

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.15

DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-3-49-56

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Сибилева А. Ю.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье анализируются положения проведенной в 2020 году конституционной реформы в Российской Федерации. Наиболее пристальное внимание уделяется положениям статьи 67 Конституции Российской Федерации, а именно вопросам создания нового правового публично-правового образования с особым статусом – федеральной территории. Рассмотрены различные точки зрения касательно понятия и сущности рассматриваемого образования.

Ключевые слова: федеральная территория, конституционные поправки, права и свободы человека и гражданина, субъекты федерации, правовой статус, зарубежный опыт, функционирование публичной власти, свободные территории, Сириус, переходный период.

Российская Федерация является правовым и демократическим государством, высшей ценностью которого признаются права и свободы человека и гражданина. Данные базовые положения, а также многие другие, формирующие сущность и создающие «лицо» государства, закреплены в его Основном Законе, а именно Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года. Данный Закон, ввиду своей особой значимости, относится к жестким конституциям, что объясняет наличие сложной и весьма длительной процедуры внесения в нее поправок. Однако, несмотря на это, за весь достаточно непродолжительный период своего существования в Конституцию неоднократно вносились поправки, в том числе касающиеся укрупнения и переименования субъектов РФ (в 1996 году), продления срока президентских полномочий (в 2008 году). Изменения, которые вносятся в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" можно разделить на три группы. Первая группа включает поправки, посвященные конституционному закреплению важнейших принципов, лежащих в основе общества и государства, основных ценностных ориентиров. Вторая – вопросам социальной защиты граждан, регулирования трудовых отношений, установлению дополнительных социальных гарантий, а также закреплению основных направлений государственной социальной, экономической, культурной политики. Третья группа,

наиболее объёмная, включает поправки, посвящённые вопросам организации и функционирования публичной власти в собственном смысле слова.

«Согласно результатам социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения в 2019 году, большинство россиян не считают Конституцию документом, определяющим жизнь страны, и считают, что изложенные в ней правила перестали быть законом действия прямой направленности на интересы граждан России» [1]. Это наводит на мысль об отсутствии действенного механизма правового регулирования вопросов обеспечения прав и свобод граждан, сохранения государственного единства, суверенитета и т.д., и, соответственно, обуславливает Поправки, предложенные к Конституции в 2020 году, вызвали большой общественный резонанс, что неудивительно. Изменяемые нормы коснулись каждого гражданина РФ, затронули важные социальные, политические и экономические аспекты. Однако, как видится, такая обширность вносимых поправок и, при этом, их распыление на совершенно разные сферы общественной жизни, привело к тому, что пристальное внимание населения было уделено лишь отдельным составляющим комплексной реформы, таким как вопросы государственного единства, вероисповедания, индексации пенсий и минимального размера оплаты труда, укрепления международных отношений и согласия в стране. За чертой общественного поля зрения остались некоторые поправки, возможно, на первый взгляд, оказывающие не столь яркое и сиюминутное влияние на качество жизни, но, в ближайшей перспективе, способные изменить весь устоявшийся государственный уклад в принципе. Речь идет, в первую очередь, о поправках, предусмотренных статьёй 67 Конституции РФ в ее новой редакции.

Так, часть 1 ст. 67 Конституции РФ была дополнена нормативным положением следующего содержания: «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом» [2]. Возникает череда закономерных вопросов: что из себя представляют федеральные территории? Какую цель преследовал законодатель при введении такого нового публично-правового образования? Чем характеризуется правовой статус федеральных территорий? Есть ли федеральные территории в РФ уже сегодня и может ли быть полезен и чем опыт зарубежных государств? Вопросов возникает, действительно, очень много, а ответов на них, на данный момент, к сожалению, значительно меньше. Лишь после вступления поправок в силу и выхода в свет обновленной Конституции в юридических кругах начались обсуждения и дискуссии, при том, не особо активные, относительно необходимости наличия федеральных территорий в РФ. Отсутствие конкретики, как со стороны законодателя, так и со стороны ведущих представителей правовой доктрины, при этом, как видится, комплексность и, в то же время, неограниченность возможностей по оказанию федеральными территориями, а, точнее, установленными на них правовыми режимами, влияния на общественную и политическую жизнь, обуславливают актуальность рассматриваемой проблемы.

