

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

На правах рукописи

Стариков Сергей Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискании ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор,
Липчанская Мария Александровна

Саратов – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Категория «публичной территории» в науке конституционного права и зарубежной практике	22
1.1. Понятие и виды публично-правовых территорий в науке конституционного права	22
1.2. Виды и особенности организации федеральных территорий в зарубежных странах	51
Глава 2. Конституционно-правовые основы и специфика создания федеральных территорий в России	68
2.1. Социально-экономические и конституционно-правовые предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации	68
2.2. Конституционные принципы создания федеральных территорий в России	88
2.3. Специфика правового регулирования прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях Российской Федерации	101
Глава 3. Организация публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации.....	125
3.1. Конституционно-правовой статус органов публичной власти федеральных территорий	125
3.2. Специфика формирования и особенности правового статуса представительного органа власти федеральных территорий	147
3.3. Особенности организации исполнительных и иных органов власти федеральной территории	157
Заключение	168
Список литературы	171

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. Одним из результатов конституционной реформы, проведенной в 2020 году, стало значительное изменение системы федеративных отношений. В Главу 3 Конституции Российской Федерации, посвященную федеративному устройству нашего государства, были внесены поправки, касающиеся защиты государственного суверенитета и территориальной целостности, участия России в межгосударственных отношениях и исполнения решений межгосударственных органов, установления, что местом пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть город, определенный федеральным законом, кроме того, были существенно расширены предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Указанные поправки были во многом ожидаемыми, в той или иной степени обсуждались научным сообществом, некоторые из них уже имели закрепление в текущем законодательстве.

Изменение ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, которая была дополнена положением о том, что «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом»¹, носит принципиально иной характер и свидетельствует о новом этапе государственно-территориального развития России.

В соответствии с конституционной нормой ч. 1 ст. 67 был принят Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ, на основе которого была создана первая и пока

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.

единственная в Российской Федерации федеральная территория «Сириус» и установлены законодательные основы организации публичной власти на указанной федеральной территории, значительно отличающиеся от организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (в дальнейшем – Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»)².

В сентябре 2021 г. был сформирован Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган публичной власти, который наделен полномочиями по утверждению бюджета федеральной территории, назначению главы администрации, принятию концепции социального развития и решению других ключевых вопросов деятельности этой федеральной территории. В ноябре 2021 г. принят Устав федеральной «Сириус»³, определяющий вопросы организации и функционирования федеральной территории «Сириус», вопросы организации деятельности органов публичной власти федеральной территории «Сириус», порядок их формирования, взаимодействия, правовую и материальную основу их деятельности, формы прямого волеизъявления населения федеральной территории «Сириус» и его участия в осуществлении публичной власти.

Исходя из этого можно говорить, что началась активная реализация обновленной конституционной нормы ч. 1 ст. 67, что ставит перед наукой конституционного права задачу по осмыслению теоретических аспектов создания федеральных территорий и организации публичной власти на них, а также изучения практической реализации конституционной нормы ч. 1 ст. 67.

Исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий в Российской Федерации предполагает несколько актуальных ракурсов рассмотрения.

² О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8583; 2021. № 17. Ст. 2877.

³ Устав федеральной территории «Сириус» / Утвержден решением Совета федеральной территории "Сириус" от 19 ноября 2021 г. № 1-3/16. //Официальный сайт Федеральной территории «Сириус». URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения 08.08.2022)

Российское законодательство прежде не знало правовой категории «федеральная территория», в связи с чем необходимым представляется доктринальное исследование правовой категории «федеральная территория», особенностей ее конституционно-правового статуса, установления его отличительных черт, в том числе решение вопроса о возможности использования зарубежного опыта создания и функционирования федеральных территорий.

Конституционно-правовой статус федеральных территорий в Российской Федерации тесно связан с основными векторами современного обновления Российского государства, в этой связи в рамках науки конституционного права актуализируется необходимость определения наиболее важных стратегических задач развития современного Российского государства и роли федеральных территорий в их решении.

Организация новой модели публичной власти на федеральных территориях, отличающейся от существующих моделей публичной власти в субъектах Российской Федерации, требует оценки ее конституционности в смысле отсутствия противоречий конституционным нормам, устанавливающим Основы конституционного строя России, другим конституционным нормам, регулирующим обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, государственно-территориальное устройство Российской Федерации, основы местного самоуправления, ее «вписанности» в систему публичной власти Российской Федерации и ее эффективности.

Создание федеральных территорий в России неизбежно приведет и к усложнению системы федеративных отношений в нашем государстве, что также требует конституционно-правового переосмысления.

В числе задач науки конституционного права, кроме осмысления и изучения общественных отношений, регулируемых конституционно-правовыми нормами, существенная роль принадлежит выявлению проблем, связанных с процессом реализации новой конституционной нормы, и поиск путей их решения.

Перечисленные выше положения свидетельствуют об актуальности проведения комплексного монографического исследования, посвященного конституционно-правовому статусу федеральных территорий в России.

Степень научной разработанности темы. Исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий в Российской Федерации определило необходимость изучения значительного количества научных работ, посвященных различным аспектам указанной темы.

Исследование конституционно-правовой доктрины территориальной организации государства, ее связи с государственным суверенитетом и организацией государственной власти потребовало обращения к трудам следующих российских ученых-конституционалистов: С.А. Авакьяна, И.А. Алебастровой, С.Н. Бабурина, И.Н. Барцица, А.Б. Венгерова, И.А. Исаева, А.А. Клишаса, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, С.В. Нарутто, А.Н. Нифанова, Е.Б. Султанова, О.А. Фризен, Т.Я. Хабриевой, А.Н. Черткова, Е.С. Шугриной, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и других.

В процессе исследования конституционно-правового статуса федеральных территорий была проанализирована концепция системы сложившихся в России и зарубежных странах публично-правовых образований, сформулированная В.Е. Чиркиным и получившая свое развитие в работах А.М. Борисова, Ю.А. Булатова, Б.Д. Дамдинова, И.В. Зернова, А.А. Ливеровского, О.В. Романовской, Е.Б. Султанова и др. Диссертантом был изучен значительный корпус научных трудов, посвященных отдельным видам публично-правовых образований, в том числе работы таких авторов как В.И. Абрамов, Н.Н. Аверьянова, Г.В. Алексеев, Е.В. Акинфеева, Д.Ю. Байдаров, И.В. Глазунова, Д.В. Грибанов, О.В. Долгалев, А.В. Калмыкова, Ю.Р. Кильдеев, А.Ф. Масалаб, Г.О. Матюшкин, И.В. Михеева, О.С. Пасечник, А.Ю. Петраков, В.Ф. Попондопуло, И.Н. Розумович, Л.В. Рышкова, Г.К. Сафаралиев, Т.Е. Сиволап,

В.А. Студенецкая, Л.К.Терещенко, Д.Ю. Файков, А.В. Черечукин, К.В. Черкасов, С.С. Чернушенко, В. А. Щербаков и других.

Воплощение в тексте Конституции Российской Федерации концепции публичной власти в федеративном государстве и специфика ее (публичной власти) реализации в различных публично-правовых образованиях обусловило изучение этой тематики, представленной в исследованиях Е.А. Абаевой, Л.В. Андриченко, П. А. Астафичева, Д.С. Велиевой, Н.М. Добрынина, Т.В. Заметиной, С.С. Зенина, А.Н. Кокотова, А.Ф. Малого, И.К. Советов, Н.Л. Пешина, Д.Г. Правдина, М.В., Преснякова, А.Н. Рыкова, М.М. Степанова, Л.А. Тхабисимовой, И.А. Умновой (Конюховой), Р.М. Усманова, С.Е. Чаннова, Н.М. Чепурновой и других.

Новый для нашего государства конституционно-правовой институт федеральных территорий ранее уже получил свое развитие в некоторых зарубежных странах и изучался наукой российского конституционного права. В связи с этим возникла необходимость осмысления отечественной научной рецепции зарубежного опыта создания и публичного управления федеральными территориями, представленной в работах И.В. Ирхина, В.Ю. Княжева, И.В. Лексина, М.В. Мархгейм, А.Н. Мочалова, И.А. Третьяк.

Конституционная новелла, предусматривающая возможность создания федеральных территорий в России, привлекла значительное внимание современных конституционалистов, рассматривающих в своих работах федеральные территории как вид территориальной организации публичной власти, их роль в контексте пространственного развития России, основные проблемы их институционализации, а также изучающих проблемы управления федеральной территорией на примере федеральной территории «Сириус». Указанная проблематика нашла свое отражение в работах таких авторов как Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик, Н.В. Васильева, Е.А. Василькова, В.С. Голещихин, Р.М. Дзидзоев, О.А. Ежукова, И.В. Зернов, А.В. Колесников, И.В. Лексин, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская и др.

Не смотря на достаточно большой интерес к федеральным территориям как новому виду государственно-территориальных единиц и особенностям организации публичной власти на них, в указанных выше научных трудах рассматриваются отдельные вопросы, связанные с развитием института федеральных территорий.

В настоящее время отсутствуют диссертационные работы, в которых бы проводилось исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере создания федеральных территорий в Российской Федерации и организации публичной власти на них.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения по закреплению конституционно-правового статуса публичных территорий в Российской Федерации, а также возникающие в сфере создания федеральных территорий в Российской Федерации и организации публичной власти на них.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является разработка авторской концепции конституционно-правового закрепления статуса федеральных территорий в России, проведение комплексного исследования теории и практики создания федеральных территорий в РФ и выработка практических рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства, регулирующего организацию публичной власти на федеральных территориях в Российском государстве.

Указанная основная цель исследования конкретизируется в следующих задачах:

- исследовать понятие и виды публично-правовых территорий в науке конституционного права;
- проанализировать особенности конституционно-правового статуса федеральных территорий в зарубежных странах;

- выявить социально-экономические и конституционно-правовые предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации;
- выявить и охарактеризовать конституционные принципы создания федеральных территорий в России;
- проанализировать вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях и выявить проблемы в указанной сфере;
- определить природу конституционно-правового статуса органов публичной власти федеральных территорий;
- провести исследование организации и деятельности системы органов публичной власти федеральных территорий;
- разработать предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего организацию публичной власти на федеральных территориях Российской Федерации.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения цели исследования и решения поставленных задач применена сложившаяся в конституционно-правовой науке система общенаучных и специальных методов, позволяющая изучить правовые явления как в концептуальной парадигме существующих теоретико-методологических подходов, так и во взаимосвязи с их практической реализацией.

Диалектический метод позволил выявить закономерности создания федеральных территорий как в России, так и в зарубежных государствах.

Методы анализа, синтеза и системно-структурного подхода позволили исследовать правовые отношения, возникающие в сфере правового регулирования создания федеральных территорий в Российской Федерации и организации публичной власти на них как сложное, полиаспектное явление, состоящее из взаимообусловленных элементов. С помощью названных выше методов были уточнены, переработаны и дополнены теоретические

конструкции конституционных понятий, связанных с системой публично-правовых территорий Российской Федерации, выявлены и обоснованы отличия правовой природы федеральных территорий от других видов публично-правовых территорий, сформулированы принципы создания федеральных территорий и организации публичной власти на них, исследован конституционно-правовой статус органов публичной власти федеральных территорий.

Сравнительно-правовой метод применялся в целях проведения анализа конституционно-правовых норм о федеральных территориях в России и иностранных государствах, их сопоставления, выявления различных моделей организации публичной власти в федеральных территориях России, США, Австралии и других зарубежных стран.

Формально-юридический метод применялся для исследования действующего российского законодательства в области регулирования общественных отношений, складывающихся при создании и функционировании федеральных территорий. Указанный метод позволил системно уяснить смысл норм, и их интерпретации, при реализации конституционных положений и законодательных норм.

С помощью методов индукции и дедукции были выведены правовые, социальные и экономические предпосылки создания федеральных территорий, а также сформулированы логические выводы относительно конституционно-правовой природы публично-правовых территорий Российской Федерации.

Использование перечисленных выше методов научного познания позволило всесторонне изучить объект исследования, проанализировать и обобщить теоретический, нормативно-правовой и правоприменительный материал, выявить концептуальные дефекты и правовые пробелы, имеющие место недостатки практической реализации в сфере создания федеральных территорий и организации на них публичной власти, и затем выработать

рекомендации по совершенствованию российского законодательства и правоприменения по теме исследования.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство Российской Федерации, нормы конституций и законодательства иностранных государств, регулирующие отношения по созданию федеральных территорий за рубежом, документы стратегического планирования, определяющие основные направления развития Российской Федерации, подзаконные акты Российской Федерации, Устав федеральной территории «Сириус».

Эмпирическая база исследования основана на актах Конституционного Суда Российской Федерации, материалах Конституционного совещания 1993 г., официальных статистических и социологических данных.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена предметом и целью диссертации. Впервые в России проведено комплексное конституционно-правовое исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий в России, изучена система доктринальных положений конституционно-правовой науки по вопросу федеральных территорий в Российской Федерации, законодательство, регулирующее организацию публичной власти на федеральной территории «Сириус».

В результате проведенной диссертантом работы обоснована авторская концепция специфики конституционно-правового статуса федеральных территорий; выявлены и сформулированы основные социально-экономические и конституционно-правовые предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации; проведено исследование системы органов публичной власти федеральных территорий и высказана позиция относительно их конституционно-правового статуса в системе публичной власти Российской Федерации.

Определены основные пути и сформулирован комплекс рекомендаций по совершенствованию российского законодательства, регулирующего организацию публичной власти на федеральных территориях России.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Обоснована позиция, согласно которой конституционно-правовой статус федеральной территории включает в себя публично-правовую территорию – определенное пространство, имеющее географические границы, на которой располагается специально созданное в соответствии со стратегическими целями государственного развития публично-правовое образование, объединяющее территориальное публичное сообщество (публичный коллектив) и имеющее органы публичной власти, особенности организации которых устанавливаются в специальном федеральном законе о конкретной федеральной территории. При создании федеральных территорий необходимо опираться на конституционные принципы федерализма, но не ограничиваться ими, поскольку не могут игнорироваться другие конституционные принципы, например, народовластие, учредительный характер конституционного статуса личности, прямое действие Конституции России и др.

2. Разработана системная классификация публично-правовых территорий. Автором предложено выделять публично-правовые территории в Российской Федерации по двум ключевым основаниям: по источнику закрепления и цели создания.

I. По источнику закрепления:

1) Правовой статус устанавливается *в Конституции* Российской Федерации: территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, федеральные территории, территории муниципальных образований.

2) Правовой статус устанавливается *общим законом*, регулирующим *определенный вид публично-правовых территорий*: например, ЗАТО, ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-

экономического развития, Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, территории Инновационных научно-технологических центров, Наукограды.

3) Правовой статус устанавливается *специальным законом*, регулирующим отношения на отдельной территории: например, территории специальных административных районов на территориях Калининградской области и Приморского края, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус».

II. По цели создания:

1) цель создания эксплицитно не выражена, она обусловлена историческим и политико-правовым государственным строительством (территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, территории муниципальных образований государство);

2) цель создания законодательно определена как:

- установление специального режима, способствующего обеспечению обороны и безопасности России (ЗАТО);

- установление специального режима для развития предпринимательской деятельности (ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития и др.);

- установление специального эколого-правового режима (Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Байкальская природная территория);

- установление специального режима для развития инновационной и научной деятельности (Инновационных научно-технологических центров, Наукограды, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус»).

3. Обосновано, что конституционно-правовой статус зарубежных федеральных территорий включает в себя:

1) конституционно-нормативное установление института федеральной территории (получивших в зарубежной практике наименование федеральных округов, столичных территорий, союзных территорий и т.п.);

2) определение ее пространственных и географических характеристик;

3) установление цели создания федеральной территории – нейтральное расположение столицы, ее независимость от других территориальных единиц, размещение правительства государства, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды;

4) определение особенностей правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории – исключительные или усиленные полномочия парламента, правительства, президента;

5) закрепление конституционно-правового механизма передачи такой территории от субъекта федерации федеральному центру: принятие закона парламентом страны, в некоторых случаях покупка земли, где расположена эта территория, обязательность или необязательность согласия законодательного собрания субъекта федерации или местного референдума.

4. Обоснован вывод, что независимо от целей и задач, в соответствии с которыми будет проходить создание федеральных территорий, оно должно соответствовать следующим конституционным принципам: принцип государственной целостности; принцип единства публичной власти; принцип приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством; принцип соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

5. Доказано, что отличительной чертой механизма публично-правового гарантирования защиты прав и свобод граждан, проживающих на федеральной территории, является создание должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус», что

является уникальным правозащитным институтом и способствует дополнительному гарантированию права на участие в местном самоуправлении. Предложено установить в федеральном конституционном законе «Об общих принципах организации публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации», необходимость принятия которого аргументируется автором в третьей главе исследования, общие требования по созданию такого правозащитного института ко всем создаваемым в перспективе федеральным территориям.

6. Аргументируется вывод, что система организации управления федеральными территориями (на примере единственной существующей в настоящее время федеральной территории «Сириус»), предусматривающая создание публичных органов власти, не относящихся ни к государственной, ни к муниципальной власти, представляет собой новую уникальную для Российской Федерации систему органов власти.

7. На основе выработанных научных положений предложено системное изменение действующего законодательства Российской Федерации: принятие федерального конституционного закона «Об общих принципах организации публичной власти на федеральных территориях Российской Федерации»⁴, что не исключает установления особенностей для отдельных федеральных территорий, которые закрепляются в специальных федеральных законах о конкретной федеральной территории, принимаемых в момент их создания.

В данном законе предлагается установить, что управление на федеральной территории осуществляется федеральными органами государственной власти публичной территории при обеспечении принципа единства системы федеральной исполнительной власти: администрация федеральной территории должна быть включена в структуру федеральных органов исполнительной власти и быть подведомственна либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации (при

⁴ Принятие такого федерального конституционного закона потребует внесения поправок в ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации.

сохранении подотчетности Совету федеральной территории). Выбор подведомственности Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации должен определяться целями создания каждой конкретной федеральной территории. Таким образом, будет действительно обеспечено прямое федеральное подчинение данной территории.

Рекомендуется в данном законе закрепить положения, согласно которым структура администрации федеральной территории разрабатывается главой администрации, одобряется Советом федеральной территории и направляется для утверждения Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации (в зависимости от целевого назначения создания конкретной федеральной территории), что обеспечит единство исполнительной власти.

Учитывая специфику федеральных территорий предложено в данном законе институцинировать Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории.

8. В целях оптимизации структуры органов публичной власти федеральной территории дана новая редакция ч. 2 и 3 ст. 14 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус», которая представлена в практической значимости исследования.

Теоретическая значимость исследования. Диссертация представляет собой самостоятельную логически обоснованную научную работу. Выявленные в ней проблемы образования и развития федеральных территорий и способы их решения, выводы по теме исследования имеют общетеоретическое значение для науки конституционного права и могут быть использованы для дальнейших научных разработок в сфере становления института федеральных территорий и развития федеративных отношений в России.

Результаты диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе, для создания учебных и учебно-методических комплексов, а так же для подготовки материалов для чтения лекций и

проведения семинарских занятий по дисциплине «Конституционное право России» и авторских курсов по вопросам федеративного устройства российского государства.

Практическая значимость исследования. Сделанные в диссертационном исследовании выводы, сформулированные предложения и рекомендации могут использоваться для научно обоснованного совершенствования и развития законодательства Российской Федерации, регулирующего создание федеральных территорий и организацию публичной власти на них.

Практическая значимость выражена в сформулированных конкретных предложениях о внесении изменений и дополнений в действующее российское законодательство. В частности, предлагается ряд изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус». Предлагается ч. 2 и 3 ст. 14 данного закона изложить в следующей редакции:

«2. Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» из числа кандидатур, предложенных Правительством Российской Федерации, на срок до пяти лет.

3. Главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий высшее образование и соответствующий установленным квалификационным требованиям, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к виду профессионального образования, опыту (стажу) работы по специальности, а также знаниям и навыкам, необходимым для замещения должности главы администрации

федеральной территории «Сириус», устанавливаются Советом федеральной территории «Сириус».

Апробация результатов исследования. Наиболее важные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были представлены в выступлениях на научно-практических конференциях различного статуса, в том числе: XII Международном Конституционном Форуме «Стабильность и динамизм Российской Конституции» (16-18 декабря 2020 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»); XIV Международной научно-практической конференции «Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан» (2 июля 2021 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»); XIII Международном Конституционном Форуме «Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России» (15-17 декабря 2021 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»); XII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, власть, управление и право» (6 декабря 2021 г., Москва, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»); II Международной научной конференции «Проблемы и перспективы развития и обновления права и законодательства в XXI веке» (10 апреля 2022 г., Махачкала, ФГБОУ ВО «Северо-Кавказский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)»).

Положения представленного исследования неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского государственного университета и получили отражение в научных публикациях автора. Результаты исследования используются при проведении занятий по конституционному

праву на юридическом факультете Пятигорского института (филиала) Северо-Кавказского федерального университета.

По теме диссертационного исследования опубликовано девять научных статей, в том числе четыре статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, общим объемом 6,54 п.л. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих публикациях.

Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Стариков С. С. Конституционные принципы создания федеральных территорий в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 468-476. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-468-476>

2. Стариков С. С. Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 104-113. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113>

3. Стариков С.С. Специфика формирования и особенности правового статуса Совета федеральной территории «Сириус» // Градостроительное право. 2022. № 2. С. 45-48. <https://doi.org/10.18572/2500-0292-2022-2-45-48>

4. Стариков С. С. Особенности организации исполнительной власти федеральной территории «Сириус» // Вестник Поволжского института управления. 2022. Том 22. № 1. С. 53-59 <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2022-1-53-59>

Научные статьи, опубликованные по итогам международных и всероссийских конференций:

5. Стариков С.С. Конституционно-правовые основы создания федеральных территорий //Стабильность и динамизм Российской Конституции: материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию возрождения юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (16-18 декабря 2020 г., Саратов). Часть 1 : сборник научных статей. – Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2021. – 264 с. ISBN 978-5-6046464-7-2 (Часть 1). С. 202 – 207.

6. Стариков С.С. Федеральные территории в составе Российской Федерации: опыт и перспективы взаимодействия власти, бизнеса и общества //Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан: Материалы XIV Международной научно-практической конференции (2 июля 2021 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2021. -282 с. ISBN 978-5-6047271-6-4. С. 212 – 222.

7. Стариков С.С. Участие граждан в управлении федеральной территорией как фактор формирования взаимного доверия общества и органов публичной власти //Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: материалы XIII Международного Конституционного Форума (15-17 декабря 2021 г., Саратов). Части 1 и 2 : сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2022. – 416 с. ISBN 978-5-6048371-8-4 С. 167 – 173.

8. Стариков С.С. Конституционно-правовой статус органов публичной власти федеральных территорий: три подхода к развитию // Сборник научных статей участников II Международной научной конференции «Проблемы и перспективы развития и обновления права и законодательства в XXI веке». Махачкала : РПА Минюста России, 2022. 606 с. ISBN 978-5-00128-731-5

9. Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом регулировании федеральных территорий в России // Государство, власть,

управление и право : материалы XII Всероссийской научно-практической конференции / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Государственный университет управления. Москва : ГУУ, 2022. 425 с. ISBN 978-5-215-03519-1. С. 382-384.

Структура и содержание диссертации определены целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка литературы.

Глава 1. Категория «публичной территории» в науке конституционного права и зарубежной практике

1.1. Понятие и виды публично-правовых территорий в науке конституционного права

В конституционно-правовой доктрине вопросы территориальной организации государства рассматриваются в соотношении с такими понятиями, определяющими основы конституционного строя, как народовластие, государственный суверенитет, организация публичной власти, принцип разделения властей. В этом ее принципиальное отличие от существующих теорий общеправового понятия «территория»: объектной, патримониальной, пространственной, как объекта публично-вещного права и др.

По мнению С.А. Авакьяна, «власть как категория руководства, организация управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела... в их территориальном разрезе»⁵. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова указывают на то, что «территория» и «власть» – неразрывно связанные понятия, эффективность управления в государстве во многом зависит от того, каким образом власть организована территориально. Все территориальные реформы в истории России преследовали одну цель: укрепить власть или повысить ее эффективность»⁶. Концепция государства как территориальной организации власти разрабатывалась в трудах А.Б. Венгерова, отмечавшего, что суть государственной организации «состоит в объединении населения определенной территории с последующим разделением последней на административно-территориальные единицы... На

⁵ Современные проблемы организации публичной власти. Монография /Рук. Авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. –М.: Юстицинформ, 2014. С. 58.

⁶ Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. С. 5.

эту территорию распространяется власть, правовые нормы государства, т. е. его юрисдикция»⁷. Эта же концепция развивается и работах Б.С. Эбзеева, дающего определение государства через триаду конституционно-правовых понятий «народ-власть-территория»: «государство представляет собой союз народа, учредившего единую центральную власть, подчинившие все иные социальные институты и покрывающую всю занимаемую им территорию»⁸.

Изучая теоретико-правовые проблемы территориальной организации государства, С.Н. Бабурин дает емкое определение территории государства как «пространства самоопределения народа, в пределах которого государство осуществляет свой суверенитет и свою юрисдикцию»⁹. Он же вводит понятие «качества территории», которое определяется сочетанием пространственных характеристик (географические координаты, климат) и внепространственных характеристик (плотность населения, характер правового оформления границ, механизмы осуществления государственной власти)¹⁰. В этой же парадигме рассматривается территориальная организация государства и в работе О.А. Фризен, делающей вывод, что «конституционное значение территории определяется ее ролью как фактора поселенческой организации населения и, соответственно, территориальный принцип приобретает определяющее значение для всей системы социальной, экономической, политической организации общества и государства»¹¹.

Разграничивая конституционно-правовые категории «территория» и «земля», Н.Н. Аверьянова отмечает, что «территория» ассоциируется с

⁷ Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 79.

⁸ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: Учебник. М.: «Проспект», 2019. С. 25.

⁹ Бабурин С.Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1998. – С. 19.

¹⁰ Бабурин С.Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1998. – С. 19.

¹¹ Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ...к. ю. н. Ростов-на-Дону, 2006. С. 10.

политической составляющей деятельности государства, его властью внутри страны и государственным суверенитетом во вне»¹².

Представителями науки конституционного права территория государства рассматривается как неотъемлемое условие существования нации, во многом определяющее направление процессов государственного строительства, особенности трансформации публичных, социальных и правовых институтов на отдельных этапах исторического развития¹³. Обосновывая понятие конституционно-правового пространства как универсальной правовой категории, И.Н. Барциц указывает такие его признаки как суверенитет государства над всей его территорией; непрерывность, однородность и целостность правовой системы; вопросы правовых связей, структуры, организации и механизмов осуществления властных функций государства в пределах своих границ. Тем самым исследователь увязывает понятие территории с категориями единства государственной власти и правовой системы¹⁴. Нельзя не согласиться с позицией В.В. Гошуляка, указавшего на единство правового суверенитета России и отметившего, что, если «в системе законодательства можно выделить два уровня - федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. В системе права ...таких двух уровней права - федеральное право и право субъектов РФ выделять нельзя»¹⁵.

Д.А. Быстрова обращает внимание на изменчивость содержания понятия «территория» от влияния внешних и внутренних факторов (международного и национального права): «если раньше значение

¹² Аверьянова Н.Н. Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2019. – С. 79.

¹³ Еремян В.В., Клишас А.А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и истории : монография / В. В. Еремян, А. А. Клишас. – М. : Норма, 2015. – 688 с.

¹⁴ Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2001. – С. 14.

¹⁵ Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ...д-ра юрид.н. Пенза, 1999.

территории сводилось к её пониманию как объекта права собственности и завоеваний, позднее — к пространственному пределу существования государства», то в настоящее время оно определяется конституционно-правовым статусом территории, обусловленным выполняемыми ею функциями¹⁶.

Территориальная организация государства — постоянный объект изучения науки конституционного права, тем не менее, для описания этого явления используются различная терминология и различные теоретико-методологические подходы.

В рамках наиболее традиционного подхода территориальная организация государства описывается как его «государственное устройство» или «государственно-территориальное устройство»¹⁷. Этот термин укоренен в традиции государственного права советского периода, для которого, по мнению современных исследователей, характерны «добротные и значимые исследования в части обоснования и развития теории территориальной организации публичной власти»¹⁸. В частности вопросы государственного устройства советского государства рассматривались в научной и учебной литературе такими авторами как Г.С. Михайлов, Р.С. Павловский, А.М.

¹⁶Быстрова Д.А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ...к. ю. н. М. 2010. 36 с.

¹⁷ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 2. 936 с.; Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 449 с.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, изд. Проспект, 2008. — 608 с.; Андриченко Л.В. Конституция и федеративное государство //Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция». 2013. С. 257-274; Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М., Инфра-М, 2010. 830 с. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук, М., 2012. С. 15-16.

¹⁸ Некрасов С..И. Вопросы территориальной организации советского государства и государственного аппарата в науке государственного права //Труды института государства и права Российской академии наук. 2013. № 6. С. 42-59.

Турубинер, М.А. Шафир и др.¹⁹. В работах представителей науки государственного права термин «государственное устройство» применялся в наиболее широком смысле по отношению к таким распространенным в этот период понятиям как «административно-территориальное деление», «районирование» и т.п.

