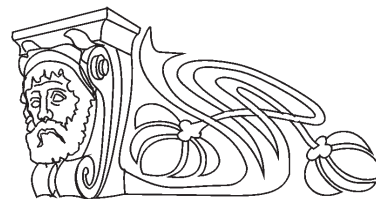




Научная статья
УДК 342.24

Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом



С. С. Стариков

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Стариков Сергей Сергеевич, соискатель кафедры конституционного и муниципального права, ssarikov@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2721-4087>

Аннотация. Введение. Установление в Конституции Российской Федерации возможности создания федеральных территорий и последующее принятие Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ заставляют внимательнее отнестись к зарубежному опыту определения конституционно-правового статуса, механизмов создания и особенностей функционирования федеральных территорий. Проведение компаративистского анализа позволит прогнозировать перспективы дальнейшего развития законодательства по созданию и определению основных целей функционирования федеральных территорий. **Теоретический анализ.** Проведенный обзор видов федеральных территорий и федеральных округов в конституционно-правовой практике зарубежных государств позволяет сделать вывод о том, что для их создания необходима система конституционно-правовых и социально-экономических предпосылок, к главным из которых относятся установление в конституции государства возможности, целей и механизмов создания федеральной территории, определения в законодательстве государства пространственных и географических характеристик федеральной территории, а также особенностей правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории. **Эмпирический анализ.** В России имеется довольно большой опыт по созданию правовой базы для социально-экономического, экологического и научно-технологического развития на отдельно взятых территориях, который был учтен при создании Федерального закона о «Сириусе». **Результаты.** В настоящее время сформированы основные конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки для создания новых федеральных территорий России, указанные предпосылки носят объективный характер и в целом сравнимы с опытом зарубежных стран, государственно-территориальное устройство которых включает в себя федеральные территории. Цели создания федеральных территорий в России и зарубежных странах имеют свою специфику. За рубежом такими целями, как правило, выступают особый статус столицы, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы. В России федеральная территория «Сириус» создана в целях обеспечения 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. В зарубежной практике для указанных целей, как правило, не используются механизмы создания федеральных территорий, а применяются иные социально-экономические и организационно-правовые инструменты.

Ключевые слова: территориальное устройство государства, федеральная территория, инновационное развитие России, конституционная реформа 2020 г., публичная власть

Для цитирования: Стариков С. С. Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 104–113. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Constitutional-legal and socio-economic prerequisites and goals for the creation of federal territories in the Russian Federation and abroad

S. S. Starikov

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Sergey S. Starikov, ssarikov@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2721-4087>

Abstract. Introduction. The establishment of the possibility of creating federal territories in the Constitution of the Russian Federation and the subsequent adoption of the Federal Law “On the Federal Territory “Sirius” No. 437-FZ of December 22, 2020 make us take a closer look at foreign



experience in determining the constitutional legal status, mechanisms of creation and features of functioning of federal territories. Carrying out a comparative analysis will make it possible to predict the prospects for further development of legislation on the creation and identification of the main goals of functioning of federal territories. **Theoretical analysis.** The review of the types of federal territories and federal districts in the constitutional and legal practice of foreign states allows us to conclude that their creation requires a system of constitutional-legal and socio-economic prerequisites. The main prerequisites include establishment of the possibility, goals and mechanisms of creation of a federal territory in the Constitution of the state, the definition of the spatial and geographical characteristics of the federal territory, as well as the peculiarities of the legal regime of public authority exercised in this territory in the legislation of the state. **Empirical analysis.** Russia has quite a lot of experience in creating a legal framework for socio-economic, environmental, scientific and technological development in individual territories, which was taken into account when creating the Federal Law on Sirius. **Results.** At present, the main constitutional-legal and socio-economic prerequisites for the creation of new federal territories of Russia have been formed. These prerequisites are of an objective nature and are generally comparable with the experience of foreign countries with the state territorial structure that includes federal territories. The goals of creating federal territories in Russia and foreign countries have their own specifics. Abroad, such goals, as a rule, are the special status of the capital, construction of defense structures, environmental protection, and preservation of the specifics of the territories where indigenous peoples live. In Russia, the federal territory "Sirius" was created in order to ensure the socio-economic and innovative development of the territory, to increase its investment attractiveness, to preserve the Olympic sports, cultural and natural heritage, to create favorable conditions for identification, self-realization and development of talents, implementation of priorities in scientific and technological development of the Russian Federation. In foreign practice, as a rule, the mechanisms for creating federal territories are not used for these purposes, but other socio-economic and organizational-legal instruments are applied.

