территории в состав территории Российской Федерации, является *проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»* (далее – Проект). Безусловно, Проект еще претерпит изменения, но его положения помогут понять направление политики законодателя о соотношении федеральных территорий и организации местного самоуправления по состоянию на декабрь 2021 года.

Проект также содержит лишь фрагментарные правила о федеральных территориях.

Во-первых, предусматривается, что органы публичной власти федеральной территории могут быть инициаторами изменения муниципального устройства наряду с населением, региональными и федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Предлагается наделить их правом вносить предложения по изменению границ (часть 4 статьи 11) и преобразованию муниципальных образований (часть 2 статьи 12). Вероятно, это объясняется тем, что территориальная организация местного самоуправления может затрагивать интересы федеральной территории.

Во-вторых, глава 10 Проекта предусматривает, что на федеральных территориях организация местного самоуправления может иметь особенности (пункт 1 части 1 статьи 84). Оценивая это положение, следует отметить, что оно носит абсолютно отсылочный характер, поскольку даже отдельной

статьи, посвященной особенностям осуществления местного самоуправления на федеральных территориях, Проект не предусматривает.

Таким образом, на момент внесения Проекта предполагалось, что муниципальное законодательство никоим образом не будет регулировать вопросы организации и осуществления публичной власти на федеральных территориях. Останется ли эта концепция в неизменном виде, покажет ближайшее время.

Выводы

Завершая проведенное исследование, можно сделать вывод о пока неочевидном, но наметившемся сдвиге законодательной политики по вопросу о том, входят ли федеральные территории непосредственно в состав территории России либо же они являются составной частью иного ее элемента, прежде всего, субъекта Российской Федерации.

На момент принятия Закона о ФТ «Сириус» федеральный законодатель предпринял все усилия для того, чтобы на вопрос о том, входит ли ФТ «Сириус» в состав территории Краснодарского края, ответить было невозможно. Однако уже через год в содержание Федерального закона № 414-ФЗ включены нормы, которые предполагают нахождение федеральных территорий в субъектах Российской Федерации. Федеральные территории упоминаются наряду с такими территориальными единицами, как административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, закрытые административно-территориальные образования, наукограды и пр. Это регулирование пока не носит прямого характера, не содержит запрета на создание «внесубъектных» федеральных территорий, но в целом тенденция не может не тревожить.

Таким образом, можно предположить, что создание федеральной территории мыслится как единичное решение в отношении конкретной части территории субъекта Российской Федерации, обусловленное ее уникальными характеристиками. И особенности организации публичной власти должны определяться индивидуально и отражаться в отдельном федеральном законе. Ни о каком системном подходе, разработке видов федеральных территорий и критериев их создания, вероятно, пока речь не идет.

Эта ситуация напоминает хорошо известную историю с закреплением оснований заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации. После того как в ходе реформы 2003 года было закреплено, что заключение таких договоров допускается «только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»¹⁴, был заключен только один

договор. Конечно, это объясняется политическими обстоятельствами, а не формулировкой правовой нормы. Последняя выступает лишь маркером: закрепление в федеральном законе правила, предполагающего принятие уполномоченным субъектом решения, исходя из уникальных обстоятельств и при полном отсутствии даже самых общих критериев наличия этих обстоятельств, вероятно, свидетельствует об отсутствии необходимости в таком решении.

В этой связи остается лишь надеяться, что федеральный законодатель отложил вопрос определения статуса федеральных территорий в силу наличия более важных и срочных проблем.

¹⁴ Часть 1 статьи 26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Игнатенко В.В. Действие решений Конституционного Суда Российской Федерации: влияние конституционных изменений / В.В. Игнатенко, А.А. Петров. – DOI 10.17150/1819-0928.2021.22(3).193-201. – EDN CBVYYA // Академический юридический журнал. – 2021. – Т. 22, № 3 (85). – С. 193–201.
2. Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий / А.Ю. Сибилева. – DOI 10.37279/2413-1733-2020-6-3-49-56. – EDN FREKVV // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – Т. 6, № 3. – С. 49–56.
3. Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в России: предпосылки и перспективы / В.Ю. Княжев. – EDN QPTHUC // Вопросы российской юстиции. – 2022. – № 18. – С. 117–130.
4. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России / О.А. Ежукова. – DOI 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45. – EDN VPSKOE // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 36–45.
5. Василькова Е.А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации / Е.А. Василькова. – DOI 10.23672/r2974-4914-7172-e. – EDN LFJDGN // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 4-2. – С. 33–35.
6. Абзалова А.М. Вопросы территориального устройства в поправках к конституции российской федерации: федеральные территории / А.М. Абзалова. – EDN HSWBMG // Вестник Владимирского юридического института. – 2021. – № 2 (59). – С. 18–22.
7. Васильева Н.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская. – DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140. – EDN OWUZAH // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 124–140.
8. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений / И.В. Лексин. – DOI 10.18572/1812-3767-2021-8-28-33. – EDN RJXOSQ // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 28–33.
9. Игнатенко В.В. Особенности итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о толковании Конституции Российской Федерации / В.В. Игнатенко, А.А. Петров. – EDN VQPTWN // Академический юридический журнал. – 2018. – № 4 (74). – С. 14–20.
10. Майборода В.А. Понятие территории федеральной территории «Сириус» / В.А. Майборода. – DOI 10.18572/0131-6761-2021-3-55-58. – EDN HRCOQQ // Российская юстиция. – 2021. – № 3. – С. 55–58.
11. Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») / Р.М. Дзидзоев. – DOI 10.31429/20785836-13-2-2-8. – EDN VIMPED // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2021. – № 2. – С. 2–8.
12. Найдеров Ю.В. Создание федеральной территории «Сириус» как фактор политического развития города Сочи / Ю.В. Найдеров. – DOI 10.24412/2070-1381-2021-89-105-121. – EDN JIVSRR // Государственное управление. Электронный вестник. – 2021. – № 89. – С. 105–121.
13. Морозова А.С. Об особенностях конституционно-правового статуса федеральной территории: обзор правовых позиций и юридической практики / А.С. Морозова. – EDN MKUXSS // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2022. – № 1 (33). – С. 119–123.
14. Кондрашев А.А. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина. – EDN ZXLRH // Академический юридический журнал. – 2017. – № 4 (70). – С. 4–10.
15. Фастович Г.Г. Особенности публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктической зоны Российской Федерации / Г.Г. Фастович. – EDN YNRPVZ // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 7 (163). – С. 113–116.