Классическое определение государственного устройства принадлежит С.А. Авакьяну, который определяет его как «внутреннюю структуру государства, его статус в целом, положение отдельных частей государства, их взаимоотношения», государственное устройство рассматривается ученым в статике, как конституционно-правовое закрепление, и в динамике, как практика государственного строительства²⁰.

Термин «государственное устройство» используется Б.С. Эбзеевым, определяющим его как «национально-территориальную организацию государства, с характерной для него формой правовых связей между государством в целом и его составными частями». При этом ключевыми являются вопросы о том, «насколько централизована в нем государственная власть и каковы правовые пределы влияния центральной власти на действующие в этих частях органы публичной власти»²¹.

По мнению Ю.Л. Шульженко, именно «парадигма государственного устройства» позволяет «обеспечить единство и плюрализм государственной

¹⁹ Михайлов Г.С. Развитие территориальной организации советского государственного аппарата // 15 лет советского строительства. Сб. статей /под ред. Е. Паушкиниса. М. 1932. С. 158; Рянжин В.А. Советский федерализм и территориальная организация государства //Правоведение. 1973. № 1; Турубинер А.М. Очерки государственного устройства СССР. М., 1925; Павловский Р.С., Шафир М.А. Административно-территориальное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1961, 127 с. ; Шафир М.А., Топорнин Б.Н. Административно-территориальное устройство Советского государства. Конституционные основы. М.: Наука, 1983. 176 с.

²⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 2. С. 22;

²¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: Учебник. М.: «Проспект», 2019. С. 127.

и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях»²².

Подобный подход положен в основу исследования А.Н. Черткова, определяющего государственное устройство как «систему территориальных единиц в государстве, включающую, во-первых, разделение территории государства на составляющие, определение их правового статуса и границ (территориальное деление), во-вторых, динамику создания, преобразования, изменения границ и упразднения территориальных единиц (территориальные процессы)»²³.

Поскольку территориальная организация государства тесно связана с многочисленными политическим факторами и взаимообусловлена ими, то некоторыми авторами используется понятие «политико-территориальная организация государства»²⁴. Обращаясь к исследованию политико-юридических составляющих территориальной государственной организации, Е.А. Сысоева определяет ее как «административно-территориальное и национально-государственное строение государства, которое закрепляет характер юридических взаимоотношений между его экономико-географическими составными частями, между нациями и народностями, населяющими его территорию»²⁵.

Однако ряд ученых для описания особенностей территориальной организации государства используют другую терминологию, видимо, в большей степени отвечающую целям их исследований.

²² Конституционное право России: курс лекций / С.И. Некрасов, Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев и др.; отв. ред. Ю.Л. Шульженко, М.: Велби, Проспект, 2007. С. 189.

²³ Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук, М., 2012. С. 15.

²⁴ Грачев, Н. И. Территориальная организация публичной власти : учебное пособие для вузов / Н. И. Грачев. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 483 с. — (Высшее образование). — ISBN № 978-5-534-11801-8. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/446173>

²⁵ Сысоева Е.А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России: автореф. дис. ...канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2006. С. 9.

В монографии С. В. Нарутто, Е. С. Шугриной, И. А. Исаевой, И. А. Алебастровой, посвященной вопросам территориальной организации публичной власти, используется термин «состав и правовой режим государственной территории»²⁶. По мнению авторов, термин «состав государственной территории» является более интегративным, поскольку обозначает «системное территориальное целое» и включает в себя как собственно государственное устройство (имеющее политико-территориальное значение), так и иные части государственной территории (внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство, которые в соответствии с ч. 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации относятся к ее территории). Для различных территориальных образований устанавливаются разнообразные правовые режимы публичной власти.

В настоящее время в науке конституционного права используется так же термин «публично-правовая территория». Для его понимания необходимо обратиться к концепции публично-правового образования, которая получила свое обоснование и развитие в исследованиях В.Е. Чиркина. Им было сформулировано следующее доктринальное определение: «Публично-правовое образование – это форма организации публичного коллектива на определенной территории, имеющая публичную власть и использующая ее для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющаяся юридическим лицом публичного права и несущая ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц»²⁷.

По мнению ученого, поскольку публичная власть может иметь различные формы территориальной организации, то он предлагает использовать понятие публично-правовой территории определенного публично-правового образования – государства, субъекта федерации,

²⁶ Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. С. 60-74.

²⁷ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. – М.: ИНФРА-М, 2011. – С. 59.

территориальной автономии, муниципального образования и других единиц, имеющих свои организованные и урегулированные правом территориальные публичные коллективы (сообщества), избирающие свои органы публичной власти. Соответственно, публично-правовая территория – это территория (географическое пространство), на которой располагается определенное публично-правовое образование, имеющее органы публичной власти и объединяющее территориальное публичное сообщество (публичный коллектив)²⁸.

Вопросы теоретического изучения моделей публично-правовых образований в России и за рубежом, а так же практики их функционирования получили свое развитие в трудах А.М. Борисова, Б.Д. Дамдинова, И.В. Зернова, О.В. Романовской, Е.Б. Султанова и др.²⁹.

В науке конституционного права меньше внимания уделяется комплексному изучению сложившейся системы территориальных публично-правовых единиц, существующих на территории Российской Федерации.

Опираясь на нормы Конституции Российской Федерации, федеральное законодательство, существующие конституционно-правовые исследования, представляется необходимым систематизировать и кратко охарактеризовать публично-правовые территории России.

²⁸ Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Юридическое издательство Норма, 2021. С. 19.

²⁹ Борисов А.М. Публично-правовые образования в контексте проблем теории субъектов права // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 4. С. 5-11; Дамдинов Б.Д. Внутригосударственные публично-территориальные образования: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1. С. 22-26; Зернов И.В. О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 4 (20). — С. 1-5. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pNzgu.ru>; Романовская О.В. О юридических лицах публичного права // Гражданин и право. 2015. № 5. С. 29-40; Романовская О.В., Безрукова О.В. Сравнительно-правовой статус юридических лиц публичного права (на примере России и Грузии); Слесарев С. Публично-правовое образование // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Султанов Е.Б. О понятии публичного образования // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 (12). — С. 1-5. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pNzgu.ru>.

1) Территория Российской Федерации в целом является публично-правовой территорией, на которой многонациональный народ России (публичный коллектив) в соответствии со ст. 3 Конституции РФ осуществляет свою власть непосредственно либо через систему органов публичной власти. В статье ст. 4 Конституции РФ указывается: «1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. 3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Тем самым юридическая природа государственной территории связывается с суверенитетом государства, т.е. самостоятельностью и независимостью от других государств в установлении собственной системы органов публичной власти, собственной системы законодательства, распространяющегося на всю территорию государства. Верховенство Конституции и федерального законодательства имеет выраженный территориальный аспект как «территориальное верховенство» – полная и исключительная власть государства на своей территории. Важное значение имеет «территориальный суверенитет», под которым подразумевается право государства самостоятельно решать вопросы своей территориальной организации и защиты целостности и неприкосновенности своей территории. Конституционно-правовое закрепление территориального суверенитета продолжено и в ч. 2.1. ст. 67, где прямо запрещаются действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям. Как совершенно верно отмечалось в научной литературе, территория России «представляет собой качественное целое, характеризующееся единым геополитическим, экономическим, политическим и правовым пространством»³⁰.

³⁰ Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. С. 41.

На территории Российской Федерации находятся следующие территориальные единицы, являющиеся или обладающие признаками публично-правовой территории:

2) Территории субъектов Российской Федерации. Согласно 1 ст. 67 Конституции РФ «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов». На территории субъектов РФ (каждого субъекта) распространяется публичная власть Российской Федерации и власть органов самого субъекта. Субъекты Федерации не обладают государственным суверенитетом, на что указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П. Использование в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ в установлении статуса республики понятия «государство» не означает признания государственного суверенитета этих субъектов РФ³¹. В научной литературе субъекты Федерации характеризуются как государствовподобные образования с ограниченным суверенитетом³².

В Конституции РФ установлены виды субъектов РФ: согласно ч. 1 ст. 5 Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, установлены основные принципы их правового статуса, их взаимоотношений с федеральными органами государственной власти и между собой. В ч.1 ст. 65 перечислены все 89 субъектов Российской Федерации, ч. 2 установлено, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия. Согласно п. «б» ст. 71 территория относится к

³¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П //СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³² Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Юридическое издательство Норма, 2021. С. 67.

федеральному ведению, что значительно сужает полномочия органов государственной власти субъектов РФ в отношении своей территории.

Перечисленные выше нормы направлены на взаимное ограничение Российской Федерации и ее субъектов в решении территориальных вопросов и на стабильность территориальных отношений. Таким образом, статус субъекта РФ как публично-правового образования и вопросы, касающиеся публично-правовой территории субъектов, довольно полно отражены в Конституции РФ. Особенности субъекта Российской Федерации как публично-территориального образования систематизированы в научных трудах А.А. Ливеровского, где публично-территориальное образование субъекта Федерации рассматривается как «система общественных отношений, которая обуславливает осуществление публичной власти применительно к определенному социальному субстрату, сложившемуся на определенной территории»³³.

3) Территории муниципальных образований, на которых проживает местное население, реализующее свое право на местное самоуправление через особую форму организации публичной власти – органы местного самоуправления³⁴. В научной литературе местное самоуправление характеризуется как «носитель особой, муниципальной формы реализации публично-властных полномочий»³⁵. С.А. Авакьян указывал, что власть местного самоуправления реализуется через «смешанные общественно-

³³ Ливеровский А.А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии: автореф. ...д-ра юрид. наук. М., 2003

³⁴ Подробнее о гарантиях местного самоуправления и его территориальной организации : Шугрина Е. С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. М., 2008; Она же. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7; Она же. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления. - Местное право. 2020. № 3. С. 3-16; Она же. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 21-31. DOI: 10.18572/2072-4144-2021-2-21-31.

³⁵ Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ...к. ю. н. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 8.

государственные формы», поскольку «местное самоуправление в одних делах больше напоминает общественную структуру, а в других, которые решает по поручению государства, оно осуществляет государственно-властные полномочия»³⁶.

В действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не дается определения понятия «муниципальное образование», а перечисляются только его виды территориальной организации³⁷. Эта норма критиковалась в научной литературе, за «отождествление территориального и статусного аспектов»³⁸.

В результате изменений, внесенных в Конституцию в 2020 г., в ч. 1 ст. 131 был изменен конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-правового образования. Это проявляется в следующем:

1. понятие «муниципальное образование» получило свое закрепление в тексте Конституции;
2. местное управление включено в модель единой публичной власти, осуществляемой органами государственной власти и органами местного самоуправления³⁹;
3. получила закрепление новая концепция территориальных основ местного самоуправления.

³⁶ Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2008. № 2. – С. 65-75; № 3. С. 65.

³⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. С. 3822; 2021 . № 27 (часть I) ст. 5132.

³⁸ Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 26.

³⁹ Рыков А.Н. Особенности правового регулирования института территориальных основ местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1 (126). С. 61-72; Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. — 2021. Т. 16. № 5. С. 35-41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041; Усманова Р.М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок // Вестник Уфимского юридического университета МВД России С. 35-40.

В действующей Конституции РФ редакция ст. 131 была изменена. Теперь она гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом; территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Тем самым, как замечает А.Н. Кокотов, «Конституция РФ больше прямо не предписывает обязательность создания поселений»⁴⁰.

В изначальном тексте Конституции РФ не устанавливалось других видов публично-правовых территорий, однако на практике они образовывались и получали законодательное или иное нормативно-правовое обоснование.

4) Публично-правовые территории закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Согласно ст. 1 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-114 закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее - организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан⁴¹. В

⁴⁰ Кокотов А.Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 116-123.

⁴¹ Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-114 // Ведомостях СНД и ВС РФ. 1992 г., № 33, ст. 1915; СЗ РФ. 2021. № 9. Ст. 1467.

настоящее время в Российской Федерации насчитывается 38 закрытых административно-территориальных образований в 22 субъектах Федерации⁴².

В ЗАТО целый ряд вопросов отнесен к ведению федеральных органов государственной власти: например, установления административной подчиненности, границ указанного образования; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования; медико-санитарного обеспечения; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и др. Решения по указанным вопросам принимаются либо Правительством РФ, либо предусматриваются федеральным законодательством. Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, акты органов местного самоуправления действуют в отношении ЗАТО с учетом особенностей, устанавливаемых Законом о ЗАТО. Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ. В этой связи С.А. Авакьян обращает внимание, что «при установлении и (или) изменении границ ЗАТО и при его реорганизации требования законодательства РФ об учете мнения населения не применяются»⁴³.

Как отмечает А.К. Лабутин, они не подчиняются напрямую субъектам РФ, на территории которых располагаются и обладают следующими признаками: границы ЗАТО не совпадают с границами субъекта РФ; границы муниципального образования совпадают с границами ЗАТО (на территории ЗАТО отсутствуют другие муниципальные образования);

⁴² Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 г. № 508 (ред. от 16.02.2021) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» <https://docs.cntd.ru/document/901792112>

⁴³ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. 656 с.

территория ЗАТО является целостной; все вопросы создания, упразднения, изменения границ ЗАТО находятся в федеральном подчинении⁴⁴.

Устанавливается особый режим функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО, ограничивающий некоторые права граждан и организаций. В связи с этим в научной литературе говорится о специальном правовом режиме осуществления публичной власти в ЗАТО, направленном на обеспечение обороноспособности и безопасности государства⁴⁵.

И.В. Михеева, К.В. Черкасов указывают, что «обозначенные в базовом законе цели конкретизируются и дополняются во множестве программных документов и стратегий развития конкретных ЗАТО. Это вносит некоторую казуальность, бессистемность в их изложение, делает невозможным такой алгоритм развития правового режима ЗАТО, который позволил бы придать стабильность регулируемым отношениям на территориях с особым статусом»⁴⁶. В связи с этим авторами предлагается федерализация ЗАТО.

5) Приграничные территории - прилегающая к государственной границе территория государства, выполняющая особые приграничные функции и обладающая в связи с этим специфическими особенностями. Специальный правовой режим этой территории установлен Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации»⁴⁷, в том числе устанавливаются ограничения прав граждан, связанных осуществлением

⁴⁴ Лабутин А.К. Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006 30 с.

⁴⁵ Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2014. 24 с.; Кильдеева Ю.Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» esj.pnzgu.ru 2013. №1(1); Файков Д. Ю. ЗАТО - территория государственных интересов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. М., 2010. № 2(3). С. 111-115; Черечукин Д.В. Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании // Вестник экономики, права и социологии. 2012. №2. С. 174-179.

⁴⁶ Михеева И. В., Черкасов К. В. «Болевые точки» закрытых территорий в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 34. С. 379-390. DOI: 10.17072/1995-41902016-34-379-390.

⁴⁷ О государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 //Ведомости СНД РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 2022. № 1 (часть 1). Ст. 26.

хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий.

б) Публично-правовые территории, созданные для развития экономической и предпринимательской деятельности: Особые экономические зоны или свободные экономические зоны (ОЭЗ или СЭЗ)⁴⁸, Зоны территориального развития (ЗТР)⁴⁹, Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР)⁵⁰, Специальные административные районы (САР)⁵¹.

Создание и деятельность указанных территориальных образований урегулирована соответствующим законодательством.

На указанных территориях устанавливается особый правовой режим способствующий развитию экономической деятельности. Например, согласно ст. 1 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ, «территория опережающего социально-экономического развития – часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных

⁴⁸ Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ //СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127; 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4188

⁴⁹ О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ //СЗ РФ. 2011 г. № 49 (часть V) ст. 7070; 2020 г. № 17 ст. 2725.

⁵⁰ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ //СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 26. 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4188

⁵¹ О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ //СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5084.

условий для обеспечения жизнедеятельности населения». В настоящее время на территории Российской Федерации, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, действуют 39 ОЭЗ (20 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые), более 110 ТОР⁵².

В рамках настоящего исследования не представляется возможным детальное рассмотрение публично-правовых территорий каждого вида. Анализ научной литературы, посвященной исследованию правового статуса указанных территорий, позволяет сделать вывод, что в России сформировался институт территорий со специальным режимом, направленным на развитие предпринимательской деятельности⁵³.

Под специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности понимается совокупность правил, устанавливающих преференциальные условия осуществления предпринимательской деятельности, включающие в себя в налоговые льготы, другие привилегии, выходящие за пределы общего режима, например, таможенную процедуру свободной таможенной зоны, с целью создания выгодных условий ведения бизнеса для предпринимателей, а также формирования благоприятного инвестиционного климата и ускорения социально-экономического развития соответствующей территории⁵⁴.

⁵² Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.

⁵³ Попондопуло В.Ф. Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994. – 208 с.; Лисица В.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации, 2010 г. //СПС КонсультантПлюс; Щербаков В. А. Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ // Юрист. 2017 г. № 2. – С. 22–27; Белицкая А.В. Правовое регулирование реализации инвестиционных проектов на территориях со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Бизнес, менеджмент и право. – 2012. – № 2. – С. 34–38; Мохов А.А. Правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22 апреля 2015 г., г. Москва) / Под ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 64–67.

⁵⁴ Сиднева А.М. Особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития

В качестве недостатка правового регулирования подобных публично-правовых территорий указывается отсутствие системного подхода в создании территорий такого типа, А.Ю. Петраков отмечает, что «каждый вид территории со специальным режимом функционирует на основе отдельного Федерального закона (это приводит к отсутствию идентичных понятий, противоречию некоторых положений законов друг другу, распылению механизмов правового регулирования одного института на несколько Федеральных законов)» и предлагает решить выявленную проблему «путем принятия единого Федерального закона, регулирующего все существующие в России территории со специальным режимом»⁵⁵.

7) Особое положение занимает Арктическая зона Российской Федерации, под которой согласно соответствующему Федеральному закону понимаются сухопутные территории и примыкающие к ним внутренние морские воды Российской Федерации и территориальное море Российской Федерации, участки континентального шельфа Российской Федерации, а также земли и острова, которые в будущем могут быть открыты, не являются территориями иностранных государств, расположены в пространственных границах, определенных в законе⁵⁶. Целями установления правового режима Арктической зоны РФ являются: 1) экономическое развитие Арктической зоны РФ; 2) стимулирование и активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ; 3) создание

//Вестник Юридического факультета Финансового университета. Т. 1. Бизнес и право: новые тенденции: сборник научных трудов бакалавров, магистрантов, аспирантов, преподавателей, юристов-практиков по итогам международной научной практической конференции «Территория права – территория жизни», посвященной 20-летию Юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации / кол. авторов; отв. ред. О.Н. Петюкова. — Москва: КНОРУС, 2018. С. 14-21.

⁵⁵ Петраков А.Ю. Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид.наук. М., 2018. С. 10.

⁵⁶ О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2020 № 193-ФЗ //СЗ РФ. 2020 г. № 29. Ст. 4503; 2021 г. № 27 (часть I) ст. 5178.

экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни в Арктической зоне.

Уникальность публично-правовой территории Арктической зоны состоит в том, что к ней отнесены территории 4 субъектов (Мурманская область; Ненецкий автономный округ; Чукотский автономный округ; Ямало-Ненецкий автономный округ), муниципальные образования, находящиеся на территориях еще 5 субъектов (Республики Карелия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Архангельской области), а также участки континентального шельфа, земли и острова, которых еще нет, но они могут быть открыты в будущем. Территориальным публичным коллективом является население указанных субъектов РФ и муниципальных образований. Управление Арктической зоной осуществляют Уполномоченный федеральный орган Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, Управляющая компания и Общественный совет Арктической зоны.

8) Следующую группу составляют публично-правовые территории, созданные для обеспечения экологического благополучия: Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Байкальская природная территория, Экологически неблагополучные территории.

Правовой режим указанных публично-правовых территорий устанавливается соответствующим законодательством Российской Федерации⁵⁷.

⁵⁷ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ //СЗ РФ. 1995 г. № 12 ст. 1024; 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4188; О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ //СЗ РФ. 2001 г. № 20 ст. 1972; 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8074; Об охране озера Байкал: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ //СЗ РФ. 1999 г. № 18 ст. 2220; 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4207; Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ //СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4188.

Создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня проводится в целях сохранения и восстановления природной среды Российской Федерации, создания качественной среды проживания населения, минимизации последствий глобального экологического кризиса. В исследовательской литературе говорится об особом эколого-правовом режиме указанных территорий, специфическими чертами которого является ограничение или установление определенных условий природопользования, запрет некоторых видов деятельности, перераспределение полномочий органов федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов РФ, особенности регулирования земельных и градостроительных отношений, принятие специальных мер охраны отдельных экосистем⁵⁸.

9) Еще одну группу составляют публично-правовые территории, создание которых направленно на развитие инновационной деятельности: Территории инновационного научно-технологических центров, Наукограды, Инновационный центр «Сколково».

Создание и деятельность указанных территориальных образований также урегулирована значительным корпусом законодательных актов⁵⁹

⁵⁸ Аверьянова Н.Н. Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2019. – С. 97; Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013; Чернушенко С.С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов 1999. 24 с.; Хамнаев И.В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.; Пасечник О.С., Розумович И.Н., Рышкова Л.В. Правовой режим особо охраняемых природных территорий Республики Крым: перспективы совершенствования //Научный вестник Крыма. 2016. № 5. С. 1-11; Сиволап Т.Е., Алексеев Г.В. Правовой режим особо охраняемых природных территорий //Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2007. № 3. С. 113-119.

⁵⁹ Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ //СЗ РФ. 2017 г. № 31 (часть I) ст. 4765; 2018, № 1, ст. 39; № 24, ст. 3398; О статусе наукограда Российской Федерации: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ //СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750; 2015 г. № 17 (часть IV). Ст. 2475; Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ //СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970; 2019 г. № 31 ст. 4457

Например, легальное определение «территории инновационного научно-технологического центра» дается в ст. 2 Закона об ИНТЦ, где под территорией ИНТЦ понимается совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности в установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом областях, которые предназначены для реализации проекта и включены в границы территории инновационного научно-технологического центра в соответствии с решением Правительства Российской Федерации. Функции по управлению ИНТЦ возлагаются на управляющую компанию, специально создаваемое акционерное общество, учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта либо Правительство Российской Федерации, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен инновационный научно-технологический центр.

В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматриваются возможности установления особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых размещены перечисленные выше центры и зоны⁶⁰.

В научной литературе выделяются следующие особенности правового режима инновационных территорий:

- отражение общих начал инновационной политики государства в политических и стратегических документах, которые фиксируют

⁶⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005; 2021. № 18. Ст. 3063.

деятельность государства как организатора и активного участника осуществления инновационной политики;

- многообразие форм собственности и разнообразие видов хозяйственной деятельности, реализуемой на территориях инновационного развития;

- распределение полномочий по управлению территориями инновационного развития между федеральными органами государственной власти, муниципальными органами и управляющими компаниями;

- меры государственной поддержки, финансирования, поощрения создания инновационных продуктов и их использования;

- планирование и ответственность за реализацию инновационной политики⁶¹.

Вопрос о том, следует ли относить территорию федерального округа к публично-правовым территориям, представляется спорным. Ответить на этот вопрос положительно можно только в том случае, если считать федеральный округ публично-правовым образованием. В науке конституционного права проблематика правового статуса федеральных округов является дискуссионной. Отмечается, что «смысл создания системы федеральных округов в необходимости территориального приближения федеральной власти к субъектам Федерации, унификации взаимоотношений центральной

⁶¹ Авакьян С.А. Государственная инновационная политика и ее организационно-правовое обеспечение // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 12-21; Акинфеева Е.В., Абрамов В.И. Роль наукоградов в развитии национальной инновационной системы России // Проблемы прогнозирования. 2015. № 1. С. 129-139; Глазунова И.В., Масалаб А.Ф. Особенности административно-правового статуса управляющей компании инновационного центра «Сколково» // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 3 (40). С. 46-50; Грибанов Д.В. Научный анализ Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» и предложения по его совершенствованию // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 5 (116). С. 20-31; Сафаралиев Г.К. Наукограды в инновационном пространстве России: проблема правового обеспечения // Экономика и управление. 2008. № 1 (33). С. 61-63; Студенецкая В.А. Правовое регулирование объектов инновационной инфраструктуры и формы предоставляемой ими инновационному бизнесу государственной поддержки // Бизнес в законе. 2014. № 2. С. 144-155; Терещенко Л.К., Калмыкова А.В. О правовом статусе технопарков // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 21-30; Шадрина Т. В. Субъекты инновационной деятельности // Юрист. 2005. № 8. С. 44-47.

власти со всеми ее субъектами независимо от принципа их образования»⁶². В Указе Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»⁶³ от 13 мая 2000 г. № 849 не содержится определения понятия «федеральный округ», неясно место федерального округа в системе федеративного устройства РФ, не указаны принципы построения федеральных округов, а также порядок и способы их реорганизации и упразднения, не урегулированы обязанности полпредов, отсутствуют положения об ответственности, ее основаниях, формах, порядке применения⁶⁴. В связи с этим П. А. Астафичевым высказывалось мнение о необходимости урегулирования правового статуса федеральных округов федеральным законом, в котором осуществить конкретизацию объема и содержания правового регулирования указанного правового явления⁶⁵, по мнению Ю.А. Булатова, следовало бы закрепить статус федерального округа тексте Конституции РФ⁶⁶. Можно согласиться с позициями, высказывавшимися в научной литературе о том, что «федеральный округ представляет собой; вспомогательную (не охватываемую понятием формы государственного устройства) территориальную единицу государства, созданную для решения; особого рода управленческих задач»⁶⁷, «межтерриториальную управленческую модель, созданную для повышения

⁶² Долгалев О.В. Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы. //Бизнес в законе. 2010. № 3. С. 17.

⁶³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 //СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2021. № 6. Ст. 967.

⁶⁴ Ирхин И.В. О некоторых проблемах институционализации конституционно-правового статуса федеральных округов в Российской Федерации //Правоведение. 2013. № 1. (306). С. 108-114; Лапина М. А., Прохоров К. В. Федеральные округа как центр территориальных органов государственной власти // Юридический мир. 2010. № 6. С. 58.

⁶⁵ Астафичев П. А. Рецензия на монографию К. В. Черкасова «Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: состояние и перспективы развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 46.

⁶⁶ Булатов Ю.А. Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего //Международная жизнь. 2019. № 1. URL: <https://iNeteraffairs.ru/jauthor/material/2135> (дата обращения 23.08.2021).

⁶⁷ Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России: Общеправовой анализ : автореф. ...дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 8-9.

эффективности государственного территориального управления»⁶⁸. Территория федерального округа представляет собой совокупность территорий субъектов Российской Федерации. Правовая природа территориальной составляющей федеральных округов определяется зоной ответственности полномочных представителей Президента РФ⁶⁹.

Для уяснения вопроса об аргументации возможности или невозможности отнесения федеральных округов к публично-правовым образованиям важно отметить, что территориальные границы федеральных округов и их количество неоднократно изменялись указами Президента РФ, например, в 2010 г. из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ⁷⁰, в 2016 г. Южный федеральный округ и Крымский федеральный округ были объединены в Южный⁷¹, в 2018 г. Республика Бурятия и Забайкальский край были переведены из Сибирского федерального округа в Дальневосточный⁷².

В этой связи следует вывод, что в настоящий период развития территориально-государственного устройства Российской Федерации федеральный округ не является публично-правовым образованием,

⁶⁸ Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты/Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. – 367 с.

⁶⁹ Сыскова И. В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.; Абаева Е. А. Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 464-472. DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-4-464-472; Гаджиев А. К. Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе : назначение, структура, полномочия // Рос. юстиция. 2014. № 1. С. 59-62; Черкасов К. В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах : состояние и перспективы развития. Саратов, 2007. 364 с.

⁷⁰ О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента Российской Федерации от 19 января 2010 № 82 //СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 369.

⁷¹ О Южном федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 № 375 //СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 4984.

⁷² О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849»: Указ Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 № 632 //СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

поскольку не обладает такими его признаками как устойчивость территориальных границ и наличие сложившегося публичного коллектива.

10) В результате конституционной реформы 2020 в тексте Конституции Российской Федерации получил свое закрепление новый вид публично-правовой территории – федеральная территория. Согласно ч. 1 ст. 67 «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

По мнению А.А. Клишаса и Т.Я. Хабриевой, «поправка к данной статье направлена на изменение состава территории Российской Федерации за счет введения федеральных территорий, под которыми чаще всего понимаются внутригосударственные образования, не являющиеся субъектами федерации и подпадающие под непосредственное управление федеральных органов власти»⁷³.

В настоящее время принят Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ, которым устанавливается правовой режим одной отдельно взятой федеральной территории «Сириус» (в дальнейшем – Закон о «Сириусе»)⁷⁴.

Согласно этому закону «федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости

⁷³ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. 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. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 25.

⁷⁴ О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8583; 2021. № 17. Ст. 2877.

сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности» (ст. 2).

Исходя из этого определения, можно выявить основные признаки федеральной территории «Сириус»:

- имеет общегосударственное значение и создается с целью реализации стратегических задач развития Российской Федерации;
- является публично-правовым образованием;
- создается федеральным законом, которым определяются все ключевые характеристики федеральной территории;
- устанавливаются особенности организации публичной власти, включающие в себя непосредственное участие Президента РФ и Правительства РФ в формировании и органов управления и контроля за их деятельностью;
- устанавливаются особенности осуществления экономической и иной деятельности.

Таким образом, определены цели образования федеральной территории «Сириус» и основные особенности ее правового режима.