Прежде всего следует определиться, что же подразумевает под собой новое правовое явление – «федеральная территория». Как ни странно, на фоне уже вступивших в силу поправок даже этот вопрос не имеет единого мнения, как и единого определения. Поэтому будет предпринята попытка рассмотреть это понятие

с различных сторон. Начать следует, как видится, с мнения инициатора проведения данной реформы – председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству – Клишаса Андрея Александровича. Именно он выступил с инициативной закреплению в Конституции понятия «федеральные территории», предложенного председателем Тульской областной думы Сергеем Харитоновым, который федеральные территории представлял в качестве территорий, где находятся военные и стратегические объекты, заповедники и другие особые зоны. Как отмечал сам Андрей Александрович, существование федеральных территорий обусловлено «повышенными требованиями к обеспечению безопасности, защиты и охраны окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности» [3]. Уже на этом этапе возникают вопросы, в частности, какую же функцию выполняет федеральная территория? Защита окружающей среды, расположение военных и стратегических объектов, инвестирование перспективных проектов, требующих больших финансовых вложений или же все вышеизложенное вместе? Не противоречат ли цели друг другу? Не покидает мысль о том, какова все же необходимость именно сейчас создавать территории с теми функциями, которые на протяжении длительного времени и так свободно реализуются на территории страны. Например, в рамках планов и проектов по охране окружающей среды существует большое количество заказников, заповедных зон и т.д. В отношении военных и стратегических объектов уже действует целый ряд специализированных нормативных актов, в частности Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172, устанавливающих особенности их правового статуса и охраны. Не совсем ясно, по какой причине на территории Российской Федерации будут образовываться такие «необитаемые острова», как их обозначили некоторые юристы, по причине повышенной отстраненности от общеустановленных государственных режимов.

Также Клишас А.А. упомянул, что в отношении федеральных территорий будут приняты отдельные законы и «мы, конечно же, введем специальную процедуру о том, как согласовать все это с субъектами Федерации» [3]. Не урегулированным остается вопрос, кто именно будет принимать решения по наделению территории статусом федеральной и, что самое важное, смогут ли граждане, проживающие на этой территории, выразить свое мнение и как-то повлиять на итоги принимаемых решений.

Положения части первой ст. 67 Конституции РФ, в первую очередь, перечисляют все составляющие территории Российской Федерации, а именно субъекты, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Субъекты РФ, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, могут существовать в различном статусе, будь то республика, край, область, округ и т.д., и, соответственно, обладать различными формами организации власти в пределах своих территорий. Федеральные территории, на первый взгляд, можно расценить как форму организации власти, осуществляемую на федеральном уровне, в связи с чем формируются различные мнения. Допустим, границы федеральной территории распространилась на территорию одного или нескольких субъектов и, в результате, можно предположить, что затронутый субъект(ы) потеряет свой первоначальный

статус, т.к. слияние в себе двух форм организации власти многими расценивается как невозможное сочетание, с чем, отчасти, можно согласиться. Мнение, опять-таки, порождено, отсутствием определения понятия федеральной территории, отсутствием на территории Российской Федерации свободных территорий, которые можно было бы наделить статусом федеральных. Т.е., либо необходимо упразднить статус субъекта РФ, либо, предположим, понятие федеральных территорий вводится на случай расширения Российской Федерации за счет присоединения новых территорий, которым можно будет присвоить статус федеральных. Это делает возможным варианты касательно укрупнения регионов страны и т.д. Однако, с данной позицией, хоть она и видится весьма логичной на первый взгляд, сложно согласиться.