Keywords: territorial structure of the state, federal territory, innovative development of Russia, constitutional reform in 2020, public authorities

For citation: Starikov S. S. Constitutional-legal and socio-economic prerequisites and goals for the creation of federal territories in the Russian Federation and abroad. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 104–113 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Установление в Конституции Российской Федерации возможности создания федеральных территорий (ч. 1 ст. 67) и последовавшее принятие Федерального закона «О федеральной территории "Сириус"» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ заставляют внимательнее отнестись к зарубежному опыту определения конституционно-правового статуса, механизмов создания и особенностей функционирования федеральных территорий. Проведение компаративистского анализа позволит прогнозировать перспективы дальнейшего развития законодательства по созданию и определению основных целей функционирования федеральных территорий.

Теоретический анализ

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

В ряде стран специальным статусом наделены столицы. В науке конституционного права зарубежных стран наиболее изучен правовой статус Федерального округа Колумбия в США [1, с. 57; 2, с. 28]. Статус округа Колумбия базируется на положениях разд. 8 ст. 1 Конституции США. В округе предусмотрены институты выборного мэра и Совета, между которыми распределены законодательные и исполнительные полномочия. В то же время законодательством установлено, что Конгресс США имеет право осуществлять конституционные полномочия как законодатель-

ный орган в отношении округа путем принятия законодательства по любым вопросам, в том числе вносить изменения или отменять любые акты, действующие в округе до или после принятия настоящего акта. 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 округом Колумбия сосредоточены в исключительном ведении Конгресса США. Еще одной особенностью управления Федеральным округом является то, что его жители не могут участвовать в выборах членов Конгресса.

В Австралии столичным округом является Канберра. В соответствии с Актом Австралии о столичной территории (самоуправлении), в рамках данного округа предусмотрено учреждение выборной законодательной ассамблеи и исполнительной власти, которую возглавляет главный министр, назначаемый ассамблеей. Указанным Актом устанавливаются многочисленные ограничения законодательной юрисдикции округа. Большие полномочия в отношении управления округом имеют представители Правительства Австралии, они вправе ограничивать полномочия властей Канберры в сфере осуществления законодательной деятельности и отменять принятые законы.



Столица Индии Дели, в соответствии со ст. 239 Конституции Индии, обладает двойным статусом: она является одновременно союзной 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. По мнению И. В. Ирхина, «выделение союзных территорий из общей модели штатов обусловливается стратегическими, политическими и административными факторами. Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу находились под управлением Португалии, Пудучерри – под управлением Франции, что предопределило наличие ряда их особенностей (влияние историко-культурного фактора). Чандigarх является столицей двух штатов – Пенджаб и Харьяна, а Дели – столица Индии (политические и административные факторы). Андаманские и Никобарские острова имеют стратегическое значение для Индии» [3, с. 35]. А. Н. Мочалов считает, что «многообразие подходов к территориальной организации, существующих в Индии, обусловлено крайне сложной и мозаичной этнокультурной структурой населения страны» [4, с. 62]. Одним из эффективных инструментов политики федерализма является создание союзных территорий, особенность правового статуса которых состоит в том, что они управляются Президентом Индии, через специально назначаемого управляющего. Такой тип управления некоторыми территориями оправдан 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 конституционных гарантий, действующих для провинций [5, с. 81]. 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» [6, с. 1544].

Особенностью правового статуса федеральных территорий и федеральных округов (по отношению к зарубежным государствам) является то, что они «не достигают статуса субъектов Федерации» [7, с. 3], на конституционном или законодательном уровне установлены ограничения, прежде всего законодательной, а в некоторых странах и исполнительной власти, предусмотрена легальная возможность федерального управления такой территорией.