Выявленные выше общие признаки и виды публично-правовых территорий позволяют определить территорию федеральной территории как особый вид публично-правовой территории. Она характеризуется следующими признаками: это территория (определенное пространство, имеющее географические границы), на которой располагается специально созданное в соответствии со стратегическими целями государственного развития публично-правовое образование, объединяющее территориальное публичное сообщество (публичный коллектив) и имеющее органы

публичной власти, особенности организации которых устанавливаются федеральным законом.

С другими публично-правовыми территориями ее объединяет наличие четко определенного географического пространства, организация публичной власти и наличие публичного коллектива. Особенности федеральных территорий как вида публично-правовых территорий является их создание в соответствии со стратегическими целями государственного развития, определяемыми федеральным центром, и специфика организации публичной власти, предполагающая непосредственное управление федеральных органов власти.

Наличие стратегических государственных задач как основы создания федеральных территорий коренным образом отличает их от таких публично-территориальных образований как государство, субъекты федерации, муниципальные образования, и сближает с такими публично-правовыми образованиями как ОЭЗ, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, Арктическая зона Российской Федерации, инновационный центр «Сколково» и др.

Организация публичной власти, направленная на усиление полномочий федерального центра и исключение влияния региональной власти, выделяет федеральные территории из всех видов публично-территориальных образований и является новым для Российской Федерации.

Подводя итог рассмотрению сложившихся доктринальных подходов к понятию и видам публично-правовых территорий, возможно сделать следующие выводы.

1) В науке конституционного права, сложилась целостная концепция, согласно которой публично-правовая территория является неотъемлемым атрибутом публично-правового образования – государства, субъекта федерации, территориальной автономии, муниципального образования и других единиц. Публично-правовая территория в совокупности с другими элементами – территориальным публичным коллективом (сообществом) и

органами публичной власти – составляет триаду публично-правового образования и определяет его родовую и видовую специфику. Выявлено, что представленная концепция недостаточно учитывает цели создания публично-правовых образований, имеющие большое значение для определения специфики организации публичной власти в них в целом, и на федеральных территориях в частности.

2) Изначально в Конституции РФ устанавливалось три вида публично-правовых территорий: 1) территория Российской Федерации, 2) территория субъекта Российской Федерации, 3) территория городского или сельского поселения, другая территория, на которой осуществляется местное самоуправление.

На практике были образованы разнообразные публично-правовые территории, различающиеся по целям создания и правовому режиму осуществления публичной власти на этих территориях.

Проведенный выше обзор конституционно-правового регулирования публичных территорий, существующих на территории нашей страны, позволяет дать их системную классификацию:

I. По источнику закрепления:

1) Правовой статус устанавливается *в Конституции Российской Федерации*: территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, федеральные территории, территории муниципальных образований.

2) Правовой статус устанавливается *общим законом*, регулирующим *определенный вид публично-правовых территорий*: например, ЗАТО, ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития, Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, территории Инновационных научно-технологических центров, Наукограды.

3) Правовой статус устанавливается *специальным законом*, регулирующим отношения на отдельной территории: например, территории специальных административных районов на территориях Калининградской области и Приморского края, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус».

II. По цели создания:

1) цель создания эксплицитно не выражена, она обусловлена историческим и политико-правовым государственным строительством (территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, территории муниципальных образований государство;

2) цель создания законодательно определена как:

- установление специального режима, способствующего обеспечению обороны и безопасности России (ЗАТО);

- установление специального режима для развития предпринимательской деятельности (ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития, административные районы на территориях Калининградской области и Приморского края, Арктическая зона Российской Федерации);

- установление специального эколого-правового режима (Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Байкальская природная территория);

- установление специального режима для развития инновационной и научной деятельности (Инновационных научно-технологических центров, Наукограды, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус»).

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации уже существуют и законодательно оформлены территории со специальным

правовым режимом управления, для которого характерно усиление федерального участия и создание разнообразных моделей публичной власти.

В результате Конституционной реформы 2020 г. не изменился статус публично-правовых территорий Российской Федерации и территории субъекта Федерации, но появился новый вид публично-правовой территории – федеральная территория, и был уточнен статус территории муниципального образования, что позволяет прогнозировать легитимацию разнообразия сложившейся системы публично-правовых территорий на конституционном уровне, в том числе через институт федеральных территорий.

1.2. Виды и особенности организации федеральных территорий в зарубежных странах

Конституционно-правовой институт федеральных территорий – абсолютно новый для Российской Федерации – уже давно известен в конституционной практике зарубежных государств и является предметом науки отечественного конституционного права⁷⁵. В связи с этим представляется актуальным рассмотрение зарубежного опыта конституционализации правового режима публичного управления федеральными территориями.

В современной научной литературе, основанной на изучении зарубежного опыта создания и функционирования федеральных территорий, в целом сложилась общая концепция института федеральных территорий: С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова определяют

⁷⁵ Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М.: Юрайт-Издат, 2013. – 415 с.; Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Учебник. 2-е изд. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 896 с.; Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов /Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина, – М.: Норма, 2004. – С. 832; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юрист, 2008. – 608 с.

федеральные территории как «особые территориальные единицы, непосредственно подчиненные центральной власти и не являющиеся субъектами федерации»⁷⁶. В.Е. Чиркин, размышляя о сходствах и отличиях конституционно-правовых модели публично-правовых территорий, указывает, что федеральные территории относятся к «незавершенным формам» публичных образований, поскольку «представительные органы при них имеют, по существу совещательные полномочия, их решения нуждаются в одобрении назначаемого «сверху» представителя правительства», и в целом рассматриваются как «владения государства»⁷⁷. И.В. Ирхин, исследовавший феномен федеральных территорий в конституционном праве зарубежных стран, отмечает, что «конституционно-правовые статусы федеральных территорий имеют специфические особенности, но едины в главном наличии нормативно закрепленной возможности прямого (непосредственного) или опосредованного управления ими центральными властями»⁷⁸.

Похожая точка зрения представлена и в статье Е.А. Васильковой, которая пишет, что «федеральная территория – это часть территории субъекта РФ, на которой исключены либо существенно ограничены полномочия субъекта РФ и муниципального образования в силу значимости данной территории для развития государства»⁷⁹. По мнению Е.М. Бухвальда, создание федеральных территорий преследует две цели: во-первых, «сделать дополнительные формальные акценты на необходимости совместных усилий и солидарной ответственности Федерации, ее субъектов и системы местного самоуправления за решение задач хозяйственного и социального развития»,

⁷⁶ Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М. : Норма : ИНФРАМ, 2013. С. 275 с.

⁷⁷ Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Юридическое издательство Норма, 2021. С. 194.

⁷⁸ Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30.

⁷⁹ Василькова Е. А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации //Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 4-2. С. 34.

и, во-вторых, расширить «инструментарий федерального воздействия и регулирования в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований в России»⁸⁰.

Институт федеральных территорий реализуется в Австралии, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Индии, Канаде, Малайзии, Мексике, Пакистане, США и др.

В некоторых государствах особым статусом наделены столицы. В настоящее время наиболее исследован правовой статус Федерального округа Колумбия в США⁸¹. Округ Колумбия является исторически первой федеральной территорией, именно с него началось формирование этого конституционно-правового института. И.А. Третьяк, изучавший историю основания округа Колумбия и проанализировавший большое количество оригинальных первоисточников, свидетельствующих об истории создания округа, приходит к выводу, что значительную роль в установлении особого статуса Колумбии сыграл так называемый Филадельфийский мятеж. В июне 1783 г. в Филадельфии, где изначально заседал Конгресс США, произошло военное восстание, лидеры Конгресса обратились за защитой к правительству штата, но штат в этой ситуации отказался оказать помощь Конгрессу. Как заключает И.А. Третьяк, «значение данного события в истории США велико, поскольку с него можно датировать первое решительное указание отцов-основателей США на необходимость создания национальной столицы, находящейся под единственным и исключительным

⁸⁰ Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46.

⁸¹ Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. № 3. С. 56–61; Праскова С.В. Конституционное регулирование состава территории государства: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 26–37.

контролем Конгресса и независимой от любого государственного управления и влияния»⁸².

В рамках американской концепции федерализма, основанного на объединении суверенных государств, расположение столицы на территории какого-то одного из штатов нарушало бы принцип равенства штатов, не исключало бы политическое влияние одного из штатов на союзное правительство, что было неприемлемым. В связи с этим была выдвинута идея «федерального города», построенного «с нуля» либо образованного на территории небольшого поселения. Широкую известность получило определение, данное делегатом от Массачусетса Э. Джерри, согласно которому город, где будет располагаться федеральное Правительство, должен «принадлежать народу» Соединенных Штатов. В 1790 году территория для месторасположения Президента, Конгресса и других центральных органов власти была определена. Штаты Мэриленд и Вирджиния выделили часть своих земель, на которых и была размещена столица США.

Позже статус округа Колумбия был закреплен на положениях разд. 8 ст. 1 Конституции США, согласно которому Конгресс США осуществляет исключительные законодательные полномочия в отношении округа, который является местом пребывания правительства США⁸³. Изначально округ полностью управлялся федеральными органами власти. Однако, как отмечает М.С. Саликов, жители округа уже на ранних этапах начали бороться за возможность реализовывать права на самоуправление и политическое представительство в парламенте: например, «в 1802 году жители нового

⁸² Третьяк И.А. Эволюция конституционно-правового статуса федеральной территории - округа Колумбия, США: конституционно-правовые риски // Правоприменение. - 2022. - Т. 6, № 1. - С. 63-76. - DOI: 10.52468/2542-1514.2022. 6(1).63-76.

⁸³ Конституция Соединенных Штатов Америки. Принята Конгрессом 26 февраля 1869 г. Ратифицирована 3 февраля 1870 г. URL: <https://co.NestitutioNceNeter.org/media/files/RU-CoNestitutioNc.pdf> (дата обращения 22.08.2022).

города Вашингтон направили петицию в Конгресс с требованием принять хартию, которая позволила бы им избрать собственный городской совет»⁸⁴.

Система органов публичной власти округа Колумбия за время его существования претерпевала значительные изменения, что отражено в американском законодательстве. С 1808 г. до 1995 в палате Представителей США работал специальный комитет по округу Колумбия. В 1870 г. была создана довольно сложная система управления округом, состоявшая из Губернатора и Ассамблеи. Федеральное управление проявлялось в способах формирования этих органов, только нижняя палата Ассамблеи избиралась гражданами, а Губернатор и верхняя палата назначались Президентом США с согласия Сената. В 1874 г. эта система была упразднена Конгрессом, управление было передано трем представителям Президента США (комиссионерам). В 1963 г. жители округа получили право голосовать на выборах президента и вице-президента путем определения выборщиков, в 1967 г. административные полномочия были переданы мэру и городскому совету, которые также назначались Президентом⁸⁵. В 1970 г. жители округа получили право избирать делегата в Палату представителей Конгресса, однако этот делегат не обладал правом голоса. В 1973 г. был принят Закон об Округе Колумбия (District of Columbia Home Rule Act), в соответствии с которым жители могли избирать мэра и Совет⁸⁶. Таким образом в округе появился свой законодательный представительный орган, в настоящее время он состоит из 13 человек (численность Совета определяется Законом США об Округе Колумбия, а не самим округом)⁸⁷, который однако по-прежнему

⁸⁴ Саликов М. С. Федеральный округ Колумбия: проблемы правового статуса / М. С. Саликов // Российский юридический журнал. 1997. № 4 (16). С. 124. С. 123-127.

⁸⁵ Третьяк И.А. Эволюция конституционно-правового статуса федеральной территории - округа Колумбия, США: конституционно-правовые риски // Правоприменение. - 2022. - Т. 6, № 1. - С. 63-76. - DOI: 10.52468/2542-1514.2022. 6(1).63-76.

⁸⁶ District of Columbia Home rule Act. Public Law 93-198. URL: [https://dccouncil.us/wp-content/uploads/2017/05/Home%20Rule%20Act%202013%20\(2-11-14\).pdf](https://dccouncil.us/wp-content/uploads/2017/05/Home%20Rule%20Act%202013%20(2-11-14).pdf) (дата обращения: 22.08.2022).

⁸⁷ Council of the District of Columbia URL: <https://dccouncil.us/the-council/> (дата обращения: 22.08.2022).

подконтролен Конгрессу, рассматривающему все законы принятые Советом до их вступления в силу, Конгресс принимает бюджет округа, Конгресс и Президент обладают правом вето на акты, принятые Советом.

Федеральный округ Колумбия не вправе вводить налоги на собственность США или штатов, предоставлять государственный кредит для поддержки частных предприятий, принимать любые акты, в том числе дополняющие или отменяющие акты Конгресса США, которые затрагивают функции или собственность США, регулировать вопросы организации и устройства судов округа. Таким образом, главные функции управления федеральным округом Колумбия сосредоточены в основном в ведении Конгресса США и в некоторых случаях Президента США.

Из изложенного выше следует, что характерные особенности округа Колумбия определяются следующими чертами: территория округа Колумбия не входит в состав какого-либо штата США, население, проживающее в округе, ограничено в своих политических правах, а органы власти округа ограничены в своих дискреционных полномочиях.

Несколько отличается положение Канберры – столичного округа Австралии, ее конституционно-правовой статус устанавливается ст. 125 Конституции Австралийского Союза, определяющей, что вопрос о месте резиденции Правительства Австралии определяется Парламентом, в пределах территории, которая представлена или приобретена Австралийским Союзом, является его собственностью и находится в штате Новый Южный Уэльс, на расстоянии не менее ста миль от Сиднея⁸⁸. Механизм передачи территории от штатов федеральному центру устанавливается в ст. 111 Конституции Австралийского Союза, где указывается, что парламент штата может уступить любую часть штата Австралийскому Союзу, после чего уступленная часть территории штат подпадает под исключительную

⁸⁸ Конституция Австралии. Принята 9 июля 1900 г., Вступила в силу 1 января 1901 г. URL: <https://worldcoNestitutioNes.ru/?p=23> (дата обращения: 22.08.2022).

юрисдикцию Австралийского Союза, тем самым предусматривается согласие штата на территориальную уступку.

Конституционно-правовой статус столичной территории имеет ограниченный характер по сравнению с другими штатами. Например, штаты Австралийского Союза могут принимать согласованные решения, которые касаются одновременно нескольких штатов: использования водных ресурсов, рыбной ловли, борьбы с чрезвычайными ситуациями и ликвидации последствий природных бедствий. Канберра не может принимать решения по указанным вопросам (ст. ст. 99-102 Конституции Австралийского Союза).

Организация системы органов публичной власти Канберры регулируется специальным законом – Актом Австралии о столичной территории (самоуправлении)⁸⁹. В соответствии с указанным Актом Австралийская столичная территория находится «под управлением Короны» (ст. 7), которое осуществляется законодательной Ассамблеей и органом исполнительной власти, возглавляемым главным министром. Количество членов Ассамблеи определено законом и составляет 17 человек (ст. 8). Указанным Актом устанавливаются многочисленные ограничения законодательной юрисдикции округа. Представители союзного правительства Австралии могут ограничивать законодательные полномочия властей Канберры и отменять принятые законы, генерал-губернатор может своим решением распустить Ассамблею по достаточно расплывчатым основаниям: если Ассамблея не в состоянии эффективно выполнять свои функции или «ведет свои дела крайне ненадлежащим образом» (ч. 1 ст. 16). Актом о столичной территории предусмотрены изъятия из законодательных полномочий Ассамблеи путем установления перечня вопросов, по которым она не может принимать законы: в первую очередь это касается регулирования вооруженных сил и полиции, денежной эмиссии, правового регулирования СМИ (ст. 23).

⁸⁹ Australia № Capital Territory (Self-Government) Act 1988. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00134> (дата обращения: 22.08.2022).

Показательна история установления конституционно-правового статуса федеральных территорий Малайзии. Столица Малайзии, город Куала-Лумпур, изначально являлся столицей Малайзии и столицей штата Селангор. Затем правительство федерации приобрело земли штата Селангор в федеральную собственность. В 1973 году в ч. 4 ст. 1 Конституции Малайзии были внесены изменения, согласно которым столица оказалась в прямом федеральном подчинении. В 1984 г. в ч. 4 ст. 1 Конституции Малайзии была внесена еще одна поправка, теперь она касалась придания федерального статуса территории Лабуан, выведенной из состава штата Сабах. Позже в Лабуане был учрежден международный финансовый центр.

В соответствии со статьей 4 Малайзийского Акта о федеральной столице вопросы местного значения города Куала-Лумпур «находятся в ведении комиссара, назначаемого монархом Малайзии на определенный срок»⁹⁰. Жители столицы не участвуют в выборах парламента. Многие вопросы, в частности, сельского хозяйства, образования и культуры, на территории Куала-Лумпура решаются федеральными органами власти. Большая часть налогов поступает в казну федерации. По мнению, В.Ю. Княжева «особенности конституционно-правового статуса Куала-Лумпура свидетельствуют о том, что федеральная столица Малайзии политически не самостоятельна и, вместе с тем, не является частью какого-либо штата, а находится в прямом федеральном подчинении. Таким образом правительство Малайзии обеспечивает эффективное управление, с которым связаны охрана правопорядка, сдерживание межэтнических конфликтов, поддержание благоприятного инвестиционного климата в собственной столице, развитие туризма и др.»⁹¹.

Столица Индии – Дели в соответствии со ст. 239 Конституции Индии обладает двойным статусом: она является одновременно союзной

⁹⁰ Act 190 Federal Capital Act 1960 // URL: <https://ru.scribd.com/document/37550016/Act-190-Federal-Capital-Act-1960>.

⁹¹ Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в конституционной практике зарубежных государств // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 131 – 147.

территорией и Национальным столичным округом. К органам управления Дели относятся: Лейтенант-губернатор, Законодательное собрание и Совет министров. Законодательные полномочия Законодательного собрания ограничены перечнем вопросов, прямо отнесенных к его компетенции, Главный министр назначается Президентом страны, противоречия, возникающие между этими органами, разрешаются также Президентом.

Кроме того, в Индии сформированы союзные территории, статус которых отличается от статуса штатов. А.Н. Мочалов считает, что «многообразие подходов к территориальной организации, существующих в Индии, обусловлено крайне сложной и мозаичной этнокультурной структурой населения страны»⁹². Создание союзных территорий, управляемых Президентом Индии, через специально назначаемого управляющего, оправдывается необходимостью борьбы с сепаратизмом и формирования единого политического и правового пространства страны.

К федеральным территориям относятся так называемые «племенные районы» Пакистана, их правовой статус установлен ст. 247 Конституции Пакистана. Управление племенными районами осуществляется Президентом страны через губернатора провинции, и также специально назначенным федеральным служащим «политическим агентом», наделенным исполнительными и законодательными полномочиями. Юрисдикция национального парламента не распространяется на племенные районы без специального указания Президента и губернатора провинции.

Правовой статус канадских федеральных территорий (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории) не столь радикально отличается от статуса канадских провинций. Однако для них не предусмотрен ряд

⁹² Мочалов А.Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 62-68.

конституционных гарантий, действующих для провинций⁹³. Следует согласиться с С.В. Прасковой в том, что «степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением»⁹⁴.

Особенность правового статуса федеральных территорий и федеральных округов состоит в том, что они «не достигают статуса субъектов Федерации»⁹⁵, на законодательном уровне установлены ограничения законодательной, а в некоторых странах и исполнительной власти, предусмотрена легальная возможность федерального управления такой территорией.

Отдельный вид федеральных территорий составляют так называемые неинкорпорированные земли⁹⁶. Рассматривая специфику конституционно-правового статуса неинкорпорированных земель на примере США, В.Ю. Княжев отмечает, что «особенность их правового статуса проявляется в неполном (частичном) применении положений Конституции США»⁹⁷. Согласно его классификации, неинкорпорированные земли могут быть двух видов: организованные и неорганизованные. К первому виду относятся земли в Атлантическом океане (Американские Виргинские острова, Содружество Пуэрто-Рико) и в Тихом океане (Гуам, Содружество Северных Марианских островов), где Конгресс США организовал автономное гражданское

⁹³ Лексин И.В. Отношения между федеральными и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. «Правоведение (государство и общество)». 2007. № 2. С. 1-12.

⁹⁴ Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543—1551.

⁹⁵ Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 2. С. 2-8. DOI: 10.31429/20785836-13-2-2-8

⁹⁶ Тарр, А. Симметрия и асимметрия в американском федерализме // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2007. Т. 3, № 1. 5-33 с.

⁹⁷ Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в конституционной практике зарубежных государств // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 131 – 147.

правительство, изменения законодательства, определяющего правовой статус организованных земель США, требуют утверждения Конгресса США. К неинкорпорированным неорганизованным территориям В.Ю. Княжев относит необитаемые территории (Американское Самоа, острова Бейкер, Джарвис, риф Кингмен, атоллы Джонстон, Серранилья и другие земли), которые находятся под непосредственным контролем Президента США⁹⁸.

Результаты представленного выше краткого исследования видов федеральных территорий и федеральных округов зарубежных государств приводит к выводу, что их создание, как правило, обусловлено системой существующих внутриполитических, социально-экономических и конституционно-правовых предпосылок.

К внутриполитическим и социально-экономическим предпосылкам могут относиться необходимость гарантированного политического нейтралитета столицы, сохранения исторического наследия и этнокультурного своеобразия отдельных регионов, обеспечение приоритетного экономического развития отдельных территорий.

К конституционно-правовым предпосылкам относится:

Установление в конституциях государств основ конституционно-правового статуса федеральных территорий, включающего в себя, как правило, указание на такой вид публично-правовой территории как федеральная территория, федеральный округ; установление в самом общем виде его целей и функций федеральных территорий (административных, политических, экономических); закрепление механизмов создания федеральной территории, к которому относится принятие парламентом закона о федеральной территории, порядок уступки конкретного географического пространства штатами.

Например, в разделе 8 статьи 1 Конституции США содержится положение о том, что Конгресс США вправе осуществлять исключительную

⁹⁸ Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в конституционной практике зарубежных государств // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 131 – 147.

законодательную власть по всем вопросам в отношении того округа (не превышающего по площади десяти квадратных миль), который вследствие уступки отдельными штатами и принятия Конгрессом станет местом пребывания правительства США; а также осуществлять подобную же власть в отношении всех земель, приобретенных с согласия законодательного собрания штата, в котором эти земля находятся, для возведения фортов, постройки складов, арсеналов, и других необходимых сооружений⁹⁹.

Похожие положения содержатся в Конституции Австралии, в ст. 52 которой указано, что Парламент обладает исключительной властью принятия законов ...относительно местопребывания правительства Австралийского союза, а в ст. 125 уточняется, что местонахождение правительства Австралийского союза определяется парламентом в пределах территории, которая предоставлена или приобретена Австралийским союзом, является собственностью Союза и находится в штате Новый Южный Уэльс, на расстоянии не менее 100 миль от Сиднея.

В Конституции Бельгии ст. 5 установлено, что «Закон может изъять некоторые территории, границы которых он устанавливает, из провинциального деления, подчинить их непосредственно федеральной исполнительной власти и определить для них особый статус». В этой же статье устанавливается усложненная процедура принятия такого закона.

В Конституции Бразилии закреплён правовой статус федерального округа (ст. 18 гл. 1) перечислены территории, принадлежащие Союзу: земли, необходимые для защиты границ, фортификационные сооружения и военные строения, федеральные дороги и дороги, необходимые для охраны окружающей среды, морские отмели и прибрежные острова, археологические и доисторические места, земли, традиционно занимаемые индейцами и др., а также установлена необходимость закона (ст. 20 гл. I).

⁹⁹ Конституция США. Библиотека Р. Пашкова // <https://worldconstitutions.ru/?p=168> (дата обращения 06.07.2022 г.)

В Конституции Венесуэлы установлено, что национальная территория Республики состоит из штатов, столичного района, районов федерального подчинения и федеральных территорий. Политико-территориальное деление регулируется органическим законом, который может предусматривать создание федеральных территорий в определенных районах штатов, что должно быть утверждено путем народного референдума, проводимого в соответствующей местности. Специальный закон может предоставить федеральной территории статус штата, закрепив за ней полностью или частично соответствующую территорию (ст. 16 гл. II). Конституционно-правовой статус столичного округа определяется п. 10 ст. 156 гл. II.

В Конституции Мексики наряду со штатами в качестве составных частей указаны «Федеральный округ, Южная территория Нижней Калифорнии и территория Кинтана Роо» (ст. 43)

Конституция Индии содержит целый раздел, посвященный союзным территориям. Статьей 239 установлено, что, если иное не предусмотрено законом Парламента, то каждая Союзная территория управляется Президентом, «действующим таким образом, какой он найдет подходящим, через посредство назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана» (ст. 239). Парламент Индии может издать закон, в соответствии с которым образуются органы управления Союзными территориями (ст. 239А).

Тем самым в приведенных выше конституциях,

во-первых, устанавливается сама возможность института федеральной территории как территории, принадлежащей государству, а не штатам;

во-вторых, определяются ее пространственные и географические характеристики;

в-третьих, устанавливается ее цель – нейтральное расположение столицы, ее независимость от других территориальных единиц, размещение

правительства государства, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы;

в-четвертых, определяются особенности правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории – исключительные полномочия парламента, правительства, президента;

в-пятых, устанавливает конституционно-правовой механизм передачи такой территории от субъекта федерации государству: принятие закона парламентом страны, в некоторых случаях покупка земли, где расположена эта территория, обязательность или необязательность согласия законодательного собрания субъекта федерации или местного референдума.

Конкретизация конституционно-правового статуса федеральных территорий проводится в законодательстве зарубежных стран. В законах, регламентирующих организацию публичной власти на федеральных территориях устанавливается порядок формирования и компетенция представительного органа, в том числе ограничения его законодательных полномочий, порядок назначения исполнительного органа, контрольные полномочия федерального центра в отношении органов публичной власти федеральных территорий, возможность роспуска или отставки органов публичной власти федеральной территории по решению органов федеральной власти. Отличительной чертой организации публичной власти на федеральных территориях является исключение уровня властных полномочий субъектов Федерации – штатов, земель, провинций. Как правило, модель публичной власти включает в себя два уровня публичной власти: органы федеральной власти, наделенные полномочиями по управлению территорией и органы собственно федеральной территории, выполняющие функции местного самоуправления и наделенные ограниченными законодательными полномочиями.

В целом, изучение конституционно-правового статуса федеральных территорий в зарубежных странах позволяет сделать следующие выводы.

Федеральные территории как особые публично-территориальные образования – продукт достаточно позднего государственного развития. Первая федеральная территория – округ Колумбия появилась на рубеже XVIII-XIX веков. На этапе зрелого развития государство использует конституционно-правовые средства для создания публичных территорий особого типа, с целью решения стратегических государственных задач.

Именно наличие стратегических государственных задач коренным образом отличает федеральные территории от таких публично-территориальных образований как государства, субъекты федерации (штаты, земли, провинции), муниципальные образования.

Правовая природа этого отличия состоит в том, что государства, субъекты федерации (штаты, земли, провинции), муниципальные образования создаются «снизу», то есть естественным путем исторического развития и формирования собственной государственности (суверенной (для государств) или несуверенной (для субъектов федерации)) или решения вопросов местного самоуправления. Главной целью создания государств и субъектов федерации является реализация права нации, народностей, этнических общностей на самоопределение.

Федеральные территории, напротив, создаются «сверху», такое создание, как правило, закрепляется актом конституционно-правового характера, и призвано способствовать реализации стратегических задач, определяемых органами исполнительной и законодательной власти.

Различие в правовой природе определяют и отличия конституционно-правового статуса федеральных территорий, главной особенностью которых является нормативно закрепленная возможность прямого (непосредственного) или опосредованного управления ими центральными властями в заявленных стратегических целях.

Анализ конституций зарубежных государств, в которых созданы и существуют федеральные территории, показывает, что, как правило, в текстах конституций:

во-первых, устанавливается институт федеральной территории;

во-вторых, определяются ее пространственные и географические характеристики;

в-третьих, устанавливается ее цель – нейтральное расположение столицы, ее независимость от других территориальных единиц, размещение правительства государства, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды;

в-четвертых, определяются особенности правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории – исключительные полномочия парламента, правительства, президента, тем самым управление федеральной территорией выводится из-под публичной власти штатов и земель;

в-пятых, устанавливается конституционно-правовой механизм передачи такой территории от субъекта федерации государству: принятие закона парламентом страны, в некоторых случаях покупка земли, где расположена эта территория, обязательность или необязательность согласия законодательного собрания субъекта федерации или местного референдума.

Проведенный анализ конституционно-правового статуса федеральных территорий зарубежных государств позволяет сделать вывод, что отечественным конституционным законодателем модель новой для России публично-правовой территории была заимствована не для федерального управления столицей, обеспечения повышенной безопасности военно-промышленных объектов или сохранения специфики территорий, где проживают коренные народы, а для наиболее эффективной реализации стратегических целей государственного развития. По крайней мере, это характерно для федеральной территории «Сириус». Этим целям соответствует гибкая организация публичной власти, при которой значительно усилены полномочия по федеральному центру (Президента РФ, Правительства РФ и парламента РФ) по управлению федеральной территорией, но не предусматривается прямое федеральное правление. Если

в дальнейшем модель федеральных территорий будет использована для других стратегических целей, то организация публичной власти на такой территории будет существенно отличаться.

Глава 2. Конституционно-правовые основы и специфика создания федеральных территорий в России

2.1. Социально-экономические и конституционно-правовые предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации

Изучение теоретико-методологического и нормативно-правового материала позволяет выделить следующие конституционно-правовые предпосылки создания федеральных территорий в Российской Федерации.