Внимание привлекают следующие аспекты. Во-первых, если исходить из возможности изменения статуса субъекта РФ и наделения его статусом федерального, – необходимо обратиться к положениям Конституции РФ, а именно ч. 5 ст. 66: «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» [2]. Положение следует понимать так, что статус субъекта изменяется в рамках перехода от одной его формы к другой, например, от области к округу и наоборот. Возможность не предполагает переход к иному уровню организации власти, в нашем случае, к федеральному уровню. Во-вторых, немаловажен еще один нюанс: статус субъекта, как было отмечено, изменяется Федеральным конституционным законом. Анализ положений статьи 67 Конституции РФ позволяет сделать вывод, что федеральные территории будут создаваться путем принятия Федерального закона, т.е. нормативно-правового акта иного уровня. Из чего можно сделать вывод об отсутствии правовой взаимосвязи между изменением статуса субъекта РФ и введением в его границах федеральной территории. Федеральная территория, как становится понятно из самого закона и разъяснений членов Совета Федерации, в принципе никоим образом не будет относиться к субъектам РФ. Границы федеральной территории не будут совпадать с границами того или иного субъекта федерации, напротив, она сможет затронуть несколько из них. Также, в соответствии с заключением Конституционного суда РФ: «Создание в РФ федеральных территорий, которые предлагается внести в Конституцию законом о поправке к ней, не предполагает наделения их статусом субъектов России» [3]. Но что же тогда такое федеральная территория?

При условии действительного отсутствия территорий без определения статуса на всей площади РФ и, как мы уже выяснили, невозможностью расчленения федеральной территории в качестве территории субъекта РФ, подытожим, что федеральная территория действительно будет занимать часть площади одного либо нескольких субъектов, но противоречить их правовому статусу не будет. Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что федеральную территорию, с учетом имеющихся у нас на сегодняшний день данных, необходимо рассматривать как территорию, не входящую в состав субъекта федерации, а находящуюся в непосредственном управлении федеральных органов власти.

После определения содержания понятия, хоть и в его наиболее общем виде, появляется необходимость анализа его сути, особенностей и проблем, вызванных внедрением нового правового института. В связи с этим, вернемся к созданной

законодателем формулировке поправок ч. 1 ст. 67 Конституции РФ. Прежде всего обращает на себя внимание отсутствие критериев и условий создания данных территорий. Весь перечень аргументов сводится к отсылкам на предполагаемый Федеральный закон о создании федеральных территорий. Также вызывает настороженность предполагаемое создание Федерального закона, в соответствии с которым будут создаваться все федеральные территории. Такой ход можно расценить как явное процессуальное упрощение с учетом особой важности принимаемых решений. Уже формирующаяся практика применения данной статьи (как ни странно, за столь короткий промежуток времени она уже успела сформироваться) предполагает, что в отношении каждой вводимой федеральной территории будет приниматься отдельный Федеральный закон. С учетом изложенного видится целесообразным предложенная ранее следующая формулировка ч. 1 ст. 67 Конституции РФ : «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральными законами могут быть созданы федеральные территории. Понятие, основные признаки, принципы, основания для создания федеральных территорий, организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанными федеральными законами обособленно для каждой образованной федеральной территории» .

Следует подробнее описать начавшую формироваться законодательную практику. Так, 9 ноября 2020 года в Государственную Думу был внесен законопроект №105 1718-7 «О федеральной территории «Сириус». Данный законопроект, как предполагается, станет первым, образцовым законом, регулирующим создание федеральных территорий в РФ. «Сириус» будет создан на территории Краснодарского края. «Законопроект предлагает закрепить на законодательном уровне понятие федеральной территории «Сириус» как нового вида публично-правового образования, устанавливающей особенности организации публичной власти и осуществления хозяйственной и иной деятельности. В целях создания благоприятных условий для научно-технического развития законопроектом предусмотрена возможность особого регулирования отношений в сфере технического регулирования, регулирования рекламы, градостроительства, медицины, образования и другой деятельности на федеральной территории «Сириус» [4]. Для реализации такой первой в истории РФ предусмотрен переходный пятилетний период, который, как предполагается, поможет выявить все сложности и возможные недостатки реформы.