Проведенный краткий обзор видов федеральных территорий и федеральных округов в конституционно-правовой практике зарубежных государств позволяет сделать вывод о том, что для их создания необходима система конституционно-правовых и социально-экономических предпосылок.

К конституционно-правовым предпосылкам относится установление в конституции государства возможности и механизмов создания федеральной территории.

Например, в разд. 8 ст. 1 Конституции США содержится положение о том, что Конгресс США вправе осуществлять исключительную 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 земли находятся, для возведения фортов, постройки складов, арсеналов и других необходимых сооружений [8].

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 [8].



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» [8]. 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 исторические места, земли, традиционно занимаемые индейцами, и другие, а также установлена необходимость закона (ст. 20 гл. I) [8].

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 [8].

В Конституции Мексики наряду со штатами в качестве составных частей указаны «Федеральный округ, Южная территория Нижней Калифорнии и территория Кинтана Роо» (ст. 43) [8].

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». Парламент Индии может издать закон, в соответствии с которым образуются органы управления Союзными территориями (ст. 239А) [8].

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.

Эмпирический анализ

Обращаясь к конституционному праву России, можно выделить следующие конституционно-правовые предпосылки создания федеральных территорий в Российской Федерации.

Легитимация института федеральных территорий непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации.

В результате изменения редакции ч. 1 ст. 67 Конституции появилась следующая норма: «...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, 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.

В научной литературе норма ч. 1 ст. 67 толкуется по-разному. Например, С. С. Зенин обращает внимание на то, 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)» [9, с. 44]. По мнению М. В. Мархгейм, институт федеральных территорий «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. Вероятно, что введение такого института, как федеральные территории, в определенной мере станет противовесом указанных сдержек» [10, с. 31].

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 ст. 5 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – ст. 67, ч. 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» [11].

Из комментария Конституционного Суда следуют два вывода: во-первых, что федеральная территория не является субъектом 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.

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 можно назвать Закрытые административно-территориальные образования, Особые экономические зоны или свободные экономические зоны, 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, территории специальных административных районов на территориях Калининградской области и Приморского края, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково».

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 находящихся на их территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, военных и иных объектов [12] (ст. 1, далее – Закон о ЗАТО); развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции [13] (ст. 3, далее – Закон об ОЭЗ); формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения [14] (ст. 2, далее – Закон о ТОР); ускорение социально-экономического развития территорий, формирование инвестиционно привлекательной среды для российских и иностранных инвесторов [15] (ст. 1, 3, далее – Закон 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 [16] (ст. 1 и 2, далее – Закон о «Сколково»).

2. Устанавливается специальный порядок определения границ территории.



Например, границы территории Арктической зоны и Байкальской природной территории установлены непосредственно в тексте законов, направленных на охрану соответствующих территорий [17, 18].

Решение о создании особой экономической зоны или территории опережающего развития на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов РФ и территории муниципального образования или территориях муниципальных образований принимается Правительством Российской Федерации и оформляется его постановлением, затем между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования заключается соглашение, которым в том числе устанавливаются обязательства исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации по передаче уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны, на срок ее существования.

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 России [19]. 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. Одной из характерных черт 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.

Согласно ч. 2 ст. 22 Закона о ТОР, 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, согласно ст. 23 часть полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и полномочий органов местного самоуправления отнесены к компетенции либо уполномоченного федерального органа, либо управляющей компании.

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 и дополнительные гарантии отдельных прав и свобод человека. Например, на территории ЗАТО устанавливаются ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями (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 Закона о Байкале) [18].

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

Цель создания Федеральной территории «Сириус» определена как «обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инно-



вационного развития территории, повышение ее инвестиционной привлекательности, необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2) [20].

Границы территории определены ст. 6 указанного Федерального закона и не предполагают заключения соглашения с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (Краснодарского края). Особенности организации публичной власти обусловлены прямым участием Президента и Правительства Российской Федерации в формировании представительного органа – Совета федеральной территории «Сириус», и иных органов публичной власти (ст. 12).