Установление категории «федеральная территория» непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации. В результате изменения редакции ч. 1 ст. 67 Конституции появилась норма о том, что «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

В научной литературе норма ч. 1 ст. 67 толкуется по-разному. Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская считают наиболее верным говорить о двух типах федеральных территорий в Российской Федерации:

– «ненаселенные федеральные территории - часть территории Российской Федерации, на которой из-за отдаленности ...отсутствует постоянно проживающее население, в силу чего реализация государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в полной мере невозможна. Организация публичной власти на таких территориях должна осуществляться по принципу «прямого федерального управления»¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 1. С. 124-140. DOI: 10.24147/2542-1514.2021.5(1).

– «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.)»¹⁰¹.

С.С. Зенин, размышляя о перспективах развития территориального развития России, указывает, что «конституционная реформа предусматривает легитимацию федеральных территорий, а также на перспективу и других территорий в составе Российской Федерации как особых объектов конституционно-правовых отношений, для которых может устанавливаться специальный режим осуществления публичной власти (ст. 67, ч. 3 ст. 131 Конституции РФ)»¹⁰². С точки зрения М.В. Мархгейм, «даже при наличии территориального верховенства Россия не может игнорировать, с одной стороны, территориальные интересы своих субъектов, представленных в их конституциях и уставах, с другой – нормы международного права»¹⁰³.

Е.А. Василькова высказывает предположение, что «федеральная территория – это часть территории субъекта РФ, на которой исключены либо существенно ограничены полномочия субъекта РФ и муниципального образования в силу значимости данной территории для развития государства»¹⁰⁴. Такая точка зрения, на наш взгляд, существенно сужает

¹⁰¹ Там же. С. 135.

¹⁰² Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053.

¹⁰³ Мархгейм М.В. Обновление Конституции России: Институциональный эскиз // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление 2020. № 7 (122)

¹⁰⁴ Василькова Е. А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации //Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 4-2. С. 34.

перспективы создания федеральных территорий и не соответствует норме ч. 1 ст. 67 Конституции.

Указание в тексте Конституции на то, что федеральные территории создаются «на территории Российской Федерации», делает возможным их создание на территории не только одного, но и нескольких субъектов Федерации, а так же на территориях, которые не являются территориями субъектов Федерации.

Тем самым в Конституции РФ,

во-первых, устанавливается возможность создания федеральных территорий как нового вида публично-правовой территории,

во-вторых, предусматривается особая организация публичной власти на указанных территориях, отличная от общепринятой и действующей на территории субъектов Российской Федерации,

в-третьих, определяется конституционно-правовой механизм их создания: принятие федерального закона.

В данной норме не указаны виды федеральных территорий и возможные цели их создания. Эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям Российского парламента.

Следует отметить, что возможность создания федеральных территорий в Российской Федерации обсуждалась участниками Конституционного Сопения во время подготовки проекта Конституции. В проекте федеративному устройству была посвящена Глава 3, открывающаяся ст. 55, где перечислялись виды субъектов Российской Федерации. При обсуждении этой статьи один из выступающих отметил: «есть федерации, которые наряду с субъектами включают в себя другие единицы, не являющиеся субъектами федерации. То есть в конституционном праве мира различаются субъектный и территориальный состав федераций. Наряду с субъектами имеются также федеральные территории, федеральные владения, федеральный округ... я бы рекомендовал в статье 55, может быть, дополнительную фразу, которая бы не закрывала возможность гибкого развития Российской Федерации. А именно

дополнить ее тем, что в состав Российской Федерации могут входить также федеральные территории, федеральные владения, федеральный округ и другие единицы»¹⁰⁵. Высказывались и другие предложения, например, назвать города федерального значения более кратко: «федеральными городами», а автономные округа – «федеральными территориями, которые имели бы примерно такой статус, как резервации»¹⁰⁶. Против подобных предложений выступил А.Б. Венгеров, призвавший осторожно подходить к попыткам изменить «сложившиеся исторически и на сегодняшний день стабильно существующие образования в составе Российской Федерации», поскольку сложившиеся традиции управления территориями являются по его мнению «каркасом государства», их «непродуманное изменение может привести к коренной ломке структуры федеративного устройства, которая никак не вызывается нынешними какими-нибудь социально-экономическими потребностями»¹⁰⁷.

Изучение материалов Конституционного Совещания приводит к выводу, что вопрос федеративного устройства являлся одной из самых сложных проблем разработки единого текста Конституции. Представленные проекты Президента и Конституционной комиссии получили отрицательную оценку со стороны республик, которые требовали расширения их прав, определения их как суверенных государств в составе федерации и закрепления договорного характера федерации, в то же время края и области были недовольны требовали выравнивания их правового статуса с республиками¹⁰⁸. В этот период наиболее важным являлось, с одной стороны, сохранение государственной территориальной целостности, поддержание

¹⁰⁵ Конституционное Совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 4. М.: Юрид. лит. 1995. С. 89.

¹⁰⁶ Там же. С. 91.

¹⁰⁷ Там же. С. 96.

¹⁰⁸ Конституционное Совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 1. М.: Юрид. лит. 1995. С. 518.

сложившихся традиций государственного управления территориями и, с другой стороны, по выражению Б.С. Эбзеева, проведение линии на децентрализацию власти, уход от «того жесткого централизма, унитаризма, который в течение многих лет имел место и который мы теперь считаем неприемлемым»¹⁰⁹. В этих условиях идея усложнения территориальной структуры государства не нашла поддержки участников Конституционного Сопровождения и не была воплощена в тексте Конституции.

Другой конституционно-правовой предпосылкой создания федеральных территорий в Российской Федерации является позиция Конституционного Суда РФ по вопросу о соответствии института федеральных территорий Основам Конституционного строя Российской Федерации. Норма ч. 1 ст. 67 была рассмотрена Конституционным Судом Российской Федерации в п. 3.1. Заключения от 16.03.2020 № 1-3, где указывалось, что «положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории - статья 67, часть 1, Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности»¹¹⁰.

¹⁰⁹ Конституционное Сопровождение. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 5. М.: Юрид. лит. 1995. С. 33.

¹¹⁰ Заключение Конституционного Суда 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

Из приведенного выше комментария Конституционного Суда следуют два вывода: во-первых, что федеральная территория имеет отличный конституционно-правовой статус от статуса субъекта Российской Федерации, и, во-вторых, что при образовании федеральных территорий должны соблюдаться принципы организации публичной власти: разделения властей, народовластия, территориальной целостности, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий и т.д.

Важной конституционно-правовой предпосылкой создания федеральных территорий в Российской Федерации является воплощение в тексте Конституции Российской концепции публичной власти. Термин «публичная власть» первоначально был использован в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 24 января 1997 «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» Конституционный Суд РФ определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти¹¹¹; в постановлении от 15 января 1998 «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"»¹¹² Конституционный Суд повторил свой тезис о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной; в постановлении от 30 ноября 2000 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона)

Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург //РГ. 17 марта 2020 г. <https://rg.ru/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html> (дата обращения 12.01.2021).

¹¹¹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике": постановлении Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

¹¹² По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми": постановление от 15 января 1998 «» //Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» Конституционный Суд указал на невозможность умаления права граждан на участие, непосредственно или через своих представителей, осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования¹¹³. Далее в своем Постановлении от 01 декабря 2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» Конституционный Суд РФ, указывая на самостоятельность местного самоуправления, проявляющуюся в вопросах определения структуры его органов, подтвердил, что она служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней межуровневого взаимодействия¹¹⁴. Проводя анализ указанных решений Конституционного Суда, В.В. Комарова делает вывод о том, что выделением двух разновидностей единой публичной власти народа в

¹¹³По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

¹¹⁴ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление от 01 декабря 2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2

Российской Федерации Конституционный Суд способствовал созданию механизмов единства публичной власти¹¹⁵.

Концепция публичной власти разрабатывалась и обосновывалась в доктрине конституционного права. В наиболее развернутом виде она представлена в трудах С.А. Авакьяна, В.Е. Чиркина и др. Как отмечается в монографии, посвященной современным проблемам организации публичной власти, главным вопросом осуществления публичной власти является вопрос о распределении властных функций между различными конституционно-правовыми институтами: «для российской модели организации публично-политической власти особенно важны вопросы о видах властных функций и о субъектах их осуществления, т.е. о тех институциях, которые в силу нормативного правового установления вправе и обязаны выполнять такие функции»¹¹⁶.

Свое продолжение концепция публичной власти нашла в конституционно-правовом изучении феномена публичного образования. Так, рассуждая о природе публичной власти Е.Б. Султанов, указывает, что «публичное образование вступает в правоотношения в целях представления интересов неопределенной группы лиц (например, коллектива муниципального образования). В этой связи, одним из важнейших элементов, характеризующих статус публичного образования, является необходимость действия публичных образований исключительно в публичных интересах»¹¹⁷.

Следует согласиться с выводом В.Е. Чиркина, что «в современном демократическом социализированном и коллективизированном обществе власть народа осуществляется на разных уровнях и в разных формах. ...Системный подход к ней с одновременным выяснением наиболее

¹¹⁵ Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 36-46.

¹¹⁶ Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. Авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2014. С. 68.

¹¹⁷ Султанов Е.Б. О понятии публичного образования // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 (12). — С. 1-5. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

целесообразных сфер регулирования и организации различных видов публичной власти может сделать практику управления более рациональной»¹¹⁸. Логичным и своевременным считает вынесение на конституционный уровень термина «публичная власть» В.В. Комарова, по ее мнению, в данном случае произошло «закрепление достигнутого и желание дополнительной защиты, имеющейся для норм Конституции России»¹¹⁹.

Конституционно-правовой предпосылкой создания федеральных территорий является также сложившаяся система законодательства, устанавливающая осуществление специальных правовых режимов публичной власти на отдельных публично-правовых территориях России, в соответствии с их стратегической значимостью, и достаточно большой опыт создания и функционирования таких территорий.

В их числе выше уже были названы ЗАТО, СЭЗ, Зоны территориального развития, ТОР, Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, территории Инновационных научно-технологических центров, Наукограды, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково».

Создание и деятельность указанных территориальных образований урегулирована соответствующим законодательством, которое характеризовалось нами выше.

Анализ законодательства, регулирующего деятельность вышеприведенных территорий и зон, позволяет сделать следующие выводы.

1) Целями создания и функционирования публично-правовых территорий могут являться обеспечение безопасного функционирования

¹¹⁸ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3-14.

¹¹⁹ Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 8. – С. 22 -31. – DOI: 10.17803/19941471.2020.117.8.022-031.

находящихся на их территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны (ст. 1 Закона о ЗАТО); развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур (ст. 3 Закона об ОЭЗ); формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения (ст. 2 Закона о ТОР); ускорение социально-экономического развития территорий, формирование инвестиционно привлекательной среды (ст.ст. 1, 3 Законом о САРТ); развитие исследовательской деятельности (проведение прикладных, поисковых научных исследований, экспериментальных разработок, получение результатов интеллектуальной деятельности, иных научных и (или) научно-технических результатов) и коммерциализация ее результатов (ст.ст. 1 и 2 Закона о «Сколково»).

2) Устанавливается специальный порядок определения границ территории.

Территория Арктической зоны установлена непосредственно в тексте закона, к ней отнесены сухопутные территории и примыкающие к ним внутренние морские воды Российской Федерации и территориальное море Российской Федерации, участки континентального шельфа Российской Федерации, а также земли и острова, которые в будущем могут быть открыты, не являются территориями иностранных государств, расположены в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса в пределах между меридианом тридцать два градуса

четыре минуты тридцать пять секунд восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысе Кекурский, и меридианом сто шестьдесят восемь градусов сорок девять минут тридцать секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе (ч.2 ст. 2),

Границы Байкальской природной территории так же установлены в тексте закона, к ней относится территория, в состав которой входят озеро Байкал, а также водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, и прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него (ч. 1 ст. 2).

Решение о создании особой экономической зоны на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации и территории одного или нескольких муниципальных образований принимается Правительством Российской Федерации и оформляется его постановлением (ст. 6), затем между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования заключается соглашение о создании особой экономической зоны. Этим актом в частности устанавливаются обязательства по передаче полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ, от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти.

Согласно Закону о территории опережающего социально-экономического развития указанная территория создается по предложению уполномоченного федерального органа, согласованного с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления. После чего

опять же заключается соглашение, где в том числе устанавливаются границы территории (ст. 3).

Несколько отличается решение о границах специальных административных районов, которые расположены на островах Русский (Приморский край) и Октябрьский (Калининградская область) и уже географически отделены от остальной территории.

Границы территории центра «Сколково» изначально определялись Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России, президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, затем Правительственной комиссией по модернизации экономики и инновационному развитию России¹²⁰. Как указано в Законе о «Сколково», территория Центра - земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта, и принадлежат на праве собственности или на праве аренды управляющей компании (ст. 3).

3) Характерной чертой управления такими территориями является особенность организации публичной власти на них, когда властные полномочия частично перераспределяются от органов государственной власти субъектов Федерации в сторону федеральных органов власти или специально созданных управляющих компаний.

Функции управления ЗАТО и обеспечения режима безопасности функционирования организаций и объектов военного и оборонного назначения распределены между Федеральной службой безопасности, руководителями соответствующих организаций и объектов и органами местного самоуправления.

¹²⁰ Правила определения территории, предназначенной для реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», и российского юридического лица, на которое возложена реализация проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2020 № 514. //СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2623.

Согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов Фонда социального страхования Российской Федерации на территории опережающего социально-экономического развития могут осуществляться специально созданными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Управляющие компании осуществляют большое количество функций, установленных в соответствующих законах. Как правило, они оказывают услуги таможенного представителя, принимают решения о применении на территории ряда технических регламентов или требований (ст. 13), ведут реестр резидентов, определяют требования к иностранным специалистам и т.д.

4) Устанавливается особый правовой режим, включающий в себя дополнительные ограничения, дополнительные гарантии отдельных прав и свобод человека. Например, на территории закрытого административно-территориального образования устанавливаются ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, иностранные некоммерческие неправительственные организации и их отделения (ст. 3 Закона о ЗАТО). На Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, в том числе химическое и биологическое загрязнение озера Байкал или его части, физическое изменение состояния озера Байкал или его части, запрещается строительство новых хозяйственных объектов и реконструкция действующих без заключения специальной государственной

экологической экспертизы (ст. 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал»).

На территории опережающего социально-экономического развития устанавливаются льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития; обеспечивается приоритетное подключение к объектам инфраструктуры, применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; в ряде случаев предусматривается освобождение от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога (ст. 18 Закона о ТОР). Определенные налоговые льготы предусмотрены участникам специального административного района и резидентам Центра «Сколково».

Законами могут устанавливаться и особенности осуществления медицинской и образовательной деятельности на соответствующих территориях. Ярким примером такого правотворчества является Закон о «Сколково».

Подытоживая, укажем, что в России имеется довольно большой опыт по созданию правовой базы для социально-экономического, экологического и научно-технологического развития на отдельно взятых территориях, который видимо, был учтен при создании Федерального закона о «Сириусе».

Следует выделить два вида социально-экономических предпосылок создания публично-правовых территорий в целом и федеральных территорий в частности:

- связанные со спецификой территории,
- обусловленные специфичностью публичного коллектива, проживающего на данной территории.

Специфика территории может проявляться в уникальном пространственном (географическом) расположении, наличии на территории особо охраняемых экологических или историко-культурных объектов;

особой значимостью для политического и административного управления (столицы), для обеспечения безопасности государства (приграничная территория, военные базы).

В таком случае предпосылки к созданию федеральных территорий в Российской Федерации имеются у таких публично-правовых территорий как Арктическая зона, Байкальская природная территория, особо охраняемые экологические зоны, некоторые территории опережающего экономического развития, административные районы на территориях Калининградской области и Приморского края.

К территориальной специфике может быть отнесена уникальность инфраструктурного комплекса, созданного в «Сириусе», что и повлияло на выбор места, где была создана первая федеральная территория Российской Федерации.

Специфичность публичного коллектива может быть обусловлена историческим и этнографическими особенностями отдельных этносов. В данном случае создание федеральных территорий преследует сохранение их национально-культурного своеобразия.

В зарубежной практике нет примеров, когда федеральными территориями объявлялись бы технологические и инновационные центры, территории университетов, хотя для них также характерно наличие особых коллективов.

Цели создания федеральных территорий определяются стратегией государственного развития. В трудах современных конституционалистов указывается на повышение роли стратегического планирования экономического и социального развития страны, его определяющего значения в решении задач обеспечения национальной безопасности¹²¹.

¹²¹ Аверьянова Н.Н. Роль и значение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. – 2012. - № 7. - С. 62-67; Жаворонкова Н.Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017; <https://doi.org/>

В настоящее время приняты такие стратегические документы, имеющие непосредственное отношение к теме нашего исследования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹²², Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹²³, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹²⁴, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации¹²⁵, О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года¹²⁶, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹²⁷ и др.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года указывается на необходимость «увеличения количества точек роста экономики как необходимое условие технологического развития». Этим документом стратегического развития предусматривается определение мест размещения

10.17803/2311-5998.2017.30.2.042-052; Ищенко А.А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 1 - 20. DOI: 10.7256/2454-0595.2021.3.35479; Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления: Сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2019. – 170 с.

¹²² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400; Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

¹²³ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477; 2018. № 50. Ст. 703.

¹²⁴ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

¹²⁵ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887; 2021. № 12. Ст. 1982.

¹²⁶ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // СЗ РФ. 2018 г. № 20 ст. 2817; 2020 г. № 30 ст. 4884.

¹²⁷ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 годы: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-Р. // Правительство РФ. Официальный сайт. URL: <http://goverNemeNet.ru/docs/35733/> (дата обращения 12.06.2021)

особых (свободных) экономических зон, промышленных и технологических парков, а также «иных зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности» и заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче полномочий по управлению зонами с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, для развития которых были предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета и (или) в которых предусмотрены налоговые льготы, направленные на достижение конкретных результатов экономического развития указанных зон.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации обращается внимание, на то, что доля инновационной продукции в нашей стране остается невысокой и составляет всего 8-9 %; инвестиции в нематериальные активы в России значительно ниже, чем в ведущих государствах. К основным проблемам, мешающим эффективному экономическому развитию страны Стратегия относит невосприимчивость экономики и общества к инновациям, слабое взаимодействие науки с реальным сектором экономики; несогласованность мер поддержки научно-технологического развития нашей страны на федеральном и региональном уровнях (п. 11). К приоритетам научно-технологического развития России отнесены в частности переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта (п. 20).

Для достижения обозначенных в Стратегии целей ставятся задачи выявления талантливой молодежи и создание возможностей для построения успешной научной карьеры; обеспечение условий для проведения исследований и разработок в соответствии с современными принципами организации научной, научно-технической, инновационной деятельности;

формирование эффективной системы управления в области науки, технологий и инноваций (п. 29); отказ от излишней бюрократизации научных исследований; поддержка отдельных территорий (регионов) с высокой концентрацией исследований, разработок, инновационной инфраструктуры, производства (п. 32).

Среди национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период сначала до 2024 года, а в новой редакции Указа Президента РФ – до 2030 года указаны возможности для самореализации и раскрытия талантов граждан; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация¹²⁸.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года вводит новое понятие «перспективный центр экономического роста» - территория одного или нескольких муниципальных образований и (или) акватория, обладающие потенциалом для обеспечения значительного вклада в экономический рост Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации в среднесрочный и долгосрочный периоды. Недостаточное количество таких центров экономического роста названо среди основных проблем пространственного развития Российской Федерации. Увеличение их количества и максимальное рассредоточение по территории Российской Федерации указано среди приоритетов пространственного развития Российской Федерации до 2025.

Проведенный выше анализ позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации создана общегосударственная стратегия развития, которая в том числе включает в себя такие цели как:

- создание условий для самореализации и раскрытия талантов; обеспечение условий для проведения исследований и разработок в

¹²⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // СЗ РФ. 2020 г. № 30 ст. 4884.

соответствии с современными принципами организации научной, научно-технической, инновационной деятельности;

- переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта;

- повышение предпринимательской активности и инвестиционной привлекательности научно-технологической сферы.

В качестве механизмов достижения этих целей указывается создание и развитие «точек роста экономики», «центров экономического роста», «зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности».

Указанные выше цели прямо закреплены и в Законе о «Сириусе» в качестве целей создания федеральной территории, и, следовательно, ее создание призвано реализовать механизмы, предлагающиеся в Стратегиях.

На основе изучения теоретико-методологических подходов, представленных в современной научной литературе, посвященной проблемам федеральных территорий в России и за рубежом, и анализа законодательства Российской Федерации можно дать следующее определение: федеральная территория – это публично-правовое образование, имеющее особый конституционно-правовой статус, определяемый общегосударственным стратегическим значением, созданное в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, предусматривающим географические границы федеральной территории, особенности осуществления публичной власти в соответствии с целями создания, включающие в себя прямое или опосредованное управление федеральной властью, дополнительные гарантии и ограничения прав и свобод граждан.

К конституционно-правовым предпосылкам создания федеральных территорий в Российской Федерации относятся:

- легитимация института федеральных территорий непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации;

- позиция Конституционного Суда РФ по вопросу о соответствии института федеральных территорий Основам Конституционного строя Российской Федерации;

- воплощение в тексте Конституции Российской концепции единства публичной власти;

- сложившаяся система законодательства, устанавливающая осуществление специальных правовых режимов публичной власти на отдельных публично-правовых территориях России, в соответствии с их стратегической значимостью, и достаточно большой опыт создания и функционирования таких территорий.

Социально-экономические предпосылки создания федеральных территорий могут быть двух видов:

- связанные со спецификой территории,
- обусловленные специфичностью публичного коллектива, проживающего на данной территории.

Специфика территории может проявляться в уникальном пространственном (географическом) расположении (острова, портовые зоны), наличии на территории особо охраняемых экологических или историко-культурных объектов; особой значимостью для политического и административного управления (столицы), для обеспечения безопасности государства (приграничная территория, военные базы).

Специфичность публичного коллектива может быть обусловлена историческим и этнографическими особенностями отдельных этносов. В данном случае создание федеральных территорий преследует сохранение их национально-культурного своеобразия. Подобными предпосылками в Российской Федерации обладают территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Цели создания федеральных территорий определяются стратегией государственного развития, закреплённой в документах стратегического планирования экономического и социального развития страны, в его увязке с решением задач обеспечения национальной безопасности и экологического благополучия населения.

В результате изменения редакции ч. 1 ст. 67 Конституции получила закрепление норма о том, что «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

Тем самым в Конституции РФ,

во-первых, легитимируется возможность создания федеральных территорий как нового вида публично-правовой территории,

во-вторых, предусматривается особая организация публичной власти на указанных территориях, отличная от общепринятой и действующей на территории субъектов Российской Федерации,

в-третьих, определяется конституционно-правовой механизм их создания: принятие федерального закона.

В данной норме не указаны виды федеральных территорий и возможные цели их создания. Эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям Российского парламента.

2.2. Конституционные принципы создания федеральных территорий в России

В связи с введением в Конституцию России понятия «федеральные территории» перед наукой конституционного права встают вопросы:

во-первых, каким образом конституционная новелла должна соотноситься с принципами федерализма, установленными Конституцией Российской Федерации?

во-вторых, каковы принципы создания федеральных территорий в России?

Традиционно в научной литературе базовые начала российской федеративной государственности определяются следующим образом:

- 1) государственная целостность России, предполагающая государственный суверенитет Федерации;
- 2) равноправие и самоопределение народов России;
- 3) единство системы государственной власти;
- 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ;
- 5) юридическое равноправие субъектов РФ (ч. 3 ст. 5)¹²⁹.

В науке конституционного права обращалось внимание на взаимосвязь принципов федерализма с другими конституционными принципами.

С.А. Авакьян отмечает интегративный характер принципов федерализма и их влияние на правовую систему государства, в частности связывает принципы федерализма с конституционными положениями, устанавливающими прямое действие Конституции Российской Федерации на всей территории Федерации (ст. 15); конституционное закрепление порядка изменения внешних и внутренних границ государства (ст. 67, 71, 131); единство правового режима территории Российской Федерации в вопросах экономики (единство экономического пространства), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ст. 8)¹³⁰.

Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская, определяя юридическую природу российского федерализма, выделяют ее важные

¹²⁹ Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы //Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 83-92; Андриченко Л.В. Конституция и федеративное государство //Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография /под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 257-274. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. Т. 1. 864 с.

¹³⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 1. 936 с.;

признаки: учредительный характер государственной власти, выражающийся в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов общества и государства; территориальное верховенство, целостность государственной территории; двухуровневая система законодательства и органов государственной власти, представляющая собой единый, целостный организм, который функционирует на основе общих принципов, установленных федерацией; федеральное гражданство, выступающее необходимым элементом конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации; единая экономическая система; национальные вооруженные силы; официальный статус государственного языка, как языка государствообразующего народа¹³¹.

Л. А. Тхабисимова подчеркивает определяющее значение принципов федерализма на региональную систему публичной власти и указывает, что принципы федерализма обеспечивают «соучастие в организации системы государственной власти, определяющее степень и институционально-правовые способы влияния региональных властных элит на формирование федеральных институтов власти, равно как и, наоборот, степень федерального влияния на формирование государственно-территориальных органов публичной власти»¹³².

Конституционные принципы федерализма, по мнению Т.В. Заметиной, решают вопрос соотношения централизации и децентрализации построения и функционирования федеративного государства, «цели их реализации совпадают с магистральными целями политико-правового воздействия на общественные отношения — упорядочение последних, построение

¹³¹ Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата. 5 изд., пер и доп. М., 2019, Заметина Т.В. Российский конституционный строй и федерализм (теоретико-правовое содержание) //Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 161-164.

¹³² Тхабисимова Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 13.

демократического, правового государства, обеспечение верховенства Конституции, прав и свобод человека»¹³³.

Создание федеральных территорий не нарушает принцип государственной целостности. В ч. 1 ст. 67 указывается, что федеральные территории могут быть созданы *на территории* Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». В научной литературе существуют противоположные точки зрения на соединение в указанной конституционной норме географического и политического подходов¹³⁴. Не давая оценку этой полемике, отметим, что территории субъектов РФ являются частями территории России, но территория Российской Федерации включает в себя не только территорию субъектов.

Как совершенно точно отмечает С.С. Зенин, «особым конституционным статусом еще до внесения конституционных поправок были наделены внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними — таковые, согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, изначально не были включены в территорию ни одного из субъектов страны»¹³⁵.

В связи с этим Р.М. Дзидзоев предлагает различать определение федеральной территории в географическом и политическом значениях. По его мнению, федеральная территория в географическом смысле означает внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. А под федеральной территорией в политическом смысле следует понимать федеральные территории как территориальные

¹³³ Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. ...дис. д-ра юрид. наук. — Саратов, 2010. — С. 27.

¹³⁴ Лебедев А. Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. — Вып. 4. — М., 2003. С. 77; Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. — М., 2010. С. 115.

¹³⁵ Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. — 2020. — Т. 73. № 12. С. 42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053.

внутригосударственные образования с особым и конституционным статусом¹³⁶. Такое решение не представляется удачным, поскольку одно и то же понятие будет использоваться в двух различных по содержанию смыслах.

И.В Зернов считает, что «понятие федеральной территории необходимо использовать в конституционной юридической практике только в политическом смысле, так как внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, наряду с федеральными территориями и территориями субъектов, являются составляющими понятия «территория Российской Федерации», которое закреплено в ч. 1. ст. 67 Конституции РФ»¹³⁷.

А.Н. Нифанов для преодоления терминологической проблемы понимания и употребления понятия «федеральная территория» предлагает разграничивать два конституционно-правовых феномена: федеративную территорию как территорию Российской Федерации в целом и федеральную территорию как новый вид территориальных единиц¹³⁸.

Таким образом, в настоящее время территория Российской Федерации включает в себя территории субъектов, а также территории, которые не относятся к территориям субъектов: федеральные территории, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними. Это позволяет говорить о конституционно-правовом развитии концепции территориальной организации Российской Федерации при неукоснительном соблюдении принципа государственной целостности.

Содержание и конституционные основы реализации принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации проанализированы в трудах многих российских ученых, и к основным его положениям следует отнести следующие:

¹³⁶ Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. - 2020. - № 7. - С. 29-41.

¹³⁷ Зернов И.В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики // Пролог: журнал о праве. – 2021.-№ 1.-С. 14-23.

¹³⁸ Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория: автореф. дис. ...д-ра юрид наук. Белгород, 2020. С. 19.

- равное положение всех народов, представленных как мононациональными, так и многонациональными группами людей, полное юридическое равенство этих групп независимо от их численности, экономического потенциала, культурных достижений и т. д., недопущение какой-либо дискриминации этносов и отдельных граждан по этим признакам. Независимо от того, являются ли народы государствообразующими, субъектообразующими или нет, они обладают равными правами в Российской Федерации;

- право на самоуправление, самостоятельное решение вопросов и проблем на той территории, на которой они компактно проживают; право определить свою судьбу в государственно-правовом плане (национально-территориальное самоопределение в виде национально-государственной единицы (субъекта федерации или национально-территориальной единицы) территориальной автономии, а также экстерриториальные формы самоопределения разрозненно проживающих этносов (национально-культурная автономии). Самоопределение народов не предполагает обязательного создания каждым из них «своего» субъекта Российской Федерации;

- самоопределение осуществляется на территории Российской Федерации, Конституция РФ не признает право выхода из состава Федерации за субъектами, в том числе образованными на этнической основе¹³⁹.