Анализ законопроекта позволяет выделить его следующие особенности. На федеральной территории «Сириус» создаются независимые органы публичной власти, наделенные отдельными полномочиями, возложенными на них федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочиями органов местного самоуправления. Система органов государственной власти будет состоять из Совета (представительного органа), главы федеральной территории «Сириус» (высшее должностное лицо) и администрации (исполнительного и административного органа). При этом Законопроект запрещает совмещение должностей главы федеральной территории «Сириус» и председателя Совета. Федеральная территория «Сириус» будет иметь свой бюджет, а также собственное имущество и имущественные права (в том числе переданные ей Российской Федерацией,

Краснодарским краем, городом Сочи). Собственником указанного имущества являются органы государственной власти федерального значения территории «Сириус». Документ нацелен на обеспечение «комплексного социально-экономического и инновационного развития данной территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития РФ» [5].

На данный момент он находится на стадии рассмотрения во втором чтении в Государственной Думе РФ и представляет ценность с научно-правовой точки зрения, как первый нормативный акт, который способен внести некоторую ясность в порядок реализации положений конституционной реформы.

Возвращаясь к исследованию особенностей и сущности федеральной территории, обращаем внимание на то, что для Российской Федерации опыт создания таких правовых элементов является новым. Соответственно, и опыт по созданию Законопроекта «Сириус» можно назвать практикой с большой долей условности. В связи с чем считаем необходимым обратить внимание на опыт зарубежных государств, с целью анализа схожих форм организации власти на специально отведенных территориях. Заимствование такого опыта на данном этапе вряд ли будет признано нужным и логичным ввиду особенностей, присущих каждой отдельно взятой правовой системе, что, в отсутствие должного опыта, может вызвать плачевные последствия. Однако, опыт зарубежных государств может внести ясность касательно нюансов и сформировать взгляд на само явление федеральных территорий под иным углом.

Так как федеральные территории как явления присущи государствам с федеративным устройством, в качестве примера видится целесообразным привести Соединенные Штаты Америки. «Идеальная федерация – симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу» [6, с. 19]. Однако, на сегодняшний день встретить идеальную федерацию практически невозможно. Как известно, основная административно – территориальная единица США – это штат. Однако, кроме ныне существующих 50 штатов, есть и ее отдельные территории с совершенно особым правовым положением – это не являющиеся субъектами федерации (штатами) федеральный округ Колумбия, а также федеральные территории: Виргинские острова и острова Восточного Самоа. Помимо того, что федеральный округ Колумбия не является штатом, он также не занимает территории ни одного штата. Цель создания такого обособленного образования заключалась в том, чтобы федеральные органы государственной власти не могли находиться в пределах какого-либо штата и зависеть от властей данного штата. Видится, что такое территориальное решение в плане отсутствия «посягательств» на другую административно-территориальную единицу, позволило избежать массы проблем, связанных с урегулированием вопросов соотношения деятельности органов власти штатов и органов власти федерального округа.

Что касается Виргинских островов и островов Восточного Самоа, то название «федеральные территории» в литературе часто подменяется понятиями «зависимые территории» или же «территории, принадлежащие Соединенным Штатам Америки».

Их правовой статус в общем виде регулируется положениями статьи 4 Конституции США, где отмечается, что на рассматриваемые территории распространяется суверенитет Соединенных Штатов. И этот суверенитет, а, если быть точнее, зависимость, выражена в том, что «Конгресс вправе распоряжаться территорией... и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления» [7, с. 157]. Таким образом, все эти обособленные территории в США обладают специфическим правовым статусом и, при этом, меньшим объемом прав, чем предоставлен штатам. Есть ли возможность говорить о схожести статуса федеральных территорий в РФ и, например, федеральным округом Колумбия? Видится, что нет. Несмотря на действительно особый правовой статус всех рассматриваемых территорий, перечень полномочий, а также цели создания не позволяют с большой долей вероятности говорить о каком-либо заимствовании законодателем РФ зарубежного опыта США.

Изложенное делает возможным вывод о том, что на текущий момент федеральная территория – это территория, не входящая в состав субъекта федерации, которая находится в непосредственном управлении федеральных органов власти. Вопросы по поводу целей, существенных особенностей и принципов данных территорий видится возможным сформировать с опорой на законодательные акты лишь после вступления в силу соответствующих Федеральных законов, в частности, уже разрабатываемого законопроекта «Сириус». Что касается целесообразности существования такого правового явления, как федеральная территория, можно сказать, что норма ст. 67 Конституции РФ вполне жизнеспособна, однако нуждается в совершенствовании с целью предотвращения ее излишней двусмысленности, т.к. необходимо помнить, что Конституция РФ – это основной закон, закрепляющий основные права и свободы человека и гражданина, сохранение государственного единства, суверенитета и т.д. В связи с возложенной на нее столь значимой ролью положения Конституции должны быть не могут быть двусмысленны.