Социально-экономические предпосылки следует рассматривать исходя из классического определения публично-правового образования как формы организации публичного коллектива на определенной территории, имеющей публичную власть, используемую для регулирования общественных отношений. В связи с этим можно 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 (острова, портовые зоны), наличии на территории особо охраняемых экологических или историко-культурных объектов; характеризоваться особой значимостью для политического и административного управления (столицы), для обеспечения безопасности государства (приграничная территория, военные базы).

В этом смысле 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, территории, на которых расположены объекты уникального культурного наследия России.

К территориальной специфике может быть отнесена уникальность инфраструктурного комплекса, организованного в «Сириусе», что и по-

влияло на выбор места, где была создана первая федеральная территория Российской Федерации.

Специфичность публичного коллектива может быть обусловлена историческими и этнографическими особенностями отдельных этносов (коренные племена, народы). 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.

Цели создания федеральных территорий определяются стратегией государственного развития. В научной литературе отмечается возрастающая потребность в стратегическом планировании экономического и социального развития страны, в его увязке с решением задач обеспечения национальной безопасности и экологического благополучия населения [21, с. 63; 22, с. 5].

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

Анализ вышеуказанных документов позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации создана общегосударственная стратегия развития, которая в том числе включает в себя следующие цели:

- создание условий для самореализации и раскрытия талантов; обеспечение условий для проведения исследований и разработок в 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, а ее функционирование призвано реализовать механизмы, предлагающиеся в Стратегиях.

Результаты

В целом, в настоящее время сформированы основные конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки для создания новых федеральных территорий России, указанные предпосылки носят объективный характер и в целом сравнимы с опытом зарубежных стран, государственно-территориальное устройство которых включает в себя федеральные территории.

Цели создания федеральных территорий в России и зарубежных странах имеют свою специфику. За рубежом такими целями выступают, как правило, особый статус столицы, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы.

В России первая федеральная территория «Сириус» создана в целях обеспечения 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. В зарубежной практике для указанных целей, как правило, не используются механизмы создания федеральных территорий, а применяются иные социально-экономические и организационно-правовые инструменты.

Список литературы

1. Мархгейм М. В. Конституционные модели федеральных территорий : Зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. № 3. С. 56–61. <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
2. Праскова С. В. Конституционное регулирование состава территории государства : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 26–37.
3. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа : Смещение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30–37. https://doi.org/10.12737/article_5a1e71d9d03671.35583995
4. Мочалов А. Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 62–68. https://doi.org/10.12737/article_59bbac1ca98527.96839626
5. Лексин И. В. Отношения между федеральными и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 2. С. 81–102.
6. Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543–1551.
7. Дзидзоев Р. М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 2. С. 2–8. <https://doi.org/10.31429/20785836-13-2-2-8>
8. Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/> (дата обращения: 29.10.2021).
9. Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации : новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 12. С. 42–53. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053>
10. Мархгейм М. В. Обновление Конституции России : Институциональный эскиз // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление 2020. № 7 (122). С. 29–32.
11. 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 : заключение Конституционного Суда РФ // Российская газета. 2020. 17 марта.
12. О закрытом административно-территориальном образовании : закон РФ от 14.07.1992 № 3297-114 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 9, ст. 1467.
13. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ст. 3127 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
14. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ст. 26 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
15. О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Примор-