¹³⁹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 1. 936 с.; Алексанян С.Р. Принцип равноправия и самоопределения народов в современном международном праве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2018. 24 с.; Гунаев Е.А. Принцип равноправия и самоопределения народов в контексте правовой природы республики – субъекта Российской Федерации (на примере республики Калмыкия) //Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2021. № 2. С. 122-127; Зохрабян Р.П. Принцип равноправия и самоопределения народов: эволюция содержания в системе принципов международного права //Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2009. № 2. С. 61-73; Каграманов А.К. Принцип равноправия и самоопределения народов в системе основных принципов международного права // Международное право. - 2021. - № 1. С. 39-52. DOI: 10.25136/2644-5514.2021.1.35071 URL: https://pubMLcom/fcary_read_article.php?id=35071; Скрипкина Ю.Г. Принципы территориальной целостности государств и самоопределение народов и их роль в

В связи с вышеизложенным соблюдение принципа равноправия и самоопределения народов при образовании федеральных территорий должно включать в себя:

- недопущение какой-либо дискриминации этносов и граждан по национальному и этническому признаку;
- обеспечение возможности самостоятельного решения вопросов этнокультурного характера, в том числе сохранения, развития и использования национального (родного) языка, национальной культуры, возможности получения образования на национальном (родном) языке;
- необходимость учета численных характеристик и интересов этносов, условий их жизни и т. д.

Принцип единства системы публичной власти получил развернутое закрепление в действующей редакции Конституции Российской Федерации. Термин «публичная власть» упоминается в Конституции РФ 6 раз:

- организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом (ч. 1 ст. 67);
- организация публичной власти относится к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71);
- Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему органов публичной власти (ч. 2 ст. 80);
- Президент РФ формирует Государственный Совет РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти (п. «е5» ст. 83);

обеспечении международной безопасности и международного правопорядка. «Вестник Московского университета МВД России». 2018. №4. С. 147-152; Темираев А.В. Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма //Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 88- 93; Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.

- особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч. 3 ст. 131);

- органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Анализ приведенных выше «поправочных» положений позволяет сделать следующие выводы:

во-первых, конституционная модель публичной власти основана на единстве органов государственной власти и органов местного самоуправления. Легальное определение единой системы публичной власти как совокупности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства, установлено в ст. 2 Федерального закона от 08 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁴⁰.

¹⁴⁰ О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8039.

во-вторых, конституционная модель единой публичной власти включает в себя важное указание на качественную и функциональную составляющие этого единства:

- единство публичной власти обеспечивается согласованным функционированием и взаимодействием органов публичной власти (качество);

- органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (функция).

Как верно отметил И.К. Советов, «основным содержанием деятельности публичной власти является осуществление публичных функций, состоящих в обеспечении безопасности, социальных стандартов жизни населения, преемственности и воспроизводства самой публичной власти. Поправки в Конституцию РФ 2020 года нацелены на повышение гарантированности эффективного осуществления этих функций публичной власти»¹⁴¹.

в-третьих, единство публичной власти не предполагает ее однородности, напротив, ч. 1 ст. 67 и в ч. 3 ст. 131 прямо указывается возможность установления федеральным особенностей осуществления публичной власти на федеральных территориях, на территориях городов федерального значения, столиц субъектов РФ и на других территориях.

Комментируя положения ч. 3 ст. 131 Е.Б. Султанов обоснованно заметил, что «в крупных городах решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения этих агломераций - задача явно не муниципального масштаба. ...Безусловно, законодатель должен иметь

¹⁴¹ Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43-52.

конституционную возможность учесть особенности организации публичной власти в этих городах»¹⁴².

Реализация принципа единства системы публичной власти на федеральной территории будет отличаться от реализации этого принципа в субъектах Федерации. При принятии федеральных законов, устанавливающих особенности осуществления публичной власти на федеральных территориях законодатель должен будет предусмотреть:

- систему органов публичной власти федеральной территории,
- порядок формирования органов публичной власти федеральной территории,
- полномочия федеральных органов государственной власти по управлению федеральной территорией,
- полномочия органов публичной власти федеральной территории, в том числе возможность осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, отдельные полномочия субъекта Федерации, на территории которого находится федеральная территория (если она находится на территории субъекта РФ),
- полномочия органов местного самоуправления, а так же полномочия по обеспечению деятельности предприятий, организаций и учреждений, имеющих стратегическое значение (если таковые будут);
- участие граждан в управлении федеральной территорией и в делах государства.

Пожалуй, наиболее дискуссионной проблемой образования федеральных территорий является форма участия субъектов РФ в решении вопроса о переходе той или иной территории под федеральное управление. Согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ федеральные территории создаются в

¹⁴² Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации //Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т.162, кн. 2. С. 14.

соответствии с федеральным законом. Принятие федеральных законов относится к ведению Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 71). Федеральные территории не упомянуты в вопросах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Таким образом, никакого участия субъектов РФ в решении вопросов о том, какие именно административно-территориальные единицы, находящиеся на территории этих субъектов, могут стать федеральными территориями, не устанавливается.

В зарубежной конституционной практике, как отмечалось выше, применяются различные способы решения вопроса о переводе той или иной территории под федеральное управление: вертикальные – принятие Парламентом закона или издание акта Президента, устанавливающего статус федеральной территории; горизонтальные – заключение договора с субъектами федерации о перераспределении полномочий органов публичной власти, в некоторых случаях покупка федерацией части территории субъекта.

Представители науки современного российского конституционного права предлагают разнообразные варианты механизма создания федеральных территорий. С.С. Зенин считает, что наиболее обоснованным будет «выделение федеральных территорий и определение их правового положения на основе двухстороннего договора между Российской Федерацией и соответствующим субъектом Российской Федерации, представляющего собой разновидность договора о разграничении полномочий»¹⁴³. Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас предполагают, что создание федеральных территорий должно проходить по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации и с последующим утверждением изменения границ Советом Федерации¹⁴⁴. Ряд авторов

¹⁴³ Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053.

¹⁴⁴ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. 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». М., 2020. С. 45.

обращают внимание на то, что «федеральное вмешательство» в развитие отдельных регионов и муниципальных территорий, при всей его востребованности в силу тех или иных обстоятельств, не может ущемлять права граждан на местное самоуправление¹⁴⁵. Хотя, как замечает Е.М. Бухвальд, «вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий «своего» муниципалитета и собственных прав в этой сфере в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Однако эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума»¹⁴⁶.

Сложно говорить о реализации принципа юридического равноправия субъектов Российской Федерации, поскольку федеральные территории не являются субъектами, не обладают многими полномочиями, закрепленными за субъектами Российской Федерации, отличается характер их взаимодействия с федеральными органами государственной власти. Представляется, можно говорить о единстве конституционно-правового статуса федеральных территорий, созданных для достижения одинаковых целей и решения одинаковых задач.

При создании федеральных территорий необходимо опираться на конституционные принципы федерализма, но не ограничиваться ими, поскольку не могут игнорироваться другие конституционные принципы, например, народовластие, учредительный характер конституционного статуса личности, прямое действие Конституции России и др.

В научной литературе высказываются предположения о том, какие территории могут стать федеральными:

¹⁴⁵ Ветренко И.А., Шевченко С.А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131-141. [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\)_131_-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1)_131_-141); Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17-21.

¹⁴⁶ Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46 doi.org/10.24158/tipor.2021.3.7

- территории «различных статусов социально-экономического толка», например, уже учрежденные территории социально-экономического развития, особые экономические зоны¹⁴⁷;
- арктическая зона, определенные территории курортных зон, природных парков, заказников и заповедников¹⁴⁸;
- территории, созданные в целях обеспечения национальной безопасности¹⁴⁹;
- традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов¹⁵⁰.

Подытоживая рассмотрение конституционных принципов создания федеральных территорий в России, следует сделать вывод, что независимо от целей и задач, по которым будет проходить создание федеральных территорий, оно должно соответствовать следующим конституционным принципам:

- принцип государственной целостности;
- принцип единства публичной власти;
- принцип приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством;
- принцип соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

¹⁴⁷ Соколова С.В., Сафарян А.Р. Территории опережающего развития: история формирования в дальневосточном федеральном округе // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 180–190.

¹⁴⁸ Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: Зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. № 3. С. 56-61. DOI: 10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61

¹⁴⁹ Валентик О.Н. Федеральные территории как инструмент национальной безопасности // Развитие и безопасность 2021 №1. С. 29-41. DOI 10.46960/2713-2633_2021_1_29

¹⁵⁰ Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория: автореф. дис. ...д-ра юрид наук. Белгород, 2020. 50 с.

2.3. Специфика правового регулирования прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях Российской Федерации

Исследование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях Российской Федерации необходимо проводить в нескольких аспектах.

Во-первых, заслуживает внимания теоретическое рассмотрение конституционно-правовых основ обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях с учетом Основ конституционного строя РФ, принципов конституционного статуса личности, положений о предметах ведения РФ.

Во-вторых, требуется провести изучение положений Устава Федеральной территории «Сириус» и нормативно-правовых актов указанной Федеральной территории на предмет установления в них механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, важно рассмотреть складывающуюся правоприменительную практику обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, выявить проблемные вопросы в указанной сфере и предложить их решение.

Институты конституционно-правового статуса личности и защиты прав человека и гражданина являются ведущими в науке конституционного права и опираются на глубочайшие доктринальные разработки. В современной концепции института прав человека они рассматриваются не только как неотъемлемые и неотчуждаемые атрибутивные свойства личности, но и как основа механизма социальной регуляции взаимоотношений человека с государством.

Эволюция института прав человека, по мнению Е.А. Лукашевой, – главный нерв общественного развития, государственного устройства, взаимоотношений общества, человека и государства... Состояние прав

человека, их обеспеченность дают наиболее убедительное представление о положении во всех сферах, входящих в систему устойчивого развития»¹⁵¹.

Г.Н. Комкова обращает внимание, что «конституционное положение о приоритете прав человека, признание их высшей конституционной ценностью стимулировало смещение акцента во взаимоотношениях личности и государства в сторону обеспечения государством прав человека»¹⁵². По мнению ученого «действующая Конституция Российской Федерации закрепила обязанность государства создавать юридические и организационные условия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан России. Это означает необходимость создания государственного механизма защиты и гарантирования прав и свобод человека»¹⁵³.

Эта же концепция выражена и в работах Б.С. Эбзева, указывающего, что «права человека есть критерии правоустановительной и правоохранительной деятельности государства, его органов и должностных лиц», и «государство не вправе, а обязано в своем законодательстве предусмотреть и реально гарантировать юридическими и иными средствами эти права»¹⁵⁴.

Применительно к теме исследования основополагающее значение имеют норма ст. 2 Конституции РФ, согласно которой «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», норма ст. 18 Российской Конституции о том, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют

¹⁵¹ Лукашева Е.А. Права человека – индикатор национальной безопасности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 1. С. 8.

¹⁵² Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М., Изд. Проспект, 2016. С. 5.

¹⁵³ Там же. С. 9.

¹⁵⁴ Эбзев Б.С. Человек и Конституция России // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография / Под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция». 2013. С. 290.

смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» и норма, закрепленная в п. «в» ст. 71 Конституции РФ, определяющая, что «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» относятся к ведению Российской Федерации. Указанные нормы служат конституционно-правовыми координатами обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации всеми органами публичной власти, независимо от их уровня и особенностей организации.

Приведенные выше положения Конституции РФ нашли свое прямое продолжение в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», где соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина названы одной из двух главных целей единой системы органов публичной власти (ст. 2)¹⁵⁵. В Федеральном законе от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности органов публичной власти субъектов Российской Федерации» обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина указаны в качестве первого принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах РФ (ст. 2)¹⁵⁶.

Проведенный анализ Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» показывает, что принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина не нашел своего непосредственного закрепления в тексте закона.

Следует отметить, что в ст. 1 анализируемого закона содержится отсылка к Конституции РФ, в соответствии с которой регулируются отношения, возникающие в связи с созданием и организацией деятельности

¹⁵⁵ О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8039

¹⁵⁶ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021 (дата обращения 10.08.2022 г.)

органов публичной власти. Видимо, по мысли законодателя, само по себе положение этой статьи подразумевает, что на федеральной территории будут признаваться, соблюдаться и защищаться права и свободы человека и гражданина, а также базовые принципы конституционно-правового статуса личности: их неотчуждаемость, учредительный характер, равенство и недискриминационный характер, соблюдение имманентных пределов реализации прав и свобод и другие.

В самом законе статья 11 регламентирует реализацию некоторых прав граждан, связанных с их участием в управлении федеральной территорией. Кроме того, в Законе о «Сириусе» содержится ст. 45, устанавливающая особенности предоставления льгот и иных мер поддержки лицам, осуществляющим деятельность на федеральной территории «Сириус». В частности, указывается, что Правительством РФ могут предоставляться субсидии на возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным в целях создания и функционирования инфраструктуры федеральной территории «Сириус» и инновационного научно-технологического центра «Сириус», возмещение таможенных пошлин на оборудование, техническое оснащение и другие товары, необходимые для осуществления научно-технологической деятельности, а также на предоставление некоторых налоговых льгот.

Однако отсутствие непосредственного закрепления в Законе «О Сириусе» нормы, определяющей необходимость обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, является, на наш взгляд, определенным правовым пробелом.

Указанный пробел имеет тем более существенное значение, что в соответствии с п. 3 ч. 5 ст. 8 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» органы публичной власти Федеральной территории вправе устанавливать особенности регулирования отдельных отношений на федеральной территории «Сириус», вводить экспериментальный правовой режим на федеральной территории «Сириус» в случаях, установленных

федеральными законами и принятыми в соответствии с ними указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, и применять нормативные правовые акты, устанавливающие соответствующие особенности. Так же в ст. 44 рассматриваемого закона устанавливается, что на федеральной территории «Сириус» может устанавливаться специальное регулирование отношений, многие из которых непосредственно затрагивают права и свободы человека и гражданина, например, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; регулирование градостроительной деятельности; привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан; осуществление медицинской, фармацевтической деятельности, а также деятельности в области обязательного медицинского страхования; осуществление деятельности, связанной с разработкой, производством и оборотом медицинских изделий, биомедицинских клеточных продуктов, биологически активных добавок и специализированных продуктов питания для спортсменов; осуществление деятельности, связанной с обработкой персональных данных; осуществление клинических исследований; осуществление генно-инженерной деятельности; осуществление образовательной деятельности и т.д.

В чем будут состоять особенности экспериментального правового режима и специального регулирования отношений из Федерального закона о «Сириусе» не понятно, все подробности указанных правовых режимов будут устанавливаться в специальных федеральных законах, указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. Тем более важным представляется наличие положения о соблюдении и защите прав и свобод человека в тексте Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» и, возможно, установления дополнительных гарантий, способствующих реализации конституционно-правового статуса личности в федеральной территории при проведении экспериментальных и специальных правовых режимов.

В целом, основной акцент в Законе о «Сириусе» сделан на формирование и регулирование полномочий органов публичной власти федеральной территории, а также на повышение эффективности экономической, научно-технической и инновационной деятельности. Однако руководствуясь этими благими намерениями, нельзя недооценивать обязанность государства по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что на сегодняшний день повышение эффективности экономической, научно-технической и инновационной деятельности в развитии федеральной территории оказалось превалирующим по отношению к соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Подобное положение нельзя признать удовлетворительным.

Указанный пробел можно было бы исправить путем изменения редакции ст. 1:

«Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые основы функционирования федеральной территории «Сириус», в том числе регулирует отношения, возникающие в связи с ее созданием, *обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина*, организацией деятельности органов публичной власти, а также с осуществлением экономической и иной деятельности в границах указанной территории».

Не менее важным представляется вопрос о разграничении компетенции между Российской Федерацией и Федеральной территорией «Сириус» по обеспечению и защите прав и свобод человека.

В науке конституционного права сложилась достаточно целостная концепция соотношения федерального и регионального компонентов защиты прав и свобод человека, опирающаяся на конституционные нормы о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ. Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют предмет исключительно

федерального ведения, а согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, что предполагает возможность принятия субъектами РФ собственного законодательства, устанавливающего дополнительные гарантии реализации и защиты прав и свобод человека.

Объясняя двойное закрепление в Российской Конституции защиты прав и свобод человека, судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь выделяет первичное, учредительное регулирование, которое включает в себя гарантирование признанных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, и их развитие на федеральном уровне, и вторичное регулирование, которое представляет собой создание дополнительных механизмов реализации прав и свобод применительно к конкретным условиям отдельных субъектов РФ¹⁵⁷. Подобной точки зрения придерживаются Д.С. Велиева и М.В. Пресняков¹⁵⁸.

А.В. Чуклин в своем диссертационном исследовании определяет дополнительные гарантии реализации и защиты конституционных прав и свобод человека как «правовые установления, обусловленные волей законодателя субъекта Российской Федерации, направленные на конкретизацию конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечительных механизмов (правовых условий, средств, способов) реализации этих прав с учетом особенностей развития соответствующего субъекта Российской Федерации»¹⁵⁹ и приходит к выводу о необходимости «расширения сферы общественных отношений, в рамках которой субъект

¹⁵⁷ Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 361.

¹⁵⁸ Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами //Журнал российского права. 2017. № 5. С. 20.

¹⁵⁹ Чуклин А.В. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. н. Екатеринбург. С. 9.

Российской Федерации имеет право устанавливать прямые дополнительные гарантии»¹⁶⁰.

Значимость дополнительных гарантий реализации и защиты конституционных прав и свобод человека подчеркивается в исследованиях А.А. Демидова, М.С. Сагандыкова, Х.А. Тхабисимова, И.А. Умновой (Конюховой) и др.¹⁶¹.

В целом, можно сделать вывод, что конституционная модель гарантий защиты прав и свобод человека является двухуровневой, включающей в себя федеральный и региональный компоненты, реализующиеся как правотворчестве, так и в правоприменительной практике. На федеральном уровне: органы государственной власти Российской Федерации могут устанавливать и регулировать те или иные права и свободы; на региональном уровне субъекты РФ могут принимать законы, предусматривающие дополнительные гарантии и дополнительные правовые механизмы реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, проживающих на территории субъекта РФ. Особенно это актуально для представителей социально незащищенных групп населения.

Проблема соотношения федерального и регионального компонентов регулирования и защиты прав и свобод человека актуальна и применительно к теме настоящего исследования.

¹⁶⁰ Там же. С. 19.

¹⁶¹ Демидов А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации: Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2015. Т. 3, № 4. URL: [http://esj.pnzgu.ru/](http://esj.pnzgu.ru;); Сагандыков Некоторые проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере трудовых отношений // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2014. Том 14. № 1. С. 94-98; Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4; Умнова (Конюхова) И. А., Степаненко А. С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4.

В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека в федеральной территории относится к ведению Российской Федерации. Это значит, что такое регулирование осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, развивающими конституционные нормы Главы 2 Конституции, посредством которых осуществляется регулирование прав личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод граждан Российской Федерации. Кроме того, регулирование прав и свобод человека и гражданина, проживающего на федеральной территории, их гарантий и ограничений, может устанавливаться федеральным законом, определяющим организацию публичной власти на той или иной территории.

Например, статьей 11 Закона о «Сириусе» предусмотрены такие формы участия граждан в управлении федеральной территорией, как участие в формировании органов публичной власти федеральной территории «Сириус»; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрания граждан; конференции граждан, собрания делегатов; опрос граждан; обращения граждан в органы публичной власти, а также иные формы участия граждан в управлении, предусмотренные Уставом федеральной территории «Сириус».

Таким образом, на уровне федерального закона устанавливаются формы реализации права граждан на участие в управлении делами федеральной территории.

Более сложным является вопрос: в чьей компетенции находится защита конституционных прав и свобод граждан, проживающих в Федеральной территории?

На первый взгляд, исходя из того, что федеральная территория не является субъектом Российской Федерации, можно сделать вывод, что в данном случае должна применяться норма п. «в» ст. 71 Конституции РФ и не должна применяться норма п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. По-видимому,

именно этой логикой руководствовался законодатель, не наделивший Совет федеральной территории «Сириус» правотворческими и иными полномочиями в сфере защиты конституционных прав и свобод личности.

Таким образом, на население, проживающее в пределах федеральной территории, распространяются только гарантии защиты конституционных прав и свобод личности, предусмотренные федеральным законодательством. И не предусматривается возможности установления каких-либо дополнительных гарантий, необходимых для проживающих в федеральной территории.

Подобная ситуация входит в противоречие со сложившейся двухуровневой конституционно-правовой моделью защиты прав человека. В связи с этим возникает конституционно-правовая дилемма:

1) особенность организации публичной власти в федеральных территориях устанавливается в целях, определяемых стратегией государственного развития в целом и стратегией развития конкретной федеральной территории;

2) объем, характер и наличие организационно-правовых механизмов защиты прав человека должны соответствовать принципу равенства конституционно-правового статуса личности независимо от места проживания, но при этом должны учитывать особенности публично-правового коллектива (исторические традиции, этнический и социальный состав и др.), проживающего в данной федеральной территории.

Выход из выявленного противоречия может быть двояким: либо через установление дополнительных гарантий для проживающих на федеральной территории в федеральном законе, регулирующем организацию публичной власти такой территории, либо все-таки через правовые нормативные акты, принятые органами публичной власти федеральной территории.

Следует учитывать особенности публичного коллектива указанной федеральной территории, обусловленные высокой долей временно проживающих граждан.

Собственно, население федеральной территории «Сириус» можно условно разделить на три группы:

- 1) местное население – те, кто проживал на данной территории до придания ей особого публично-правового статуса;
- 2) временно пребывающие граждане, осуществляющие трудовую и предпринимательскую деятельность в федеральной территории – ученые, занятые разработкой инновационных технологий и продуктов; педагогический состав образовательного центра «Сириус», высококвалифицированный персонал, обслуживающий инновационно-технологические объекты;
- 3) временно пребывающие граждане, обучающиеся по программам высшего и среднего профессионального образования – студенты и школьники – победители образовательных олимпиад.

Принадлежностью одной из выделенных нами групп будет обусловлен запрос на первоочередную реализацию и защиту тех или иных прав и свобод. Например, для первой группы наиболее актуальными будут права, связанные с социальным обеспечением, получением бесплатной медицинской помощи, получением начального и среднего общего образования, транспортной доступности и т.д. А для тех, кто относится ко второй и третьей группам, – права, связанные с обеспечением безопасности, трудовой и образовательной деятельностью, свободой научного и иного творчества.

Анализ положений Устава Федеральной территории «Сириус» и нормативно-правовых актов указанной Федеральной территории на предмет установления в них механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина позволяет сделать следующие выводы.

Устав Федеральной территории «Сириус» не содержит отдельной Главы, посвященной обеспечению и защите личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод личности, а также единого перечня прав или дополнительных гарантий их реализации и защиты.

В то же время в ст. 4 Устава Федеральной территории «Сириус», где устанавливаются принципы, которыми должны руководствоваться органы публичной власти при развитии федеральной территории, в том числе называются такие как:

- обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду и иных прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение комфортных и благоприятных условий жизни;
- обеспечение объектов инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;
- обеспечение транспортной доступности и удобства расположения образовательных, медицинских организаций, организаций торговли, культуры, спортивных и иных организаций.

В п. 7 ч. 1 ст. 5 указывается на необходимость принятия программ и инициатив, обеспечивающих доступность спортивных объектов для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов. В ч. 5 этой же статьи устанавливается, что создаются условия для развития культуры и искусства, художественного, музыкального и других видов творчества. Частью 3 статьи 6 органам публичной власти «Сириуса» предписывается создание благоприятных условий для деятельности лиц, участвующих в проектах инновационного научно-технологического центра «Сириус».

Таким образом, в Уставе содержится ряд гарантий, прежде всего, социальных прав граждан, постоянно проживающих или временно пребывающих в федеральной территории. Однако их установление не носит системного характера.

Статья 16 Устава Федеральной территории «Сириус», регламентирующая особенности регулирования отдельных отношений в федеральной территории, близко к тексту воспроизводит ст. 44 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» об установлении специального регулирования некоторых отношений, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан, связанных с обеспечением

санитарно-эпидемиологического благополучия населения; регулированием градостроительной деятельности; привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан; осуществлением медицинской, фармацевтической деятельности, а также деятельности в области обязательного медицинского страхования; осуществлением деятельности, связанной с разработкой, производством и оборотом медицинских изделий, биомедицинских клеточных продуктов, биологически активных добавок и специализированных продуктов питания для спортсменов; осуществлением деятельности, связанной с обработкой персональных данных; осуществлением клинических исследований; осуществлением генно-инженерной деятельности; осуществлением образовательной деятельности и т.д.

Эта же статья Устава повторяет положения Федерального закона о том, что на федеральной территории «Сириус» может вводиться экспериментальный правовой режим.

Норм уточняющего характера, позволяющих понять, в чем же будут состоять особенности специального регулирования отдельных отношений, в том числе затрагивающих личные права граждан, в Уставе не содержится.

Так же, как не содержится основных параметров экспериментального правового режима. Некоторое понимание целей введения такого режима дается в ст. 7 Устава, где устанавливается, что «в федеральной территории поддерживаются разработка и апробация новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обеспечения и воспитания. В этих целях органы публичной власти федеральной территории вправе вводить экспериментальный правовой режим в федеральной территории».

Из приведенной выше нормы можно предположить, что экспериментальный правовой режим будет устанавливаться прежде всего в сфере образования. Тем более важно зафиксировать гарантии прав и свобод обучающихся (детей и молодежи) при реализации такого режима.

Более системно в Уставе Федеральной территории «Сириус» представлены права граждан на участие в управлении Федеральной территории. Этому посвящена Глава 8 Устава, включающая 11 статей. Вслед за Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус» Уставом федеральной территории устанавливаются формы участия граждан в управлении федеральной территорией: референдум федеральной территории; участие в формировании органов публичной власти федеральной территории; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрания граждан; конференции граждан, собрания делегатов; опрос граждан; обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории (ст. 47). Участие граждан Российской Федерации в формировании органов публичной власти федеральной территории осуществляется путем реализации конституционного права избирать и быть избранным в органы публичной власти федеральной территории в соответствии с федеральными законами, Уставом и нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории (ст. 49).

Граждане РФ, проживающие в федеральной территории, могут выступить с правотворческой инициативой. Для этого необходимо создать инициативную группу, минимальной численностью 100 человек. Затем инициативная группа вносит проект нормативного правового акта в орган публичной власти федеральной территории. Внесенный в порядке правотворческой инициативы проект подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом публичной власти или должностным лицом, к компетенции которых относится принятие указанного акта. При этом представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного ими проекта. Рассмотрения проекта, внесенного в порядке законотворческой инициативы

должно проходить на открытом заседании органа публичной власти. По итогам такого рассмотрения выносится мотивированное решение (ст. 50).

Устав содержит также гарантии реализации инициативных проектов, направленных на проведение мероприятий, имеющих приоритетное значение для граждан, проживающих на федеральной территории «Сириус». В данном случае в инициативную группу могут входить не менее 10 человек, достигших 16-летнего возраста и проживающих в федеральной территории «Сириус». Порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения, а также проведения конкурсного отбора инициативных проектов устанавливается Советом федеральной территории. Реализация инициативных проектов может обеспечиваться за счет бюджета самой федеральной территории «Сириус», межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, добровольного имущественного или трудового участия заинтересованных лиц (ст. 51).

Отдельное внимание в Уставе уделено организации и проведению публичных слушаний, общественных обсуждений, собраний, конференций граждан и собраний делегатов (ст. 53-54). Порядок организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений определяется решением Совета федеральной территории и должен предусматривать заблаговременное оповещение граждан о времени и месте проведения публичных слушаний, общественных обсуждений, заблаговременное ознакомление с проектом правового акта, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, в том числе мотивированное обоснование принятых решений.

Собрание граждан проводится по инициативе населения федеральной территории, Совета федеральной территории, главы администрации федеральной территории, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Если инициатива о проведении собрания исходит от граждан, то создается инициативная группа численностью не менее 100 человек, которая обращается со своей

инициативой в Совет федеральной территории. Проведение собрания граждан по инициативе населения назначается решением Совета федеральной территории. Уставом предусмотрено, что собрание граждан может принимать обращения к органам публичной власти и должностным лицам федеральной территории, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами публичной власти и должностными лицами федеральной территории. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами публичной власти и должностными лицами федеральной территории, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

В целях выявления мнения населения и дальнейшего учета этого мнения при принятии решений органами публичной власти могут проводить опрос граждан, проживающих в федеральной территории. Опрос может проводиться либо по инициативе Совета федеральной территории, либо по инициативе главы администрации. Его результаты носят рекомендательный характер. Уставом предусматривается достаточно прозрачная процедура проведения опроса: не менее, чем за 10 дней до его проведения должны быть опубликованы даты и сроки проведения, формулировки вопросов, методика проведения и т.д.

Уставом предусмотрены гарантии рассмотрения обращений граждан, не выходящие за пределы норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и не предусматривающие, например, сокращения сроков рассмотрения обращений или других дополнительных гарантий.