Список литературы

1. Виноградова, Е. В. Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. К вопросу о роли Конституционного Суда Российской Федерации в защите прав и свобод человека и гражданина / Виноградова Е. В., Патюлин Г. С. – Образование и право. 2020. № 2. – Текст: электронный // КиберЛенинка.ру : [сайт]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/popravki-2020-goda-v-konstitutsiyu-rossiyskoy-federatsii-k-voprosu-o-rol-i-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii-v-zaschite-prav-i> (дата обращения: 11.11.2020 г.). – Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). – Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс» : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/8c6502533e28841baf74c1068f88b162a5e9b4ea/ (дата обращения: 12.06.2020 г.).
3. Заключение Конституционного Суда: создание федеральных территорий в РФ не предполагает придания им статуса субъектов. – Текст: электронный // ТВЗвезда.ру : [сайт]. – URL: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/20203161759LseZ0.html?utm_source=tvzvezda&utm_medium=longpage&utm_campaign=longpage&utm_term=v1 (дата обращения: 12.11.2020 г.).
4. Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 885214-7 О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. – Текст: электронный // СоздДума.ру : [сайт]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 21.11.2020 г.).
5. Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 1051718-7 О федеральной территории «Сириус» . – Текст: электронный СоздДума.ру : [сайт]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 13.11.2020 г.).

6. Горбунова, И. Ю. Китайская миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации / И. Ю. Горбунова // Миграционное право – 2009. – № 5. – Текст : непосредственный.
7. Страшун, Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. Т. 4. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2000. – 430 с. – Текст : непосредственный.

Sibileva A. Yu. To the question of the legal status of federal territories / A. Yu. Sibileva // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 3. – P. 49-56.

The article analyzes the provisions of the 2020 constitutional reform in the Russian Federation. The most close attention is paid to the provisions of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation, namely, the creation of a new legal public-law entity with a special status – a federal territory. Various points of view regarding the concept and essence of the education in question are considered.

Keywords: federal territory, constitutional amendments, human and civil rights and freedoms, subjects of the federation, legal status, foreign experience, functioning of public authorities, free territories, Sirius, transition period.

Spisok literary

1. Vinogradova E. V. 2020 Amendments to the Constitution of the Russian Federation. On the question of the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the protection of human and civil rights and freedoms / E. V. Vinogradova, Patyulin G. S. – Education and Law. 2020. No. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/popravki-2020-goda-v-konstitutsiyu-rossiyskoy-federatsii-k-voprosu-o-rol-i-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii-v-zaschite-prav-i> (date of access: 11.11.2020). – Text: electronic.
2. "The Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/8c6502533e28841baf74c1068f88b162a5e9b4ea/ (date of access: 12.11.2020). – Text: electronic.
3. Conclusion of the Constitutional Court: the creation of federal territories in the Russian Federation does not imply giving them the status of subjects. – URL: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/20203161759LseZ0.html?utm_source=tvzvezda&utm_medium=longpage&utm_campaign=longpage&utm_term=v1 (date accessed: 12.11.2020). – Text: electronic.
4. Legislative support system. Bill No. 885214-7 On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: website. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (date accessed: 11/21/2020). – Text: electronic.
5. The system of ensuring legislative activity. Bill No. 1051718-7 On the federal territory "Sirius": website. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (date accessed: 11/13/2020). – Text: electronic.
6. Gorbunova I. Yu. Chinese migration as a threat to the national security of the Russian Federation // Migration law / I. Yu. Gorbunov. – 2009. – No. 5.
7. Strashun B. A. Constitutional (state) law of foreign countries : textbook. T. 4. / Resp. ed. B. A. Scarecrow. – М., 2000. – 430 p.