REFERENCES

1. Ignatenko V.V., Petrov A.A. Effect of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Impact of Constitutional Changes. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2021, vol. 22, no. 3, pp. 193–201. (In Russian). EDN: CBVVYA. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).193-201.
2. Sibileva A.Yu. To the Question of the Legal Status of Federal Territories. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Yuridicheskie nauki = Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science*, 2020, vol. 6, no. 3, pp. 49–56. (In Russian). EDN: FREKVV. DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-3-49-56.
3. Knyazhev V.Yu. Changing the Array of Objects to be Protected as an Indicator of the Evolution of Russian Statehood in the XI–XVII Centuries. *Voprosy rossiiskoi yustitsii = Issues of Russian Justice*, 2022, no. 18, pp. 117–130. (In Russian). EDN: QPTHUC.
4. Ezhukova O.A. Territories with a Special Public and Legal Status as a Factor of the Russian Federal Policy. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 3, pp. 36–45. (In Russian). EDN: VPSKOE. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45.
5. Vasilkova E.A. Federal Territory as a Type of Territorial Organization of Public Power in the Russian Federation. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, social-economic and social sciences*, 2021, no. 4-2, pp. 33–35. (In Russian). EDN: LFJDGN. DOI: 10.23672/r2974-4914-7172-e.
6. Abzalova A.M. Questions of Territorial Structure in the Amendments to the Constitution of the Russian Federation: Federal Territories. *Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta = Bulletin of Vladimir Law Institute*, 2021, no. 2, pp. 18–22. (In Russian). EDN: HSWBMG.
7. Vasilieva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Y.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. (In Russian). EDN: OWUZH. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.
8. Leksin I.V. Federal Territories in Russia: Prospects and Problems of the Implementation of Constitutional Novelties. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 8, pp. 28–33. (In Russian).
9. Ignatenko V.V., Petrov A.A. Specific Features of Final Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on Interpretation of the Constitution of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2018, no. 4, pp. 14–20. (In Russian). EDN: VQPTWN.
10. Mayboroda V.A. The Concept of the Territory of the Federal Territory ‘Sirius’. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2021, no. 3, pp. 55–58. (In Russian). EDN: HRCOQQ. DOI: 10.18572/0131-6761-2021-3-55-58.
11. Dzidzoev R.M. Institute of Federal Territories in the Russian Federation (by the Case of the Federal Territory «Sirius»). *Yuridicheskii vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta = Legal Bulletin of the Kuban State University*, 2021, no. 2, pp. 2–8. (In Russian). EDN: VIMPED. DOI: 10.31429/20785836-13-2-2-8.
12. Naiderov Yu.V. Creation of Federal Territory “Sirius” as a Factor for Sochi Political Development. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik = Public Administration. E-Journal*, 2021, no. 89, pp. 105–121. (In Russian). EDN: JIVSRR. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-89-105-121.
13. Morozova A.S. On the Peculiarities of the Constitutional and Legal Status of the Federal Territory: a Review of Legal Positions and Legal Practice. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*, 2022, no. 1, pp. 119–123. (In Russian). EDN: MKUXSS.
14. Kondrashev A.A., Ronzhina O.V. Kondrashev A.A., Ronzhina O.V. Features of the organization of public administration in the regions of the Far North and the Arctic. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2017, no. 4, pp. 4–10. (In Russian). EDN: ZXLR LH.
15. Fastovich G.G. Features of Public Administration in the Regions of the Far North and the Arctic Zone of the Russian Federation. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, 2018, no. 7, pp. 113–116. (In Russian). EDN: YNRPVZ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института правовых исследований. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID: AAC-8601-2020

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Svetlana V. Praskova – PhD in Law, Associate Professor, Senior Researcher, Institute of Legal Research. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID: AAC-8601-2020

Поступила в редакцию / Received 30.03.2022

Доработана после рецензирования / Revised 27.04.2022

Принята к публикации / Accepted 30.05.2022