Уставом федеральной территории также предусмотрено создание экспертных и общественных советов федеральной территории. Положительным моментом является довольно развернутое описание целей создания таких советов и особенностей их формирования. Например, в ст. 57 Устава указано, что экспертный совет федеральной территории -

коллегияльный консультативный и совещательный орган, создаваемый в целях выработки рекомендаций по подготовке и принятию проектов нормативных правовых актов федеральной территории. Экспертный совет формируется из представителей профессионального сообщества, осуществляющих медицинскую, образовательную, научную деятельность, деятельность в сфере культуры, спорта, экологии, инноваций, местного самоуправления, обладающих высокой профессиональной квалификацией. Функции и порядок деятельности экспертных советов определяются создавшими их органами публичной власти федеральной территории.

Отличительной чертой механизма публично-правового гарантирования защиты прав и свобод граждан, проживающих в федеральной территории, является создание должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус». Такая должность введена впервые в России. Конституции республик и уставы субъектов Российской Федерации никогда такой должности не предусматривали и не предусматривают.

Согласно ст. 37 Устава Уполномоченный по вопросам местного самоуправления назначается на должность Советом федеральной территории с учетом мнения населения федеральной территории и осуществляет деятельность, направленную на обеспечение гарантий прав на осуществление местного самоуправления в федеральной территории. Уставом не предусматривается требований к кандидату на должность Уполномоченного, касающихся возраста, образования, имеющихся компетенций и опыта работы в органах местного самоуправления или правозащитной деятельности, безупречной репутации; устанавливается только срок пребывания в должности – 5 лет и запрет совмещения должности Уполномоченного с другими государственными должностями, должностями государственной и муниципальной службы. В настоящее время Уполномоченный по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус» не назначен.

Введение должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления является существенной дополнительной гарантией реализации населением в целом и каждого жителя права на участие в местном самоуправлении. Тем не менее, возникают вопросы: каким образом российские граждане и граждане иностранных государств, проживающие в федеральной территории, будут защищать свои права, не связанные с местным самоуправлением, в части возможности обращения к уполномоченным по правам человека?

Использование правозащитного потенциала института Уполномоченного по правам человека предполагает возможность обращения человека и гражданина как к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации, так и региональному омбудсмену. Таким образом, сложившаяся конституционно-правовая модель гарантий защиты прав и свобод человека уполномоченными является двухуровневой, включающей в себя федеральный и региональный компоненты, реализующиеся и в их правоприменительной практике. В Уставе федеральной территории «Сириус», подобная модель повторяется, но полномочия Уполномоченного сужаются до вопросов местного самоуправления. Кроме того, правовой статус уполномоченных в субъектах РФ очень обстоятельно закреплен в Федеральном законе от 18 марта 2020г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹⁶². Указанный закон не распространяется на Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус». Его правовой статус регулируется исключительно Уставом федеральной территории в самом общем виде, что, конечно, делает его совершенно уникальным органом публичной власти и требует дальнейшего совершенствования правового регулирования его деятельности и гарантий ее осуществления.

¹⁶² Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 12. ст. 1640.

Рассмотрение практики реализации обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в федеральной территории «Сириус» позволяет сделать следующие выводы.

На первоначальном этапе осуществления деятельности органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» наиболее востребованными формами участия граждан в управлении делами федеральной территории оказались собрания граждан с участием должностных лиц «Сириуса», опросы общественного мнения и обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории.

На встрече с жителями временно исполняющий обязанности руководителя федеральной территории «Сириус» А.Столяров отметил, что инфраструктура «Сириуса» обязательно должна быть сбалансированной и доступной для всех¹⁶³. Позже был проведен городской субботник, в ходе которого был демонтирован забор по периметру Олимпийского парка, затруднявший доступ к спортивным объектам¹⁶⁴, было принято решение о том, что вход в парк «Южные культуры» будет для местных жителей бесплатным. Проведены опросы общественного мнения по выбору жителями объектов инфраструктуры, благоустройство которых будет осуществляться в 2021 г. за счет средств Фонда развития курортной инфраструктуры.

На встрече временно исполняющий обязанности руководителя федеральной территории «Сириус» с жителями района «Таврический» местное население высказало обеспокоенность, связанную с транзитным проездом через поселок, что ухудшает экологическую обстановку в районе и создает неудобства жителям¹⁶⁵. По результатам встречи было дано поручение в рамках подготовки генерального плана федеральной территории

¹⁶³ Инфраструктура «Сириуса» будет доступна для всех // Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/1> (дата обращения 30.09.2021).

¹⁶⁴ В «Сириусе» убрали около 1,5 км ограждений //Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/12> (дата обращения 30.09.2021).

¹⁶⁵ 2 апреля прошла встреча ВРИО Главы с жителями района «Таврический» //Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/8>(дата обращения 30.09.2021).

проработать вопрос о строительстве обьездной дороги. Одновременно было запущено несколько маршрутов экологических автобусов, работающих на газомоторном топливе.

В целом, следует отметить, что федеральная территория «Сириус» является первым в своем роде административно-территориальным образованием, в котором должен быть сформирован принципиально новый порядок нормативно-правовой деятельности, создана эффективная система управления, позволяющая учитывать и решать самый широкий круг проблем. Важная задача – интегрировать планы развития федеральной территории с аналогичными планами развития Большого Сочи, Краснодарского края, федеральными программами. Одновременно на федеральной территории должна развиваться инфраструктура, комфортная для жизни местных жителей и гостей.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) В Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус» отсутствуют нормы, непосредственно закрепляющие гарантии обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, является, на наш взгляд, существенным правовым пробелом.

Указанный пробел можно было бы исправить путем изменения редакции ст. 1:

«Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые основы функционирования федеральной территории «Сириус», в том числе регулирует отношения, возникающие в связи с ее созданием, *обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина*, организацией деятельности органов публичной власти, а также с осуществлением экономической и иной деятельности в границах указанной территории».

2) Конституционная модель гарантий защиты прав и свобод человека, сложившаяся в Российской Федерации, является двухуровневой,

включающей в себя федеральный и региональный компоненты, реализующиеся как правотворчестве, так и в правоприменительной практике. В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека на федеральной территории относится к ведению Российской Федерации. Это значит, что такое регулирование в отношении лиц, проживающих на федеральной территории, осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, развивающими конституционные нормы Главы 2 Конституции, посредством которых осуществляется регулирование прав личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод граждан Российской Федерации. Кроме того, регулирование прав и свобод человека и гражданина, проживающего на федеральной территории, их гарантий и ограничений, может устанавливаться федеральным законом, определяющим организацию публичной власти на той или иной территории.

3) Федеральный законодатель не наделил Совет федеральной территории «Сириус» правотворческими и иными полномочиями в сфере защиты конституционных прав и свобод личности. В результате, на население, проживающее в пределах федеральной территории, распространяются только гарантии защиты конституционных прав и свобод личности, предусмотренные федеральным законодательством. И не предусматривается возможности установления каких-либо дополнительных гарантий, необходимых для проживающих в федеральной территории. Подобная ситуация входит в противоречие со сложившейся двухуровневой конституционно-правовой моделью защиты прав человека.

Выход из выявленного противоречия может быть двояким: либо через установление дополнительных гарантий для проживающих в федеральной территории в федеральном законе, регулирующем организацию публичной власти такой территории, либо все-таки через правовые нормативные акты, принятые органами публичной власти федеральной территории.

4) Устав Федеральной территории «Сириус» не содержит отдельной Главы, посвященной обеспечению и защите личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод личности, а также единого перечня прав или дополнительных гарантий их реализации и защиты.

В то же время в отдельных статьях Устава Федеральной территории «Сириус» содержится ряд гарантий прежде всего социальных прав граждан, постоянно проживающих или временно пребывающих в федеральной территории. Однако их установление не носит системного характера.

5) В Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус» и Уставе федеральной территории «Сириус» предусматривается возможность установления особенностей регулирования отдельных отношений на федеральной территории и введения экспериментальных правовой режимов. Норм уточняющего характера, позволяющих понять, в чем же будут состоять особенности специального регулирования отдельных отношений и экспериментальных правовых режимов, в том числе затрагивающих личные права граждан, в Законе о «Сириусе» и Уставе не содержится.

6) Наиболее системно в Законе о «Сириусе» и Уставе федеральной территории «Сириус» представлены гарантии прав граждан на участие в управлении федеральной территорией. В частности, устанавливаются формы участия граждан в управлении федеральной территорией: референдум федеральной территории; участие в формировании органов публичной власти федеральной территории; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрания граждан; конференции граждан, собрания делегатов; опрос граждан; обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории.

7) Отличительной чертой механизма публично-правового гарантирования защиты прав и свобод граждан, проживающих на федеральной территории, является создание должности Уполномоченного по

вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус». Такая должность введена впервые в России. Конституции республик и уставы субъектов Российской Федерации никогда такой должности не предусматривали и не предусматривают.

Введение должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления является существенной дополнительной гарантией реализации населением в целом и каждого жителя в отдельности права на участие в местном самоуправлении. Тем не менее, возникают вопросы: каким образом граждане, проживающие на федеральной территории, будут защищать свои права, не связанные с местным самоуправлением, в части возможности обращения к уполномоченным по правам человека?

Сложившаяся конституционно-правовая модель гарантий защиты прав и свобод человека уполномоченными является двухуровневой, включающей в себя федеральный и региональный компоненты, реализующиеся и в их правоприменительной практике. В Уставе федеральной территории «Сириус», подобная модель повторяется, но полномочия Уполномоченного сужаются до вопросов местного самоуправления. Требования к Уполномоченным в субъектах РФ, закрепленные в Федеральном законе от 18 марта 2020г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», не распространяются на Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус». Его правовой статус регулируется исключительно Уставом федеральной территории в самом общем виде, что, конечно, делает его совершенно уникальным органом публичной власти и требует дальнейшего совершенствования правового регулирования его деятельности и гарантий ее осуществления.

8) Рассмотрение практики реализации обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральной территории «Сириус» показало, что на первом этапе осуществления деятельности органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» наиболее

востребованными формами участия граждан в управлении делами федеральной территории оказались собрания граждан с участием должностных лиц «Сириуса», опросы общественного мнения и обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории.

Востребованность именно таких форм взаимодействия с гражданами объясняется необходимостью соблюдения баланса интересов различных социальных групп, входящих в состав публичного коллектива федеральной территории «Сириус».

Глава 3. Организация публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации

3.1. Конституционно-правовой статус органов публичной власти федеральных территорий

Конституция Российской Федерации в редакции с учетом поправок 2020 года определяет, что «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным [законом](#) могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом» (ч. 1 ст. 67). Таким образом, в соответствии с данными положениями, организация публичной власти на федеральных территориях должна определяться тем же федеральным законом, который устанавливает сам факт создания данной территории.

Должен ли это быть один федеральный закон для всех федеральных территорий или каждая территория должна создаваться отдельным федеральным законом? Конституционные положения не дают ответа на данный вопрос. Нет согласия относительно него и среди ученых. Так, по мнению О.А. Ежуковой, ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации подразумевает принятие одного федерального закона о всех федеральных территориях¹⁶⁶. Напротив, Т.Я. Хабриева Т.Я. и А.А. Клишас выделяют здесь следующие возможные варианты: 1) принятие в каждом случае создания такой территории специального федерального закона; 2) принятие федерального закона, регламентирующего общий порядок создания федеральных территорий, согласно которому конкретное решение по образованию территории будет приниматься в ином порядке

¹⁶⁶ Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 40.

(самостоятельным федеральным законом, указом Президента РФ); 3) все федеральные территории будут созданы одним федеральным законом¹⁶⁷.

Позиция О.А. Ежуковой, на наш взгляд, в большей степени соответствует буквальному содержанию конституционных норм, хотя, бесспорно, точка зрения Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса также имеет право на существование. Практика на данный момент движется по пути разработки и принятия отдельных федеральных законов, точнее, в настоящее время – одного федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Единого же закона, который бы устанавливал общие принципы организации федеральных территорий и власти на них, в настоящее время в Российской Федерации не имеется.

В целом эта ситуация вполне ожидаема, поскольку еще 23 июля 2020 г. председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников заявил, что такой закон разрабатывать не планируется, вместо этого по каждой подобной административно-территориальной единице будет приниматься отдельный нормативно-правовой акт¹⁶⁸. К чему может привести такой подход? Организация власти на федеральных территориях порождает целый ряд проблем как теоретического, так и практического характера, о которых еще пойдет речь ниже. Принятие отдельных федеральных законов по каждой федеральной территории потенциально способно заметно их усугубить – ведь это может привести к появлению совершенно различных систем публичного управления на них – что будет способствовать разрыву единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Можно согласиться с Н.Л. Пешиним, который пишет, что потребность в едином законодательном акте, устанавливающем общий принципа

¹⁶⁷ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. 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". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

¹⁶⁸ В Госдуме сообщили, что не будут разрабатывать единый закон о федеральных территориях. URL: <https://tass.ru/politika/9036509>. (дата обращения 26.12.2021 г.)

организации и функционирования органов публичной власти федеральных территорий (а также некоторые другие вопросы) существует, «и федеральной власти следует рекомендовать его разработать и принять в ближайшее время (с учетом того, что федеральные территории уже начали по факту образовываться)»¹⁶⁹. Однако, уточним, что, по нашему мнению, указанные вопросы следовало бы регулировать даже не единым федеральным законом, а федеральным конституционным законом о федеральных территориях, который мог бы называться «Об общих принципах организации публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации». Обусловлено это тем, что федеральные территории как с позиций федеративного устройства Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, так и с позиций организации публичной власти в них, являются в определенном смысле «инородным телом», исключением их правил на региональном и муниципальном уровне. Поэтому любой нормативный акт, регулирующий указанные выше вопросы, будет неизбежно вступать в определенное противоречие с федеральными законодательными актами об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (в настоящее время Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации") и организацией местного самоуправления (в настоящее время Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.05.2023, с изм. от 30.05.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Разумеется, указанные противоречия будут в большинстве случаев легко решаться в пользу федерального закона о федеральных территориях, исходя из правил конкуренции общих и специальных норм с учетом специального правового положения этих территорий, определенного ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации. Однако закрепление указанного положения на уровне федерального

¹⁶⁹ Пешин Н.Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 36.

конституционного закона заметно бы упростило решение данного вопроса и в целом способствовало бы повышению статуса федеральных территорий в конституционно-правовом поле. Мы понимаем, что принятие федерального конституционного закона о федеральных территориях возможно только в случае внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации, однако, как показал опыт 2020 года – это не является в настоящее время чрезвычайно сложной задачей.

Следует иметь в виду, что, по замыслу законодателя, федеральные территории могут быть очень различны. Возможно создание военных, исторических, туристических, инновационных и других федеральных территорий. В принципе могут даже появиться федеральные территории, не заселенные людьми. Это может послужить аргументом против принятия единого федерального конституционного закона, поскольку в этих условиях весьма сложно создать единые требования правового регулирования для всех столь разных территорий. Однако, по нашему мнению, специфика каждой конкретной территории может регламентироваться самостоятельным федеральным законом или Указом Президента РФ, принятым в рамках стабильного федерального конституционного закона.

Поскольку опыт формирования и деятельности органов власти на федеральных территориях в Российской Федерации незначителен и пока ограничивается единственной федеральной территорией «Сириус», рассмотрим далее существующее правовое регулирование организации публичной власти именно в указанном публично-территориальном образовании.

Как уже отмечалось в диссертации ранее, правовое положение данной территории регулируется федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»». Система управления федеральной территорией определяется наиболее подробно главой 4 данного закона, в которой идет речь об организации публичной власти на федеральной территории «Сириус». Обращает на себя внимание то, что данная глава не определяет правовую

сущность органов публичной власти данной территории применительно к их государственно-правовой либо муниципально-правовой составляющей.

Необходимо пояснить, что, хотя сам термин «публичная власть» использовался как в теории, так и в правоприменительной деятельности в Российской Федерации задолго до появления его в Конституции РФ, однако какого-либо четкого определения он не получил¹⁷⁰. В правовой доктрине, как правило, термин публичная власть использовался для объединения понятий «государственная власть» и «муниципальная власть» в единую составляющую. Такого мнения придерживаются многие ученые-конституционалисты¹⁷¹. Б.З. Кушхова отмечала, что "публичная власть - это легитимная власть, которая осуществляется государственными либо муниципальными органами (или населением непосредственно), основанная на праве и поддерживаемая силой принуждения, осуществляемая в пределах определенной территории и выражающая интересы большинства населения данной территории, несущая ответственность за выполняемые ей функции"¹⁷². По мнению А.Ф. Малого, под системой публичной власти следует понимать совокупность носителей прав и обязанностей (субъектов права), которыми являются органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁷³.

Такой же позиции придерживались и правоприменительные органы, прежде всего, судебные и, в том числе Конституционный Суд Российской

¹⁷⁰ Чаннов С.Е. Публичная власть – публичная служба – служебное право // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы / под общ. ред. А.Ю. Соколова – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. С. 128.

¹⁷¹ К примеру, как уже отмечалось в первой главе диссертации, С.А. Авакьян определял публичную власть как власть народа, выраженную в трех организационных формах: государственная власть, общественная власть, а также власть местного самоуправления, которая представляет собой общественно-государственную власть. Аналогичную позицию занимают и другие специалисты (См. например: Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Kant. 2015. № 1 (14). С. 88; Малый А.Ф. [О правовом содержании понятия](#) "публичная власть" // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8 – 12).

¹⁷² Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Kant. 2015. № 1 (14). С. 88.

¹⁷³ Малый А.Ф. [О правовом содержании понятия](#) "публичная власть" // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8 - 12.

Федерации, который неоднократно в своих актах отмечал, что публичная власть имеет лишь две разновидности: государственная власть и муниципальная власть¹⁷⁴.

Обратившись непосредственно к поправкам, внесенным в Конституцию Российской Федерации [Законом](#) РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ можно увидеть, что ряд из них недвусмысленно говорят об объединении в рамках публичной власти - власти государственной и власти муниципальной. К примеру, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Вполне очевидно, что эту норму можно толковать в двух значениях: 1) публичная власть является обобщающим термином для государственной и муниципальной власти и исчерпывается ими; 2) публичная власть включает в себя государственную власть и муниципальную власть, а также может включать и другие составляющие (в пользу данного толкования свидетельствует использование выражения «входят в единую систему публичной власти», если бы публичная власть представляла собой просто объединение государственной и муниципальной власти, более логично было бы использовать выражение «составляют единую систему публичной власти»). Однако и во втором – более широком – толковании публичная власть все же не представляет собой некий новый,

¹⁷⁴ [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан"; и др.

особый вид власти, а носит характер объединяющего другие сущности термина.

В схожем ключе положения указанной статьи истолковал и Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16.03.2020 № 1-З¹⁷⁵.

Аналогично трактуют указанные конституционные нормы и представители правовой науки. К примеру, В.С. Голещихин, прямо указывает, что «Законом о поправках к предметам ведения Российской Федерации отнесена организация публичной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ), в единую систему которой входят органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ)¹⁷⁶.

Уже во исполнение и развитие конституционных поправок 2020 года в том же году принимается Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁷⁷, в котором, наконец-то, на законодательном

¹⁷⁵ 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 РФ от 16.03.2020 № 1-З // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2020. В частности, в данном Заключении Конституционного Суда РФ отмечается: «категория "единая система публичной власти" производна, таким образом, от основополагающих понятий "государственность" и "государство", означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа... Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ)».

¹⁷⁶ Голещихин В.С. Юрико-технические дефекты конституционных поправок 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12. С. 30.

¹⁷⁷ О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (часть III), ст. 8039

уровне появляется определение системы публичной власти. Согласно ч. 1 ст. 2 указанного закона под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании [Конституции](#) Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Интерпретация категории «публичная власть» идентичная – это сочетание государственной и муниципальной власти в лице органов различного уровня.

Таким образом, исходя из представлений, имевших место до принятия Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»», органы публичной власти могли быть либо государственными, либо муниципальными, либо – в представлении некоторых ученых – еще какими-то (например, общественными), но органов собственной публичной власти как особого вида властных структур – существовать не могло. Совершенно точно отмечает А.В. Колесников, что «понятие «орган публичной власти» указывает на семейство органов, в котором есть род «государственные органы», поделенные на виды и подвиды, а также род «органы местного самоуправления», имеющие видовую классификацию»¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 31.

Что же мы видим в главах 3 и 4 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»», устанавливающих организацию публичной власти на данной территории, а также полномочия ее органов публичной власти? Публичная власть на данной федеральной территории, согласно буквальным положениям этого федерального закона, осуществляется не органами государственной власти и не органами местного самоуправления, а именно некими *органами публичной власти*, то есть каким-то новым, неизвестным до того ни отечественной юридической науке, ни законодательству образованием.

Правда, в тексте указанного закона можно найти отдельные «намёки», свидетельствующие о том, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» являются, скорее, все же органами государственной власти, причем федерального уровня. Самый очевидный содержится в той же ст. 10 в ч. 3, согласно которой «государственные должности в системе органов публичной власти федеральной территории "Сириус" устанавливаются настоящим Федеральным законом. Должности федеральной государственной гражданской службы в органах публичной власти федеральной территории "Сириус" устанавливаются указом Президента Российской Федерации». В принципе выглядит достаточно логично, что органы, в системе которых учреждаются государственные должности, а также должности государственной службы, являются государственными органами¹⁷⁹. Однако возникает вопрос: а почему в таком случае эти органы и

¹⁷⁹ Хотя в свете последних новаций в сфере публичного строительства это уже не так очевидно. Так, внесенный в Государственную Думу РФ 16 декабря 2021 года проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (авторы сенатор Российской Федерации А.А. Клишас и депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников), в частности, предусматривает, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность (ч. 18 ст. 19). Конечно, законопроект, это пока еще далеко не закон, однако сам тот факт, что его авторы – представители высшего законодательного органа Российской Федерации – считают вполне нормальным учреждение в органах местного самоуправления государственных должностей (в явное нарушение ст. 12

не называть в законе напрямую федеральными органами государственной власти?

Проведя анализ закрепленных в ст. 8 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» полномочий органов публичной власти федеральной территории "Сириус"¹⁸⁰, можно заключить, что их полномочия представляют собой эклектику полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Теоретически, конечно, можно представить учреждение федерального органа государственной власти, наделенного всеми этими видами полномочий

Конституции Российской Федерации) свидетельствует о существенных сдвигах в правосознании в данной сфере.

¹⁸⁰ Согласно ст. 8 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» органы публичной власти федеральной территории "Сириус" осуществляют:

- 1) отдельные полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданные для осуществления органам публичной власти федеральной территории "Сириус" в соответствии с федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации;
- 2) отдельные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в случаях, если в соответствии с указанными федеральными законами и законами Краснодарского края такие полномочия передаются органам местного самоуправления или в них прямо предусмотрено, что такие полномочия осуществляются органами публичной власти федеральной территории "Сириус";
- 3) полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением полномочий, указанных в подпунктах 1, 2, 5, 5.1, 6, 7.1, 7.2, 12.2, 21.2, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 45, 48, 49, 49.1, 50, 51, 51.1, 52, 54, 57.1, 64, 68, 74, 75, 76, 80 и 82 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
- 4) отдельные полномочия Краснодарского края, переданные для осуществления органам публичной власти федеральной территории "Сириус" нормативными правовыми актами Краснодарского края;
- 5) полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами;
- 6) полномочия в сфере организации и обеспечения деятельности органов публичной власти федеральной территории "Сириус" и подведомственных им организаций и учреждений.

(практически в таком случае, помимо всего прочего появляется проблема конституционности наделения его полномочиями органов местного самоуправления, о чем мы еще скажем ниже). Однако при этом неизбежно встает вопрос о его месте в системе федеральных органов власти.

К примеру, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹⁸¹ исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом, согласно ч. 1 ст. 12 того же закона руководство деятельностью федеральных министерств *и иных федеральных органов исполнительной власти* осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии со [структурой](#) федеральных органов исполнительной власти. Последнее обстоятельство определяет статус Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти¹⁸².

Соответственно, признание администрации федеральной территории «Сириус» федеральным органом исполнительной власти потребовало бы от законодателя определения ее места в системе федеральных органов исполнительной власти, а также решения вопроса о подчиненности Правительству Российской Федерации.

С точки зрения «автономности» органов публичной власти федеральной территории «Сириус» от иных властных структур (а также по ряду других признаков — например, способов формирования; порядка

¹⁸¹ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁸² Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31 - 44.

финансирования), они больше напоминают не органы государственной власти, а органы местного самоуправления. Однако для того, чтобы признать их органами местного самоуправления юридических оснований все же явно недостаточно: они реализуют государственные полномочия (не как переданные, а как собственные), в их системе учреждаются государственные должности и должности государственной службы¹⁸³ и т.д.

Приходится признать, что прав профессор И.В. Лексин, указывающий, что введение в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» понятия «органы публичной власти» – это просто попытка «уклониться от использования терминов "органы государственной власти" и "органы местного самоуправления"»¹⁸⁴. Авторы закона в своем стремлении обойти Конституцию Российской Федерации (в частности, ст. 12) создали, как точно выразился А.В. Колесников «мутированную мультиформу» под названием «орган публичной власти»¹⁸⁵.

Использование в нормативных правовых актах «внеконституционных» терминов наблюдалось и ранее. Например, появление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸⁶ «муниципальных органов» – вместо органов местного самоуправления¹⁸⁷.

¹⁸³ Как мы уже отмечали выше, в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (авторы сенатор Российской Федерации А.А. Клишас и депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников) также предусматривается замещение должностными лицами органов местного самоуправления государственных должностей, но там хотя бы одновременно с муниципальными.

¹⁸⁴ Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 30.

¹⁸⁵ Колесников А.В. Эkleктика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 30.

¹⁸⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁸⁷ См. об этом: Чаннов С.Е., Правдин Д.Г. [Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное](#) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 68 – 71; Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и

Однако конституционализация термина «публичная власть» не устранила, а, наоборот, возобновила дискуссию. Как бы «обойдя» запрет статьи 12 Конституции Российской Федерации на вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти путем использования термина «органы публичной власти», авторы закона попали в другую ловушку: теперь уже, на наш взгляд, нарушаются ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которым:

«1. Носителем [суверенитета](#) и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

То есть народ может осуществлять свою власть либо: 1) непосредственно; 2) либо через органы государственной власти; 3) либо через органы местного самоуправления. Никаких других способов осуществления народовластия, согласно Конституции Российской Федерации не существует, соответственно, никакие «органы публичной власти», не относящиеся либо к государственным, либо к муниципальным структурам, ее осуществлять не могут. Совершенно верно пишет А.В. Колесников: «диспозитивная норма ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, позволяющая федеральному законодателю организацию публичной власти на федеральной территории, не означает права организовывать ее как угодно. Власть должна быть организована в соответствии с главой 1 Конституции РФ»¹⁸⁸.

Таким образом, предусмотренная Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»» организация власти на территории, предусматривающая реализацию ее некими «органами публичной власти»,

возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 48 – 56; Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.; и др.

¹⁸⁸ Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 30.

не относящимися ни к органам государственной власти, ни к органам муниципальной власти, представляет собой органы нового, не легализованного правового статуса.

Вполне очевидно, что здесь могут быть возможны три принципиальных подхода:

- 1) придание органам власти федеральной территории «Сириус» статуса органов государственной власти;
- 2) придание органам власти федеральной территории «Сириус» статуса органов местного самоуправления;
- 3) формирование на федеральной территории «Сириус» как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Третий подход порождает, разумеется, минимум проблем с правовой точки зрения, однако вряд ли является целесообразным с экономической и управленческой, по крайней мере для «Сириуса». Площадь федеральной территории «Сириус» составляет 14,19 км² при населении чуть больше 13 тысяч человек. Вполне очевидно, что для такой маленькой территории наличие двух систем органов власти выглядит ненужным дублированием. Конечно, такая система может быть использована на более крупных федеральных территориях, которые, возможно, когда-нибудь будут созданы, однако в настоящий момент говорить об этом сложно.

Придание органам власти федеральной территории «Сириус» статуса органов местного самоуправления очень заманчиво, учитывая, опять-таки, ее территориальные размеры и количество населения – соответствующие многим сельским и городским поселениям. Система органов местного самоуправления, созданная на ней (она будет подробно проанализирована в следующем параграфе диссертации), формально сильно напоминает структуру органов местного самоуправления многих муниципальных образований; наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями не только не противоречит Конституции

Российской Федерации, но и прямо ею предусмотрено в ч. 2 ст. 132 (хотя и не в таком объеме).

Однако, при наделении органов власти федеральной территории статусом органов местного самоуправления неизбежно возникнет вопрос: а в чем же, собственно говоря, заключается ее особый «федеральный» статус? Как мы уже отмечали выше, «федеральная территория – это территория *прямого федерального подчинения*, не входящая в состав субъекта Российской Федерации»¹⁸⁹. Сама идея федеральных территорий, высказанная впервые в Рабочей группе по изменениям в [Конституции](#) РФ председателем Тульской областной Думы С.А. Харитоновым, основывалась на концепции создания территориальных единиц, находящихся под непосредственным управлением федерального центра¹⁹⁰. Однако ведь органы местного самоуправления не могут входить в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации), о каком же подчинении здесь тогда можно будет говорить? Более того, в таком случае придется убирать из законодательства те нормы, которые обуславливают прямое участие представителей федерального центра в управлении федеральной территорией (к примеру, о назначении части членов Совета федеральной территории Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации). По сути, при подобном решении вопроса федеральные территории станут лишь одним из видов муниципальных образований, с некоторыми особенностями формирования и финансирования.