- ского края : федер. закон от 03.08.2018 № 291-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ст. 5084.
16. Об инновационном центре «Сколково» : федер. закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970 ; 2019. № 31, ст. 4457.
17. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 29, ст. 4503 ; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5178.
18. Об охране озера Байкал : федер. закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2220 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4207.
19. 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 РФ от 15.04.2020 № 514 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 16, ст. 2623.
20. О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583 ; 2021. № 17, ст. 2877.
21. Аверьянова Н. Н. Сущность и назначение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. 2012. № 7. С. 62–67.
22. Ищенко А. А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 1–20. <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2021.3.35479>
5. Leksin I. V. Relations between the federal and provincial-territorial levels of government in Canada. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*, 2007, no. 2, pp. 81–102 (in Russian).
6. Praskova S. V. About federal territorial units. *Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 12, pp. 1543–1551 (in Russian).
7. Dzidzoev R. M. Institute of federal territories in the Russian Federation (by the case of the federal territory «Sirius»). *Legal Bulletin of the Kuban State University*, 2021, no. 2, pp. 2–8 (in Russian). <https://doi.org/10.31429/20785836-13-2-2-8>
8. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira. Biblioteka konstitutsiy Pashkova Romana* (Constitutions of states (countries) of the world. Library of constitutions of Pashkov Roman). Available at: <https://worldconstitutions.ru/> (accessed 29 October 2021) (in Russian).
9. Zenin S. S. The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the Constitutional Reform. *Lex Russica*, 2020, vol. 73, no. 12, pp. 42–53 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053>
10. Markhgeym M. V. Update of the Constitution of Russia: Institutional sketch. *Nauka i obrazovanie: hozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and administration], 2020, no. 7 (122), pp. 29–32 (in Russian).
11. On compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation “On improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power” that have not entered into force, as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation no. 1-Z of March 16, 2020 city of St. Petersburg. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2020, March 17 (in Russian).
12. On a closed administrative-territorial entity. Law of the Russian Federation 3297-114 of 14.07.1992. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2021, no. 9, art. 1467 (in Russian).
13. On special economic zones in the Russian Federation. Federal Law 116-FZ of 22.07.2005. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 30, art. 3127; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4188 (in Russian).
14. On the territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation. Federal Law 473-FZ of 29.12.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 1, art. 26; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4188 (in Russian).
15. On Special Administrative Regions in the Territories of the Kaliningrad Region and Primorsky Territory. Federal

References

1. Markhgeym M. V. The constitutional model of the Federal Territories: Foreign experience for Russia's Prospects. *Sotsial'no-politicheskie nauki* [Socio-political Sciences], 2020, no. 3, pp. 56–61 (in Russian). <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
2. Praskova S. V. Constitutional regulation of territory structure of a state: Comparative legal research. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2011, no. 6, pp. 26–37 (in Russian).
3. Irkhin I. V. Federal Territories and Federal Districts: the Confusion of Constitutional-Legal Models. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 6, pp. 30–37 (in Russian). https://doi.org/10.12737/article_5a1e71d9d03671.35583995
4. Mochalov A. N. Territorial Structure of India in the Context of Ethnic and Cultural Diversity. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 5, pp. 62–68 (in Russian). https://doi.org/10.12737/article_59bbac1ca98527.96839626



- Law 291-FZ of 03.08.2018. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 32, art. 5084 (in Russian).
16. On the Skolkovo Innovation Center. Federal Law 244-FZ of 28.09.2010. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 40, art. 4970; 2019, no. 31, art. 4457 (in Russian).
17. On state support of entrepreneurial activity in the Arctic zone of the Russian Federation. Federal Law 193-FZ of 13.07.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 29, art. 4503; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5178 (in Russian).
18. On the protection of Lake Baikal. Federal Law 94-FZ of 01.05.1999. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 18, art. 2220; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4207 (in Russian).
19. Rules for determining the territory intended for the implementation of the project for the creation and operation of the Skolkovo innovation center, and the Russian legal entity entrusted with the implementation of the project for the creation and operation of the Skolkovo innovation center. Decree of the Government of the Russian Federation no. 514 of 15.04.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 16, art. 2623 (in Russian).
20. On the federal territory "Sirius". Federal Law 437-FZ of 22.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 52 (pt. I), art. 8583; 2021, no. 17, art. 2877 (in Russian).
21. Aver'yanova N. N. The essence and purpose of state strategic planning documents in modern Russia. *Zakonodatel'stvo*, 2012, no. 7, pp. 62–67 (in Russian).
22. Ishchenko A. A. On the legal nature of strategic planning of socioeconomic development in foreign countries. *Administrative and municipal law*, 2021, no. 3, pp. 1–20 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2021.3.35479>

Поступила в редакцию 16.11.2021; одобрена после рецензирования 11.12.2021; принята к публикации 11.12.2021
The article was submitted 16.11.2021; approved after reviewing 11.12.2021; accepted for publication 11.12.2021