Таким образом, наиболее правильным нам видится придание органам власти федеральных территорий статуса *федеральных органов государственной власти*, которыми они по сути являются и в настоящее время – хотя и с вкраплениями некоторых «инородных» элементов. Логичным представляется сделать следующий шаг и установить, что

¹⁸⁹ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2020. 256 с.

¹⁹⁰ Группа по изменениям в Конституции проработает поправку о создании федеральных территорий. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7699223>. Режим доступа 27.12.2021 г.

управление на федеральной территории осуществляется федеральными органами государственной власти публичной территории. При этом должна быть обеспечена реализация принципа единства системы федеральной исполнительной власти: администрация федеральной территории должна быть включена в структуру федеральных органов исполнительной власти и быть подведомственна либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации – подобно существующим в настоящее время федеральным министерствам, службам и агентствам (при сохранении подотчетности Совету федеральной территории).

Выбор подведомственности Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации – должен определяться целями создания каждой конкретной федеральной территории. К примеру, администрации федеральных территорий, создаваемых в целях «обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации» (федеральная территория «Сириус») должны быть подведомственны Правительству Российской Федерации. Если же в Российской Федерации в будущем появятся федеральные территории, целью создания которых станет обеспечение обороны и безопасности (такова была первоначально заявленная цель появления федеральных территорий) – их администрации должны быть подведомственны Президенту Российской Федерации.

Таким образом будет действительно обеспечено прямое федеральное подчинение на данной территории.

Разумеется, указанное решение также может столкнуться с определенными сложностями. И самой главной проблемой здесь видится

обеспечение прав жителей федеральной территории на местное самоуправление.

Данный вопрос вызывал опасения у многих специалистов с момента появления проекта конституционных поправок о федеральных территориях. Так, И.А. Ветренко и С.А. Шевченко писали: «федеральное вмешательство» в развитие отдельных регионов и муниципальных территорий, при всей его востребованности в силу тех или иных обстоятельств, не может ущемлять права граждан на местное самоуправление»¹⁹¹. Озабоченность по этому поводу высказывала и С.В. Праскова¹⁹², а Н.Л. Пешин и вовсе опасался формирования конституционными положениями о федеральных территориях предпосылок «к полному изъятию у граждан права на осуществление местного самоуправления»¹⁹³.

Анализ федерального законодательства, а также нормативных актов федеральной территории «Сириус», на наш взгляд, показывает, что, по крайней мере, опасения относительно полной ликвидации местного самоуправления на указанной территории на данный момент не оправдались. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 82.7 устанавливает, что особенности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях устанавливаются федеральными законами. Из этого положения уже можно сделать вывод о том, что местное самоуправление на федеральных территориях существует, пусть и не в той форме, как на других территориях. Да, фактически, как будет показано далее, оно там специфично,

¹⁹¹ Ветренко И.А., Шевченко С.А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131–141. [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\).131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1).131-141).

¹⁹² Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17 - 21.

¹⁹³ Пешин Н.Л. [Конституционная реформа местного самоуправления](#): механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 27.

однако определенные ограничения местного самоуправления устанавливаются и для некоторых других территорий. Так, на территории инновационного центра «Сколково»¹⁹⁴, а также территориях инновационного научно-технологических центров¹⁹⁵ большая часть вопросов местного значения решается управляющими компаниями. На внутригородских территориях городов федерального значения мало того, что вопросы местного значения весьма незначительны, так еще и муниципальные образования лишены права сами формировать свою финансовую базу. Однако все эти ограничения – отнюдь не повод признавать соответствующие нормы федерального и регионального законодательства антиконституционными.

Часть 2 статьи 2 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» устанавливает, что местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа. В свою очередь в ст. 11 того же закона перечислены формы участия граждан в управлении федеральной территорией «Сириус», многие из которых (правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; и др.) совпадают с перечнем форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, указанными в главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁹⁴ Об инновационном центре «Сколково» : Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

¹⁹⁵ Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221172/ (дата обращения 12.11.2021 г.).

Наконец, ст. 18 Устава федеральной территории «Сириус»¹⁹⁶ определяет, что местное самоуправление на федеральной территории «Сириус» осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории, осуществляющие в том числе полномочия по решению вопросов местного значения федеральной территории, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами.

Соответственно, можно констатировать, что право граждан на местное самоуправление на федеральной территории «Сириус» несколько ограничено и реализуется преимущественно путем использования форм прямой демократии. В силу этого предлагаемое нами изменение статуса органов публичной власти федеральной территории «Сириус» на статус федеральных органов государственной власти никак не повлияет на объем указанного права.

Что же касается конституционности самого такого ограничения, то большинство специалистов считают его вполне допустимым, хотя и оговаривают, что решение данного вопроса необходимо увязать с волеизъявлением населения¹⁹⁷. Возможно, вынесение данного вопроса на местный референдум действительно целесообразно при создании новых федеральных территорий.

А.В. Колесников указывает на другую проблему, связанную с осуществлением местного самоуправления на федеральных территориях.

¹⁹⁶ Устав федеральной территории «Сириус» / Утвержден решением Совета федеральной территории "Сириус" от 19 ноября 2021 г. № 1-3/16. // URL: <https://sirius.gov.ru/ustav> (дата обращения 12.11.2021 г.).

¹⁹⁷ Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // [Теория и практика общественного развития](#). 2021. № 3 (157). С. 45; Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 22 – 23.

«Модель купажирования в органах государственной власти функций государства и местного самоуправления уже была в постсоветской истории нашего государства. В соответствии с Законом г. Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» органы государственной власти выполняли роль органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Судебной системой эта гибридная модель была признана незаконной, но только через четыре года после ее введения сначала Московским городским судом, а затем Верховным Судом РФ. Надеемся, что рано или поздно Конституционный Суд РФ даст не политическую, а правильную оценку положениям Федерального закона № 437-ФЗ»¹⁹⁸.

Действительно, сначала решением Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. № 3-713/2000 «О признании противоречащим федеральному законодательству отдельных статей закона города Москвы “О районной Управе в городе Москве”», а затем и определением Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-ГО1-12 «Об уточнении решения Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению со дня вступления решения в законную силу отдельных положений Закона города Москвы “О Районной Управе в городе Москве”» московская система управления, предусматривавшая – на тот момент – признание за районными Управами статуса одновременно и органа государственной власти, и органа местного самоуправления, была признана противоречащей действовавшему тогда федеральному законодательству.

Однако, при всем уважении к позиции А.В. Колесникова, по нашему мнению, между указанными решениями и особенностями осуществления местного самоуправления на федеральной территории «Сириус» (как по

¹⁹⁸ Колесников А.В. Эkleктика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 31

действующему законодательству, так и с учетом предлагаемых нами изменений) нет прямой корреляции.

Во-первых, наиболее очевидным нарушением указанные суды признали объединение в одном органе власти статуса государственной и муниципальной структуры. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» такого двойного статуса не имеют (законность их существования, как уже отмечалось выше, нами ставится под сомнение по другим основаниям). Тем более не будет совмещения органа государственной власти и органа местного самоуправления в случае создания на федеральных территориях органов государственной власти.

Во-вторых, Московский городской суд и Судебная коллегия Верховного Суда указали на целый ряд противоречий Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» действовавшему на тот момент Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹⁹. Однако новый закон о местном самоуправлении многих подобных норм не содержит. К примеру, судами было указано, что «осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается» со ссылкой на пп. 5 и 6 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако, как совершенно верно указывает Н.Л. Пешин, «[Закон](#) № 131-ФЗ сделал первый шаг в направлении отказа от такого конституционного понимания самостоятельности местного самоуправления, указав, что в отдельных случаях, прямо оговоренных в законе, допустимо непосредственное решение вопросов местного значения органами

¹⁹⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (в настоящее время утратил силу).

государственной власти»²⁰⁰. Конечно, можно спорить с правильностью подобного подхода, но, во всяком случае нельзя говорить о его незаконности либо неконституционности.

Отметим, что Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 132 говорит о том, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи», однако она не нигде не утверждает, что *только* органы местного самоуправления могут это делать. Также нельзя, на наш взгляд, считать осуществление федеральными органами государственной власти нарушением ст. 12 Конституции Российской Федерации, поскольку в ней говорится, в частности, лишь о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, но отнюдь не о запрете частичного осуществления последними вопросов местного значения.

На этой основе, подводя итоги этой части исследования, отметим:

1. Нами было обосновано, что существующая система организации управления федеральными территориями на примере единственной существующей в настоящее время федеральной территории «Сириус», предусматривающая создание публичных органов власти, не относящихся ни к государственной, ни к муниципальной власти, представляет собой новую систему органов власти, которая нуждается в конституционно-правовой регламентации, как минимум органы публичной власти необходимо поименовать как особый вид органов в части 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации.

²⁰⁰ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24 - 30.

2. Предлагается установить, что управление на федеральной территории осуществляется федеральными органами государственной власти публичной территории. При этом должна быть обеспечена реализация принципа единства системы федеральной исполнительной власти: администрация федеральной территории должна быть включена в структуру федеральных органов исполнительной власти и быть подведомственна либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации (при сохранении подотчетности Совету федеральной территории). Выбор подведомственности Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации – должен определяться целями создания каждой конкретной федеральной территории. Таким образом будет действительно обеспечено прямое федеральное подчинение данной территории.

3. Организация власти на всех федеральных территориях должна регулироваться единым федеральным конституционным законом (что не исключает установления каких-то особенностей для отдельных федеральных территорий). Принятие такого закона потребует внесения поправок в ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации.

3.2. Специфика формирования и особенности правового статуса представительного органа власти федеральных территорий

Остановимся на более подробной характеристике органов публичной власти, созданной в Российской Федерации федеральной территории «Сириус». При этом, наша позиция заключается в том, что данные органы должны быть наделены статусом федеральных органов государственной власти, однако сама по себе их система может быть сохранена.

Система органов федеральной территории «Сириус» определена в общем виде в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» и ее составляют:

1) Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»;

2) администрация федеральной территории «Сириус» – исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации;

3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус».

Что касается Устава федеральной территории «Сириус», то он предусматривает, помимо Совета федеральной территории и администрации федеральной территории, также создание Контрольно-счетной палаты федеральной территории «Сириус» (ст. 35); Градостроительного совета федеральной территории «Сириус» (ст. 36); Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус» (ст. 37) и Территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» (ст. 38).

В целом система органов публичной власти федеральной территории «Сириус», как уже отмечалось выше, скорее, напоминает структуру органов власти в муниципальном образовании: представительная власть (Совет и градостроительный совет при нем) – исполнительная власть (местная администрация) – контрольно-счетная палата и избирательная комиссия – при отсутствии судебных органов именно данной территории.

Вместе с тем, существенные особенности – причем как по сравнению с существующими в других территориальных образованиях Российской Федерации органами местного самоуправления, так и органами государственной власти – имеются в порядке формирования и основах функционирования органов федеральной территории «Сириус».

В наибольшей степени, на наш взгляд, это касается Совета федеральной территории «Сириус», который, согласно Федеральному закону

«О федеральной территории «Сириус» (ст. 10) и Уставу Федеральной территории «Сириус» (ст. 17) является представительным, но не законодательным (!) органом власти. Здесь опять-таки прослеживаются параллели именно с представительными органами местного самоуправления, которые, как известно, не наделены правом законотворческой деятельности²⁰¹, в то время как существующие представительные органы государственной власти одновременно являются и законодательными. Однако главная особенность Совета Федеральной территории «Сириус» заключается в способе его формирования. Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» Совет федеральной территории «Сириус» формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых:

1) девять членов избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) три - назначаются Президентом Российской Федерации;

3) три - назначаются Правительством Российской Федерации;

4) один - назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Краснодарского края;

5) глава администрации федеральной территории «Сириус», который входит в состав Совета федеральной территории «Сириус» по должности.

При этом Совет федеральной территории «Сириус» считается сформированным в правомочном составе в случае избрания (назначения) не менее двух третей от общей численности членов Совета федеральной территории «Сириус». Таким образом, как отмечает А.В. Колесников, Совет сформирован на гибридной избирательно-назначаемой основе и представляет

²⁰¹ Велиева Д.С., Лысенко В.В., Капитанец Ю.В., Кулушева М.А., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ИПС «КонсультантПлюс» (Электронный ресурс) / Москва, 2005.

интересы всех уровней публичной власти²⁰². Надо сказать, что в настоящее время назначение шести членов Совета федеральной территории «Сириус» Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации – одно из немногих проявлений их статуса как территорий федерального подчинения. Как мы уже отмечали выше, нам такая ситуация видится неправильной, и она должна быть изменена в сторону усиления федерального подчинения.

Интересно, что один из членов Совета федеральной территории «Сириус» назначается самим Советом – глава администрации федеральной территории «Сириус» (ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»). Соответственно, Совет федеральной территории «Сириус» никогда не может быть сразу сформирован в полном составе, поскольку для того, чтобы в него вошел глава администрации Совет в качестве члена, Совет должен уже собраться на заседание и произвести назначение на данную должность. Впрочем, особой проблемы это не создает, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» Совет федеральной территории «Сириус» считается сформированным в правомочном составе в случае избрания (назначения) не менее двух третей от общей численности членов Совета федеральной территории «Сириус».

В исключительной компетенции Совета федеральной территории «Сириус» находятся следующие вопросы:

- 1) утверждение Устава федеральной территории «Сириус»;
- 2) утверждение стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус» на пять лет, в том числе определяющей приоритеты развития культуры, образования, науки, критических для развития Российской Федерации технологий, физической культуры и спорта

²⁰² Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 29.

на федеральной территории «Сириус» в соответствии с приоритетами Российской Федерации, определенными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

3) утверждение бюджета федеральной территории «Сириус» на очередной финансовый год и на плановый период и отчета о его исполнении;

4) установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов и сборов в соответствии с Налоговым [кодексом](#) Российской Федерации;

5) утверждение порядка формирования и использования резервного фонда администрации федеральной территории «Сириус»;

6) утверждение основных показателей деятельности администрации федеральной территории «Сириус» на очередной год и на плановый период;

7) утверждение годового отчета главы администрации федеральной территории «Сириус»;

8) утверждение регламента работы Совета федеральной территории «Сириус»;

9) согласование назначения заместителей главы администрации федеральной территории «Сириус»;

10) утверждение генерального плана федеральной территории «Сириус», правил землепользования и застройки федеральной территории «Сириус»;

11) назначение выборов членов Совета федеральной территории «Сириус»;

12) иные вопросы, отнесенные к компетенции Совета федеральной территории «Сириус» Уставом федеральной территории «Сириус».

В целом подобный перечень вопросов является довольно стандартным для любого представительного органа и вполне коррелирует с перечнем вопросов, находящихся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, согласно ч. 10 ст. 35 Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исключением является, пожалуй, только согласование назначения заместителей главы администрации федеральной территории «Сириус», что, впрочем, нами оценивается положительно как один из способов усиления контроля представительной власти за исполнительной.

Организацию деятельности Совета федеральной территории «Сириус» осуществляет его председатель. Председатель Совета федеральной территории «Сириус» избирается на должность из состава Совета федеральной территории «Сириус» по представлению Президента Российской Федерации на срок полномочий Совета федеральной территории «Сириус» (ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»). При этом, согласно ч. 14 ст. 12 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» полномочия председателя Совета федеральной территории «Сириус» могут быть досрочно прекращены решением Совета федеральной территории «Сириус» в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации на основании его представления.

Последняя норма вызывает определенное недоумение с учетом статуса федеральных территорий. Получается, что Президент Российской Федерации (также как и иные федеральные структуры) лишен возможности своим решением прекратить полномочия председателя Совета федеральной территории – он может лишь инициировать этот вопрос перед Советом. Для сравнения: согласно п. 3 и 4 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁰³ полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случаях:

²⁰³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021 (дата обращения 12.11.2021 г.).

- отрешения его от должности Президентом Российской Федерации *в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации*, а также в иных случаях, предусмотренных [статьей 29](#) настоящего Федерального закона;

- отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Президент Российской Федерации имеет заметно большие возможности принимать решения о досрочном прекращении полномочий глав субъектов Российской Федерации (при том, что субъекты Российской Федерации относятся к региональному, а не к федеральному уровню государственной власти), но не вправе отправить в отставку главу Совета федеральной территории даже в ситуации утраты доверия к нему. Это, на наш взгляд, еще одна иллюстрация того факта, что, несмотря на провозглашение федеральной территории территорией прямого федерального подчинения она является таковой весьма условно. Представляется, что соответствующие положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» должны быть изменены путем наделения Президента Российской Федерации правом досрочного прекращения полномочий председателя Совета Федерации территории «Сириус» в связи с утратой доверия.

Как отмечалось выше, председатель, заместитель председателя и члены Совета федеральной территории «Сириус» являются лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации. Соответствующие изменения, в связи с этим, были внесены в Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации»²⁰⁴. Вместе с тем, в соответствии с ч. 9 ст. 12 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» члены Совета федеральной территории «Сириус», осуществляющие свои полномочия на непостоянной основе,

²⁰⁴ О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 29.10.2021) // Российская газета. № 11-12. 17.01.1995.

имеют право совмещать членство в Совете федеральной территории «Сириус» с замещением государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей Краснодарского края, муниципальных должностей, должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы Краснодарского края, участвовать в управлении коммерческими и некоммерческими организациями, в том числе на платной основе, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью.

Причина появления этой нормы в законе вполне очевидна: учитывая, что семь членов Совета федеральной территории «Сириус» назначаются федеральными или региональными властями, законодатель, по всей видимости, исходил из того, что, например, Президент Российской Федерации может назначить своим представителем в Совет гражданского служащего Администрации Президента Российской Федерации, а, к примеру, Губернатор Краснодарского края – служащего своего аппарата. Тем самым действительно будет обеспечено взаимодействие и определенный контроль между федеральными и региональными властями – с одной стороны, и органами власти федеральной территории «Сириус» – с другой.

Правда, в результате, некоторые члены Совета федеральной территории «Сириус» будут одновременно замещать государственную должность и должность государственной гражданской службы. Собственно, такая ситуация уже имеет место: среди назначенных членов Совета по состоянию на 29.12.2021 г. есть представители Администрации Президента Российской Федерации; Министерства здравоохранения Российской Федерации; Министерства финансов Российской Федерации и др. Однако юридически здесь проблемы нет: Федеральным законом от 02.07.2021 № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰⁵ в ст. 17 Федерального закона «О государственной

²⁰⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 02.07.2021 № 351-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5179.

гражданской службе Российской Федерации» были внесены изменения, допускающие данное исключение применительно к общему запрету на совмещение должностей гражданской службы и государственных должностей²⁰⁶.

Но вот что будет, если, например, Губернатор Краснодарского Края решит назначить членом Совета федеральной территории «Сириус» лицо, замещающее государственную должность Краснодарского Края (к примеру, депутата Законодательного Собрания Краснодарского Края)? Допустимо ли такое назначение? С одной стороны, ч. 9 ст. 12 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» такое совмещение вполне допускает (при условии, что назначенный депутат будет осуществлять свои полномочия в Совете на непостоянной основе). С другой – в соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в течение срока своих полномочий депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации не может быть сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, *замещать иные государственные должности Российской Федерации*, *иные государственные должности субъекта Российской Федерации*, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных [частью 2 статьи 59](#) настоящего Федерального закона²⁰⁷, другим федеральным законом.

Налицо юридическая коллизия. Разрешить ее не так просто, поскольку и норма Федерального закона «О федеральной территории «Сириус», и норма Федерального закона «Об общих принципах организации публичной

²⁰⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁰⁷ Исключение касается городов федерального значения.

власти в субъектах Российской Федерации» по отношению друг к другу могут рассматриваться как специальные (первая, потому что касается особенностей организации публичной власти на федеральных территориях; вторая, потому что устанавливает запрет не для всех лиц, замещающих государственные должности, а специально для депутатов законодательных органов субъектов). Нам все же представляется, что правильным будет являться толкование, допускающее подобное совмещение. Основанием здесь выступает ч. 1 ст. 60 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которая гласит: «Федеральным законом могут быть установлены особенности осуществления публичной власти и взаимодействия органов публичной власти на федеральных территориях, территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации», то есть, сам Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прямо допускает специальное регулирование для федеральных территорий.

Поскольку председатель, заместитель председателя и члены Совета федеральной территории «Сириус» замещают государственные должности, на них автоматически распространяется законодательство, регулирующее правовой статус лиц, замещающих государственные должности. В связи с этим некоторое недоумение вызывает ч. 10 ст. 12 федеральной территории «Сириус», согласно которой члены Совета федеральной территории «Сириус» при совмещении членства в Совете федеральной территории «Сириус» с замещением государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей Краснодарского края, муниципальных должностей, должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы Краснодарского края, участия в управлении коммерческими и некоммерческими организациями обязаны принимать меры по недопущению возникновения конфликта интересов. Данная норма выглядит избыточной,

поскольку согласно ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»²⁰⁸ лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта²⁰⁹. Исходя из этого, на председателя, заместителя председателя и членов Совета федеральной территории «Сириус» указанная обязанность распространяется в соответствии с федеральным антикоррупционным законодательством (также, впрочем, как и другие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности) и в дублировании ее в Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус» необходимости не было.

Таким образом, подводя итоги настоящего параграфа, отметим следующее:

1. Несмотря на статус федеральной территории «Сириус» как территории федерального подчинения, в настоящее время федеральные органы государственной власти и, в частности, Президент Российской Федерации имеют заметно большие возможности принимать решения о досрочном прекращении полномочий глав субъектов Российской Федерации, но не вправе отправить в отставку главу Совета федеральной территории даже в ситуации утраты доверия к нему. Это, на наш взгляд, еще одна иллюстрация того факта, что, несмотря на провозглашение федеральной территории территорией прямого федерального подчинения, она является таковой весьма условно. Представляется, что соответствующие положения

²⁰⁸ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ..2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

²⁰⁹ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 44.

Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» должны быть изменены путем наделения Президента Российской Федерации правом досрочного прекращения полномочий председателя Совета Федеральной территории «Сириус» в связи с утратой доверия.

2. Построение модели федерального подчинения органов власти федеральной территории федеральному центру требует усиления роли федеральных органов государственной власти не только при их формировании, но и при прекращении полномочий их должностных лиц. В связи с этим представляется необходимым предусмотреть право Правительства РФ инициировать перед Советом федеральной территории «Сириус» вопрос об отрешении от должности главы администрации федеральной территории «Сириус».

3.3. Особенности организации и правового статуса исполнительных и иных органов власти федеральной территории

Исполнительная власть федеральной территории «Сириус» представлена администрацией, которая является исполнительно-распорядительным органом федеральной территории «Сириус». Администрацией федеральной территории «Сириус» руководит глава администрации федеральной территории «Сириус» на принципах единоначалия (ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»).

Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» крайне скупо регулирует вопрос о замещении должности главы администрации. Согласно ч. 2 и 3 ст. 14 глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» на срок до пяти лет. При этом главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации,

достигший возраста 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Статья 33 Устава федеральной территории «Сириус» в данном вопросе полностью дублирует приведенные положения.

Таким образом, исходя из указанных выше положений, главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен практически любой гражданин Российской Федерации (даже не обязательно проживающий на данной территории). Поскольку должность главы администрации федеральной территории «Сириус» в соответствии с Указом Президента «О государственных должностях Российской Федерации» является государственной должностью, а не должностью государственной службы, к нему не применяются какие-либо квалификационные требования. Иными словами, главой администрации федеральной территории «Сириус» теоретически может стать лицо без образования, опыта профессиональной деятельности; знаний и навыков и т.д.

Для сравнения: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применительно к главе муниципального образования, претендующему на замещение должности по результатам конкурса, который, соответственно, может одновременно замещать должность главы местной администрации, содержит хотя бы диспозитивную норму о том, что «условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения» (применительно к собственно кандидатам на должность главы местной администрации закон таких требований не содержит по той простой причине, что эта должность является должностью муниципальной службы и на претендующих на ее

замещение лиц распространяются квалификационные требования, установленные служебным законодательством)²¹⁰.

Применительно же к кандидату на должность главы администрации федеральной территории «Сириус» нет ни квалификационных требований, ни конкурса (который сам по себе подразумевает какой-то отбор).

Интересно, что в редакции, принятой Государственной Думой в первом чтении, тогда еще проект Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» устанавливал, что администрацию федеральной территории «Сириус» возглавляет глава федеральной территории «Сириус», который также должен был избираться Советом федеральной территории «Сириус». Однако при этом, законопроект содержал важную, на наш взгляд, норму о том, что кандидатуры на пост главы федеральной территории «Сириус» представлять Совету должен был Президент Российской Федерации²¹¹.

Следует отметить, что должность главы федеральной территории «Сириус» из текста законопроекта между первым и вторым чтением «исчезла» (этот факт нашел отражение в Заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ²¹²), а, к появившейся должности главы администрации федеральной территории «Сириус» требование о представлении кандидатов на нее Президентом Российской Федерации авторы законопроекта закреплять не посчитали нужным.

Нам представляется, что высокий статус главы федеральной территории «Сириус» и общегосударственное стратегическое значение самой территории (что отражено в ч. 1 ст. 2 закона о ней) влекут необходимость

²¹⁰ Чаннов С.Е. Правовое регулирование установления квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 49-51.

²¹¹ Проект Федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 18.11.2020) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 13.11.2020

²¹² Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ "По проекту федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» (второе чтение) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 07.12.2020

закрепления в законодательстве ряда требований к лицам, претендующим на данную должность. В то же время, в рамках предложенного нами включения администрации федеральных территорий в систему федеральных органов исполнительной власти с подчинением либо Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации – в зависимости от стратегических целей создания конкретных территорий, мы полагаем, что применительно к федеральной территории «Сириус» правом выдвижения кандидатур на должность главы администрации федеральной территории «Сириус» должно быть наделено Правительство Российской Федерации.

В связи с этим нами предлагается внести в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» следующие изменения:

Часть 2 и 3 ст. 14 изложить в следующей редакции:

«2. Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» из числа кандидатур, предложенных Правительством Российской Федерации, на срок до пяти лет.

3. Главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий высшее образование и соответствующий установленным квалификационным требованиям, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к виду профессионального образования, опыту (стажу) работы по специальности, а также знаниям и навыкам, необходимым для замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус», устанавливаются Советом федеральной территории «Сириус».

Указанный подход должен использоваться и при определении порядка назначения на должность глав администраций иных федеральных территорий (с учетом подведомственности их администраций либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации).

Построение модели федерального подчинения органов власти федеральной территории федеральному центру требует усиления роли федеральных органов государственной власти не только при их формировании, но и при прекращении полномочий их должностных лиц. В связи с этим представляется необходимым предусмотреть право Правительства РФ инициировать перед Советом федеральной территории «Сириус» вопрос об отрешении от должности главы администрации федеральной территории «Сириус».

Как уже было отмечено в диссертации ранее, в соответствии с действующим Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус» глава администрации федеральной территории «Сириус» входит по должности в Совет федеральной территории «Сириус» (п. 5 ч. 1 ст. 12). В случае придания органам власти федеральной территории "Сириус" статуса федеральных государственных органов, о целесообразности которого мы писали выше, такое совмещение, на наш взгляд, станет невозможно, так как будет противоречить принципу разделения властей, обязательному для государственной власти (ст. 10 Конституция Российской Федерации). Соответственно, данное положение из закона должно быть исключено.

Что касается самой администрации федеральной территории «Сириус», то в настоящее время структура администрации федеральной территории «Сириус» определяется главой администрации федеральной территории «Сириус». Таким образом, назначенный глава администрации получает значительную и никем не контролируемую власть по определению структуры единственного исполнительно-распорядительного органа федеральной территории. Для сравнения: в соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Таким образом, в частности, обеспечивается контроль представительной власти за исполнительной на местном уровне. С другой стороны, статус федеральной территории, как мы уже неоднократно отмечали выше, влечет необходимость обеспечения реализации требования ее прямого федерального подчинения.

В связи с этим, по нашему мнению, решение такого важного вопроса как утверждение структуры администрации федеральной территории не должно осуществляться главой администрации единолично. Более правильным было бы закрепить в законодательстве о федеральных территориях положения, согласно которым структура администрации федеральной территории разрабатывается главой администрации, одобряется Советом федеральной территории и направляется для утверждения Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации (в зависимости от целевого назначения создания конкретной федеральной территории).

Что касается иных органов власти, созданных в настоящее время на единственной существующей федеральной территории «Сириус», то применительно к ним можно отметить следующее.

Контрольно-счетная палата федеральной территории «Сириус», как следует из ст. 35 Устава федеральной территории «Сириус» является постоянно действующим органом внешнего государственного и муниципального финансового контроля федеральной территории и обладает правами юридического лица. Контрольно-счетная палата федеральной территории образуется Советом федеральной территории и подотчетна Совету федеральной территории.

Указанные положения в принципе соответствуют статусу контрольно-счетных органов, создаваемых в субъектах Российской Федерации и

муниципальных образованиях²¹³ за одним важным исключением – они, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²¹⁴, осуществляют, соответственно, внешний государственный контроль, и внешний муниципальный контроль, в то время как контрольно-счетная палата федеральной территории «Сириус» должна осуществлять внешний государственный и муниципальный контроль. Встает вопрос: что именно она должна контролировать, если на федеральной территории «Сириус» нет в соответствии с действующим законодательством ни государственной, ни муниципальной власти, а есть некая публичная власть – не являющаяся ни государственной, ни муниципальной? Уж, если соответствовать логике законодателя, то контрольно-счетная палата федеральной территории «Сириус», по-видимому, должна осуществлять внешний публичный контроль. Но, как уже мы отмечали выше, конечно, более правильно было бы придать всем управляющим структурам федеральной территории «Сириус» (в том числе, и контрольно-счетной палате) статус федеральных органов государственной власти.

Устав также устанавливает, что полномочия, состав, порядок формирования и деятельности контрольно-счетной палаты федеральной территории устанавливаются решением Совета федеральной территории в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом. Однако указанный выше Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не содержит никакого упоминания о контрольно-счетных органах федеральных территорий и, соответственно, его положения могут быть применимы к деятельности контрольно-счетной

²¹³ Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 180.

²¹⁴ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

палаты федеральной территории «Сириус», разве что, по аналогии. Представляется, что в перспективе этот пробел должен быть заполнен.

Градостроительный совет является постоянно действующим коллегиальным органом при Совете федеральной территории, созданным для организации работы по нормативно-правовому сопровождению специального регулирования градостроительной деятельности, для комплексного и оперативного решения вопросов градостроительной деятельности, для обеспечения формирования благоприятной городской среды, а также для сохранения, использования и популяризации объектов олимпийского спортивного, культурного и природного наследия. По своему статусу он ближе всего к постоянно действующей комиссии при представительном органе власти (кстати, в Уставе федеральной территории «Сириус» и сказано, что он, в том числе, осуществляет полномочия комиссии по землепользованию и застройке федеральной территории).

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» является постоянно действующим органом, организующим выборы в органы публичной власти федеральной территории, а также осуществляющим подготовку и проведение на федеральной территории выборов в органы государственной власти Российской Федерации, Краснодарского края, референдума Российской Федерации, референдума Краснодарского края, референдума федеральной территории. В отличие от других рассмотренных выше властных структур, территориальная избирательная комиссия является государственным органом и не входит в систему органов публичной власти федеральной территории. На этом примере мы снова видим, что правовое положение органов власти федеральной территории *de facto* ближе к государственной, чем к муниципальной власти, однако только применительно к избирательной комиссии – это зафиксировано *de jure*.

Наконец, как уже отмечалось выше, особенностью управления федеральной территорией «Сириус» является наличие Уполномоченного по

вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус», но это, по-видимому, обусловлено существенным ограничением права граждан на местное самоуправление на данной территории, о котором мы писали в предыдущем параграфе диссертации, – учреждение должности Уполномоченного, по всей видимости, должно служить здесь противовесом.

Таким образом, подводя итоги настоящего параграфа, отметим следующее:

1. Действующий порядок замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус» допускает назначение на нее практически любого лица без какого-либо отбора. На наш взгляд, высокий статус главы федеральной территории «Сириус» и общегосударственное стратегическое значение самой территории влекут необходимость закрепления в законодательстве ряда требований к лицам, претендующим на данную должность. В то же время, в рамках предложенного нами включения администрации федеральных территорий в систему федеральных органов исполнительной власти с подчинением либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации – в зависимости от стратегических целей создания конкретных территорий. Мы полагаем, что применительно к федеральной территории «Сириус» правом выдвижения кандидатур на должность главы администрации федеральной территории «Сириус» должно быть наделено Правительство Российской Федерации.

В связи с этим нами предлагается внести в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» следующие изменения:

Часть 2 и 3 ст. 14 изложить в следующей редакции:

«2. Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» из числа кандидатур, предложенных Правительством Российской Федерации, на срок до пяти лет.

3. Главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий высшее образование и соответствующий установленным квалификационным требованиям, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к виду профессионального образования, опыту (стажу) работы по специальности, а также знаниям и навыкам, необходимым для замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус», устанавливаются Советом федеральной территории «Сириус».

2. По нашему мнению, решение такого важного вопроса как утверждение структуры администрации федеральной территории не должно осуществляться главой администрации единолично. Более правильным было бы закрепить в законодательстве о федеральных территориях положения, согласно которым структура администрации федеральной территории разрабатывается главой администрации, одобряется Советом федеральной территории и направляется для утверждения Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации (в зависимости от целевого назначения создания конкретной федеральной территории).

Заключение

Резюмируя общие, теоретические выводы и практические предложения, сформулированные в ходе настоящего научного исследования относительно конституционно-правового статуса нового публично-правового территориального образования Российской Федерации – федеральные территории – можно заключить следующее.

В результате внесенных в 2020 году в Конституцию Российской Федерации поправок конституционно-правовой статус существующих публично-правовых территорий федерального и регионального уровня не изменился, но был конституцирован новый для нашего государства вид публично-правовой территории – федеральная территория. Различия в правовой природе определяют и отличия конституционно-правового статуса федеральных территорий, главной особенностью которых является нормативно закрепленная возможность прямого (непосредственного) или опосредованного управления ими федеральными органами государственной власти в заявленных стратегических целях.

Учитывая краткосрочность действия отечественной конституционной нормы и незначительную российскую практику существования федеральных территорий, а также имеющийся зарубежный опыт создания и существования федеральных территорий, был предпринят анализ конституций зарубежных государств, который выявил специфику конституционного закрепления публичных территорий с подобным статусом. В частности, в текстах конституций зарубежных государств устанавливается институт федеральной территории; определяются ее пространственные и географические характеристики; устанавливается ее цель; определяются особенности правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории; фиксируется конституционно-правовой механизм передачи такой территории от субъекта федерации государству.

Изучив зарубежный опыт создания федеральных территорий, можно резюмировать, что отечественная модель новой для России публично-

правовой территории имеет уникальные особенности, построена для наиболее эффективной реализации стратегических целей государственного развития, которые закреплены в документах стратегического планирования экономического и социального развития страны, в его увязке с решением задач обеспечения национальной безопасности и экологического благополучия населения. Однако, конституционные нормы не закрепляют виды федеральных территорий и конкретные цели их создания. Эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям Российского парламента.

Тем не менее, независимо от целей и задач, по которым будет проходить создание федеральных территорий, оно должно соответствовать таким конституционным принципам, как принципы государственной целостности, единства публичной власти, приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством, соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

Особого внимания заслуживают вопросы гарантирования, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, проживающих на федеральной территории.

Конституционная модель гарантий защиты прав и свобод человека, сложившаяся в Российской Федерации, является двухуровневой, включающей в себя федеральный и региональный компоненты, реализующиеся как в правотворчестве, так и в правоприменительной практике. Именно такая модель должна быть обеспечена и на федеральной территории. К сожалению, в настоящее время имеются правовые изъятия из описанной модели. Федеральный законодатель не наделил Совет федеральной территории «Сириус» правотворческими и иными полномочиями в сфере защиты конституционных прав и свобод личности. В результате, на население, проживающее в пределах федеральной территории, распространяются только гарантии защиты конституционных прав и свобод

личности, предусмотренные федеральным законодательством, и не предусматривается возможности установления каких-либо дополнительных гарантий, необходимых для проживающих на федеральной территории. Подобная ситуация входит в противоречие со сложившейся двухуровневой конституционно-правовой моделью защиты прав человека и в более широком ракурсе позволяет ставить вопрос о нарушении принципа равенства реализации и защиты прав и свобод человека. Не устраняет отмеченное противоречие и введение уникальной должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус».

Конституционная легитимация федеральных территорий в Российской Федерации предполагает дальнейшее правовое нормирование, поскольку предусматривается особая организация публичной власти на указанных территориях, отличная от общепринятой и действующей на территории субъектов Российской Федерации.

В целях упорядочения организации публичной власти на федеральных территориях, которые могут быть созданы в перспективе в Российской Федерации, предлагается установить, что управление на федеральной территории осуществляется федеральными органами государственной власти в зависимости от целей ее создания.

Таким образом, следует констатировать определенные тенденции развития современного федерализма, характеризующиеся усложнением государственного устройства Российской Федерации, изменением пространственной организации государственной власти и разграничения полномочий, что объективно актуализирует научное осмысление и поиск оптимальной модели организации публично-правовых территорий в России и публичной власти на них.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.
2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
3. О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8583.
4. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-114 (ред. от 15.04.2022) // Ведомостях СНД и ВС РФ. 1992 г., № 33, ст. 1915.
5. О государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 30.12.2021) //Ведомости СНД РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ.
6. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 26.03.2022) //СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.
7. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 24.04.2020) //СЗ РФ. 2011 г. № 49 (часть V) ст. 7070.
8. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 14.07.2022) //СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 26.
9. О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5084.
10. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.07.2022) //СЗ РФ. 2020 г. № 29. Ст. 4503.

11. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 28.06.2022) //СЗ РФ. 1995 г. № 12 ст. 1024.
12. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) //СЗ РФ. 2001 г. № 20 ст. 1972.
13. Об охране озера Байкал: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ (ред. от 24.04.2020) //СЗ РФ. 1999 г. № 18 ст. 2220; 2021 г. № 24 (часть I) ст. 4207.
14. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 01.05.2022) //СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
15. Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (ред. от 21.12.2021) //СЗ РФ. 2017 г. № 31 (часть I) ст. 4765.
16. О статусе наукограда Российской Федерации: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) //СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.
17. Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) //СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.
18. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005.
19. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8039.
20. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III) ст. 8039.
21. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 18 марта 2020г. № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2020. № 12. ст. 1640.
22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2003. № 40. С. 3822; 2021 . № 27 (часть I) ст. 5132.

23. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

24. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

25. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

26. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II) ст. 5351.

27. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (ред. от 06.12.2018) //СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

28. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 //СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

29. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (ред. от 15.03.2021) // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

30. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) // СЗ РФ. 2018 г. № 20 ст. 2817.

31. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // СЗ РФ. 2020 г. № 30 ст. 4884.

32. О государственных должностях Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 29.10.2021) // Российская газета. № 11-12. 17.01.1995.

33. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 04.02.2021) //СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2021. № 6. Ст. 967.

34. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента Российской Федерации от 19 января 2010 № 82 //СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 369.

35. О Южном федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 № 375 //СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 4984.

36. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849»: Указ Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 № 632 //СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

37. Правила определения территории, предназначенной для реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», и российского юридического лица, на которое возложена реализация проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2020 № 514. //СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2623.

38. Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 г. № 508 (ред. от 16.02.2021) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» //СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3019.

39. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 годы: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-Р. (ред. от 25.06.2022) //СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II) ст. 702.

40. Устав федеральной территории «Сириус» / Утвержден решением Совета федеральной территории "Сириус" от 19 ноября 2021 г. № 1-3/16 //Официальный сайт Федеральной территории «Сириус». URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения 08.08.2022)

Нормативно-правовые акты зарубежных стран

41. Конституция Соединенных Штатов Америки. Принята Конгрессом 26 февраля 1869 г. Ратифицирована 3 февраля 1870 г. URL: <https://constitutioncenter.org/media/files/RU-Constitution.pdf> (дата обращения 22.08.2022).

42. Конституция Австралии. Принята 9 июля 1900 г., Вступила в силу 1 января 1901 г. URL: <https://worldconstitution.ru/?p=23> (дата обращения: 22.08.2022).

43. District of Columbia Home rule Act. Public Law 93-198. URL: [https://dccouncil.us/wp-content/uploads/2017/05/Home%20Rule%20Act%202013%20\(2-11-14\).pdf](https://dccouncil.us/wp-content/uploads/2017/05/Home%20Rule%20Act%202013%20(2-11-14).pdf) (дата обращения: 22.08.2022).

44. Council of the District of Columbia URL: <https://dccouncil.us/the-council/> (дата обращения: 22.08.2022).

45. Australia № Capital Territory (Self-Government) Act 1988. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00134> (дата обращения: 22.08.2022).

46. Act 190 Federal Capital Act 1960 // URL: <https://ru.scribd.com/document/37550016/Act-190-Federal-Capital-Act-1960>.

Судебная практика

47. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

48. Заключение Конституционного Суда 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 от 16 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург // РГ. 17 марта 2020 г. <https://rg.ru/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html> (дата обращения 12.01.2021).

49. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике": постановлении Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

50. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми": постановление от 15 января 1998 «» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

51. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

52. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1

статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление от 01 декабря 2015 № 30-П //Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2

53. [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан"; и др.

54. 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 РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2020.

55. О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (часть III), ст. 8039

Монографии и учебная литература

56. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т. 1. М.: Норма, 2014. 863 с.

57. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 2. 936 с.

58. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. 656 с.

59. Андриченко Л.В. Конституция и федеративное государство //Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция». 2013. С. 257-274.

60. Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М., Инфра-М, 2010. 830 с.

61. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2020. 256 с.

62. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. 592 с.

63. Велиева Д.С., Лысенко В.В., Капитанец Ю.В., Кулушева М.А., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ИПС «КонсультантПлюс» (Электронный ресурс) / Москва, 2005.

64. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.

65. Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти : учебное пособие для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2019. 483 с. Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/446173>

66. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.

67. Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты/Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. 367 с.

68. Еремян В.В., Клишас А.А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и истории : монография / В. В. Еремян, А. А. Клишас. М. : Норма, 2015. 688 с.

69. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, изд. Проспект, 2008. 608 с.

70. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2021. 449 с.;

71. Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. М.: Юрайт-Издат, 2013. 415 с.

72. Конджакулян, К. М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения: (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) / К. М. Конджакулян; под редакцией доктора юридических наук, профессора,

заслуженного юриста РФ Н.М. Чепурновой. – Москва : Издательство "Юрлитинформ", 2013. – 200 с.

73. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов /Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина, – М.: Норма, 2004. С. 832 с.

74. Конституционное право России: курс лекций / С.И. Некрасов, Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев и др.; отв. ред. Ю.Л. Шульженко, М.: Велби, Проспект, 2007. 480 с.

75. Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 1. М.: Юрид. лит. 1995. 559 с.

76. Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 4. М.: Юрид. лит. 1995. 479 с.

77. Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. /Под общей ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. Том 5. М.: Юрид. лит. 1995. 408 с.

78. Конституционные основы, формы и методы государственного управления : / Н. М. Чепурнова, П. Ю. Федоров, С. А. Кочерга [и др.] ; Под общей редакцией Н.М. Чепурновой. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Издательство "Юнити-Дана", 2012. – 887 с.

79. Конституционные параметры делегирования полномочий в конституционной системе власти современной России: монография / М. А. Липчанская, А. В. Шиндина; под редакцией доктора юридических наук, профессора М. А. Липчанской. – Саратов : Саратовская гос. юридическая акад., 2018. - 287 с

80. Конституционная политика России в сфере федеративных отношений: проблемы реализации и тенденции развития / В. Т. Кабышев, Т. В. Заметина, М. А. Липчанская, А. Х. Пихов. – Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2012. – 292 с..

81. Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Учебник. 2-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 896 с.

82. Павловский Р.С., Шафир М.А. Административно-территориальное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1961, 127 с.

83. Попондопуло В.Ф. Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994. – 208 с.

84. Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М., Изд. Проспект, 2016. 384 с.
85. Современные проблемы организации публичной власти. Монография /Рук. Авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. –М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
86. Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. 320 с.
87. Турубинер А.М. Очерки государственного устройства СССР. М., 1925. 64 с.
88. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
89. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. 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» М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. 240 с.
90. Черкасов К. В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах : состояние и перспективы развития. Саратов, 2007. 364 с.
91. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М.: Юрист, 2008. – 608 с.
92. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: ИНФРА-М, 2011. 336 с.
93. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Юридическое издательство Норма, 2021. 208 с.
94. Шафир М.А., Топорнин Б.Н. Административно-территориальное устройство Советского государства. Конституционные основы. М.: Наука, 1983. 176 с.
95. Шугрина Е. С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. М., 2008. 427 с.
96. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: Учебник. М.: «Проспект», 2019. 768 с.
97. Эбзеев Б.С. Человек и Конституция России //Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография /Под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция». 2013. С. 284-318.

Научные статьи в сборниках и периодической литературе

98. Абаева Е. А. Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 464-472. DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-4-464-472.

99. Авакьян С.А. Государственная инновационная политика и ее организационно-правовое обеспечение // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 12-21.

100. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 60-66.

101. Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2008. № 2. С. 65-75.

102. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31 - 44.

103. Аверьянова Н.Н. Роль и значение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. 2012. № 7. С. 62-67.

104. Акинфеева Е.В., Абрамов В.И. Роль наукоградов в развитии национальной инновационной системы России // Проблемы прогнозирования. 2015. № 1. С. 129-139.

105. Астафичев П. А. Рецензия на монографию К. В. Черкасова «Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: состояние и перспективы развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 42-46.

106. Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 24-28.

107. Белицкая А.В. Правовое регулирование реализации инвестиционных проектов на территориях со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 2. С. 34–38.

108. Борисов А.М. Публично-правовые образования в контексте проблем теории субъектов права // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 4. С. 5-11.

109. Булатов Ю.А. Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего // Международная жизнь. 2019.

№ 1. URL: <https://iNoteraffairs.ru/jauthor/material/2135> (дата обращения 23.08.2021).

110. Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46.

111. Валентик О.Н. Федеральные территории как инструмент национальной безопасности // Развитие и безопасность 2021 №1. С. 29-41. DOI 10.46960/2713-2633_2021_1_29

112. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение.- 2021. Т. 5, № 1. С. 124-140. DOI: 10.24147/2542-1514.2021.5(1).124-140.

113. Василькова Е. А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 4-2. С. 33-35.

114. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 17-27.

115. Ветренко И.А., Шевченко С.А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131-141. [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\) 131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1) 131-141).

116. Гаджиев А. К. Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе : назначение, структура, полномочия // Рос. юстиция. 2014. № 1. С. 59-62.

117. Глазунова И.В., Масалаб А.Ф. Особенности административно-правового статуса управляющей компании инновационного центра «Сколково» // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 3 (40). С. 46-50.

118. Голещихин В.С. Юридикотехнические дефекты конституционных поправок 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12. С. 24-34.

119. Грибанов Д.В. Научный анализ Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» и предложения по его совершенствованию // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 5 (116). С. 20-31.

120. Гунаев Е.А. Принцип равноправия и самоопределения народов в контексте правовой природы республики – субъекта Российской Федерации

(на примере республики Калмыкия) //Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2021. № 2. С. 122-127.

121. Дамдинов Б.Д. Внутригосударственные публично-территориальные образования: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1. С. 22-26.

122. Демидов А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации: Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2015. Т. 3, № 4. URL: <http://esj.pnzgu.ru>.

123. Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29-41.

124. Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 2 . С. 2-8. DOI: 10.31429/20785836-13-2-2-8

125. Долгалев О.В. Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы. //Бизнес в законе. 2010. № 3. С. 17-19.

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

127. Жаворонкова Н.Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 2. 42-52. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2017.30.2.042-052>.

128. Заметина Т.В. Российский конституционный строй и федерализм (теоретико-правовое содержание) //Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 161-164.

129. Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053.

130. Зернов И.В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики //Пролог: журнал о праве. 2021. № 1.С. 14-23.

131. Зернов И.В. О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2017. Т. 5, № 4 (20). С. 1-5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

132. Зохрабян Р.П. Принцип равноправия и самоопределения народов: эволюция содержания в системе принципов международного права // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2009. № 2. С. 61-73.

133. Ирхин И.В. О некоторых проблемах институционализации конституционно-правового статуса федеральных округов в Российской Федерации // Правоведение. 2013. № 1. (306). С. 108-114.

134. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30-37.

135. Ищенко А.А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 1 - 20. DOI: 10.7256/2454-0595.2021.3.35479;

136. Каграманов А.К. Принцип равноправия и самоопределения народов в системе основных принципов международного права // Международное право. 2021. № 1. С. 39-52. DOI: 10.25136/2644-5514.2021.1.35071 URL: https://pubMLcom/fcary_read_article.php?id=35071.

137. Кильдеева Ю.Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» esj.pnzgu.ru 2013. №1(1).

138. Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в конституционной практике зарубежных государств // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 131 – 147.

139. Кокотов А.Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 116-123.

140. Колесников А.В. Электика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налог // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 27-31.

141. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 8. С. 22-31. DOI: 10.17803/19941471.2020.117.8.022-031.

142. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 36-46.

143. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Kant. 2015. № 1 (14). С. 84-88.

144. Лапина М. А., Прохоров К. В. Федеральные округа как центр территориальных органов государственной власти // Юридический мир. 2010. № 6. С. 58-60.

145. Лебедев А. Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. Вып. 4. М., 2003. С. 76-96.

146. Лексин И.В. Отношения между федеральными и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. «Правление (государство и общество)». 2007. № 2. С. 1-12.

147. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 1 – 33.

148. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28-33.

149. Липчанская М.А., Улиско А.Н. Некоторые аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальное право. – 2001. № 3 (15) – с. 9-12.

150. Липчанская М.А. Развитие местного самоуправления в России: проблемы территориальной организации // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция: В 3 ч. / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2004. Ч. 2 – 274 с.

151. Липчанская М.А. Осуществление муниципальных полномочий органами государственной власти: конституционные параметры и современная практика // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С.38-47.

152. Лисица В.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации, 2010 г. // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

153. Лукашева Е.А. Права человека – индикатор национальной безопасности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 1. С. 7-33.

154. Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 48 – 56.

155. Малый А.Ф. [О правовом содержании понятия "публичная власть"](#) // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8 - 12.

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

157. Мархгейм М.В. Обновление Конституции России: Институциональный эскиз // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление 2020. № 7 (122). С. 29-32.

158. Михайлов Г.С. Развитие территориальной организации советского государственного аппарата // 15 лет советского строительства. Сб. статей /под ред. Е Пашукиниса. М. 1932. С. 154-189.

159. Михеева И. В., Черкасов К. В. «Болевые точки» закрытых территорий в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 34. С. 379-390. DOI: 10.17072/1995-41902016-34-379-390.

160. Мохов А.А. Правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22 апреля 2015 г., г. Москва) / Под ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2015. С. 64–67.

161. Мочалов А.Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 62-68.

162. Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы //Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 83-92.

163. Некрасов С..И. Вопросы территориальной организации советского государства и государственного аппарата в науке государственного права //Труды института государства и права Российской академии наук. 2013. № 6. С. 42-59.

164. Пасечник О.С., Розумович И.Н., Рышкова Л.В. Правовой режим особо охраняемых природных территорий Республики Крым: перспективы совершенствования //Научный вестник Крыма. 2016. № 5. С. 1-11.

165. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24 - 30.

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

167. Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543—1551.

168. Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17-21.

169. Праскова С.В. Конституционное регулирование состава территории государства: сравнительно-правовое исследование // Журнал

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 26–37.

170. Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления: Сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2019. 170 с.

171. Романовская О.В. О юридических лицах публичного права // Гражданин и право. 2015. № 5. С. 29-40.

172. Романовская О.В., Безрукова О.В. Сравнительно-правовой статус юридических лиц публичного права (на примере России и Грузии) //Наука. Общество. Государство. 2015. № 1 (9). С. 91-98.

173. Рыков А.Н. Особенности правового регулирования института территориальных основ местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1 (126). С. 61-72.

174. Рянжин В.А. Советский федерализм и территориальная организация государства //Правоведение. 1973. № 1. С. 7-16.

175. Сагандыков Некоторые проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере трудовых отношений //Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2014. Том 14. № 1. С. 94-98.

176. Саликов М. С. Федеральный округ Колумбия: проблемы правового статуса // Российский юридический журнал. 1997. № 4 (16). С. 124. С. 123-127.

177. Сафаралиев Г.К. Наукограды в инновационном пространстве России: проблема правового обеспечения //Экономика и управление. 2008. № 1 (33). С. 61-63.

178. Сиволап Т.Е., Алексеев Г.В. Правовой режим особо охраняемых природных территорий //Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2007. № 3. С. 113-119.

179. Сиднева А.М. Особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития //Вестник Юридического факультета Финансового университета. Т. 1. Бизнес и право: новые тенденции: сборник научных трудов бакалавров, магистрантов, аспирантов, преподавателей, юристов-практиков по итогам международной научной практической конференции «Территория права – территория жизни», посвященной 20-летию Юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации / кол. авторов; отв. ред. О.Н. Петюкова. Москва: КНОРУС, 2018. С. 14-21.

180. Скрипкина Ю.Г. Принципы территориальной целостности государств и самоопределение народов и их роль в обеспечении

международной безопасности и международного правопорядка. «Вестник Московского университета МВД России». 2018. №4. С. 147-152.

181. Слесарев С. Публично-правовое образование // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения 19.08.2022).

182. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43-52.

183. Соколова С.В., Сафарян А.Р. Территории опережающего развития: история формирования в дальневосточном федеральном округе // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 180–190.

184. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35-41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041;

185. Студенецкая В.А. Правовое регулирование объектов инновационной инфраструктуры и формы предоставляемой ими инновационному бизнесу государственной поддержки //Бизнес в законе. 2014. № 2. С. 144-155;

186. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации //Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т.162, кн. 2. С. 9-16.

187. Султанов Е.Б. О понятии публичного образования // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2015. Т. 3, № 4 (12). С. 1-5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

188. Тарр А. Симметрия и асимметрия в американском федерализме // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3, № 1. 5-33 с.

189. Темираев А.В. Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма //Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 88- 93.

190. Терещенко Л.К., Калмыкова А.В. О правовом статусе технопарков //Журнал российского права. 2011. № 12. С. 21-30.

191. Третьяк И.А. Эволюция конституционно-правового статуса федеральной территории - округа Колумбия, США: конституционно-правовые риски // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 1. С. 63-76. DOI: 10.52468/2542-1514.2022. 6(1).63-76.

192. Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 78-83.

193. Умнова (Конюхова) И. А., Степаненко А. С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23-29.
194. Усманова Р.М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок // Вестник Уфимского юридического университета МВД России С. 35-40.
195. Файков Д. Ю. ЗАТО - территория государственных интересов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. М., 2010. № 2(3). С. 111-115.
196. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 178-183.
197. Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42-47.
198. Чаннов С.Е. Правовое регулирование установления квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 49-51.
199. Чаннов С.Е. Публичная власть – публичная служба – служебное право // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы / под общ. ред. А.Ю. Соколова – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021.
200. Чаннов С.Е., Правдин Д.Г. [Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное](#) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 68 – 71.
201. Черечукин Д.В. Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании // Вестник экономики, права и социологии. 2012. №2. С. 174-179.
202. Чепурнова, Н. М. Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в современной России / Н. М. Чепурнова, К. В. Марков // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 5(17). – С. 83-99.
203. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе //Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3-14.
204. Шадрина Т. В. Субъекты инновационной деятельности // Юрист. 2005. № 8. С. 44-47.
205. Шугрина Е. С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 24-31.

206. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления. Местное право. 2020. № 3. С. 3-16.

207. Шугрина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 21-31. DOI: 10.18572/2072-4144-2021-2-21-31.

208. Щербаков В. А. Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ // Юрист. 2017 г. № 2. С. 22–27. Аверьянова Н.Н. Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2019. 405 с.

Диссертации, авторефераты диссертаций

209. Алексанян С.Р. Принцип равноправия и самоопределения народов в современном международном праве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2018. 24 с.;

210. Бабурин С.Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1998. 50 с.

211. Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2014. 24 с.;

212. Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2001. 339 с.

213. Быстрова Д.А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ...к. ю. н. М. 2010. 36 с.

214. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ...д-ра юрид.н. Пенза, 1999. 45 с.

215. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. ...дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 55 с.

216. Лабутин А.К. Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006. 30 с.

217. Ливеровский А.А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии: автореф. ...д-ра юрид. наук. М., 2003. 38 с.

218. Липчанская М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в РФ : автореф. ...дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 32 с.

219. Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России: Общеправовой анализ : автореф. ...дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. 30 с.

220. Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория: автореф. дис. ...д-ра юрид наук. Белгород, 2020. 50 с.

221. Петраков А.Ю. Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. М., 2018. 24 с.

222. Сыскова И. В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.

223. Сысоева Е.А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России: автореф. дис ..канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2006. 24 с.

224. Тхабисимова Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дис. ...д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 381 с.

225. Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ...к. ю. н. Ростов-на-Дону, 2006. 28 с.

226. Хамнаев И.В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.

227. Чернушенко С.С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов 1999. 24 с.

228. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис ..д-ра юрид. наук, М., 2012. 52 с.

229. Чуклин А.В. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации : автореферат дисс. ... канд. юрид. н. Екатеринбург. 24 с.

Интернет-ресурсы

230. Проект Федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 18.11.2020) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 13.11.2020

231. Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ "По проекту федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» (второе чтение) //

Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 07.12.2020.

232. «Сириус» должен сыграть важную роль в укреплении технологического суверенитета России. URL: <https://sirius-ft.ru/news/186> (дата обращения 08.08.2022).

233. Инфраструктура «Сириуса» будет доступна для всех // Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/1> (дата обращения 30.09.2021).

234. В «Сириусе» убрали около 1,5 км ограждений // Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/12> (дата обращения 30.09.2021).

235. 2 апреля прошла встреча ВРИО Главы с жителями района «Таврический» // Официальный сайт Федеральной территории «Сириус» URL: <https://sirius-ft.ru/News/8> (дата обращения 30.09.2021).

236. В Госдуме сообщили, что не будут разрабатывать единый закон о федеральных территориях. URL: <https://tass.ru/politika/9036509>. (дата обращения 26.12.2021 г.)

237. Группа по изменениям в Конституции проработает поправку о создании федеральных территорий. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7699223>. Режим доступа 27.12.2021 г.