

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-2-69-86

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ» В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Д.В. Астраханцев

Третий арбитражный апелляционный суд,
Красноярск, Российская Федерация
63077@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены сформированные отечественной юридической доктриной подходы к определению понятия федеральных территорий. Доказано, что понимание федеральных территорий исключительно в качестве публично-правовых образований в полной мере не отражает их многогранную правовую природу. Обосновано, что в отсутствие населения федеральная территория не может считаться публично-правовым образованием, в силу отсутствия практической необходимости создания в ее пределах системы органов публичной власти. Для учета при формировании единообразного понятия федеральных территорий предложена классификация их признаков. Сформулировано авторское понятие федеральных территорий. Поддерживая подход законодателя по формированию понятия федеральных территорий в отдельном федеральном законе о создании конкретной территории. Автор предлагает закрепить общее понятие федеральных территорий в Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: федеральная территория, федерализм, территориальное устройство, публично-правовое образование, правовое регулирование, территория.

Для цитирования: Астраханцев Д.В. Проблема определения понятия «федеральная территория» в отечественной юридической науке и зако-

Дата поступления в редакцию: 16.04.2025

THE PROBLEM OF DEFINING THE NOTION OF “FEDERAL TERRITORY” IN RUSSIAN LEGAL SCIENCE AND LEGISLATIVE PRACTICE

Astrakhantsev D.V.

The Third Appellate Arbitration Court, Krasnoyarsk, Russian Federation
63077@mail.ru

Abstract. The article considers the approaches formed by domestic legal doctrine to the definition of the concept of federal territories. It is proved that the understanding of federal territories exclusively as public-law entities does not fully reflect their multifaceted legal nature. It is substantiated that in the absence of population a federal territory cannot be considered a public-law entity due to the lack of practical necessity to create a system of public authorities within its boundaries. In order to take into account in the formation of a uniform concept of federal territories the classification of their features is proposed. The author's concept of federal territories is formulated. Supporting the approach of the legislator to form the concept of federal territories in a separate federal law on the creation of a particular territory, it is proposed to fix the general concept of federal territories in the Constitution of the Russian Federation.

Key words: federal territory, federalism, territorial organization, public-law entity, legal regulation, territory.

For citation: Astrakhantsev D.V. The problem of defining the notion of “federal territory” in Russian legal science and legislative practice // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 2. P. 69–86.

Received: 16.04.2025

Введение

С принятием в 2020 г. поправок в Конституцию РФ состоялось законодательное закрепление допустимости учреждения в Российской Федерации федеральных территорий: соответствующие положения были отражены в части 1 статьи 67 Конституции РФ. Помимо приведенной конституционно-правовой нормы, иные положения Конституции РФ, регулирующие территориальное устрой-

ство Российской Федерации, не претерпели изменений. При этом обращает на себя внимание крайне лаконичное изложение правовых положений, посвященных федеральным территориям, а также их отсылочный характер. Так, установив возможность создания федеральных территорий, законодатель ограничился указанием на порядок их образования, не конкретизируя понятие и содержание конституционно-правового статуса данных территорий.

Впервые с предложением введения понятия «федеральные территории» выступил С.А. Харитонов, явившийся на тот момент председателем Тульской областной Думы, отметив, что к ним следует относить, например, такие территории, где расположены заповедники; объекты, имеющие стратегическое значение и т.д.¹ Сенатором А.А. Клишасом также приводились конкретные примеры территорий, которые потенциально могли бы быть наделены соответствующим правовым режимом: в частности, речь шла об особо охраняемых территориях и закрытых административно-территориальных образованиях. Раскрывая цели, на достижение которых направлено создание федеральных территорий, сенатор отметил, что их учреждение продиктовано необходимостью проведения особых природоохранных мероприятий и повышения инвестиционной привлекательности в пределах конкретных территорий². Доктринальное обоснование учреждения федеральных территорий основывалось на зарубежном опыте отдельных федеративных государств (например, США, Австралии, Канады), где данные территории получили широкое распространение.

Многолетняя практика организации территориального устройства Российской Федерации предусматривает различные формы территориальных единиц с особым правовым режимом (территории опережающего социально-экономического развития, наукограды, ЗАТО и т.д.). Создание федеральных территорий представляется мотивированным, поскольку способно оказать положительное влияние на укрепление обороноспособности и решение задач стратегического характера. Однако, несмотря на признанную практическую значимость учреждения данных территорий, важно

¹ В Конституции может появиться понятие «федеральные территории» // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4243970> (дата обращения: 02.02.2025).

² В Конституции предлагают закрепить понятие «федеральная территория» // Парламентская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-konstitucii-predlagayut-zakrepit-ponyatie-federalnaya-territoriya.html> (дата обращения: 02.02.2025).

подчеркнуть, что их создание необходимо осуществлять с учетом отечественных правовых реалий и особенностей федеративного устройства, не полагаясь исключительно на принципы и методы зарубежных правопорядков.

Отсутствие достаточного научно-практического обоснования необходимости создания федеральных территорий в Российской Федерации позволяет констатировать наличие неопределенности в отношении содержания понятия федеральных территорий, что признавалось в юридической литературе³. В настоящее время в доктрине отсутствует единообразный подход к определению понятия федеральных территорий. Данное понятие также не раскрыто ни в действующем федеральном законодательстве, ни в актах стратегического планирования⁴. Приведенные обстоятельства предопределили цель настоящей статьи — сформулировать единое понятие федеральных территорий. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: 1) определить правовую сущность и дать характеристику таким категориям, как территория и государственная территория; 2) проанализировать основные сложившиеся в доктрине подходы к пониманию федеральных территорий; 3) выявить общие и специальные признаки федеральных территорий, которые могут быть положены в содержание их понятия.

Территория и государственная территория: правовая сущность и характеристика

Новаторский характер закрепленного в Конституции РФ института федеральных территорий и последующее создание в Российской Федерации первой территории, наделенной соответствующим правовым статусом, в отсутствие его детального нормативно-правового регулирования обуславливает необходимость уточнения понятия федеральных территорий. Принимая во внимание тот факт, что такие категории как «территория» и «государство» неотделимы друг от друга, перед непосредственным

³ Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 30.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/157308/> (дата обращения: 08.02.2025).

исследованием содержания понятия «федеральная территория» необходимо обратиться к общему определению понятия «территория».

Территория широко изучается в доктрине, в связи чем не представляется возможным сформулировать ее единообразное определение, поскольку конкретная наука решает собственные индивидуально определенные задачи. Однако важно подчеркнуть, что в рамках юридической доктрины также сложилась вариативность в отношении выявления содержания анализируемого понятия. Так, некоторые авторы полагают, что территория представляет собой естественную среду в природном, физическом или географическом выражении⁵. С.В. Праскова, проанализировав классические теории территории, отметила, что они не раскрывают понятие территории как таковое, рассматривая его в контексте принадлежности государству⁶.

Полагаем, что в контексте юридической науки целесообразность применения приведенного подхода может иметь смысл исключительно при необходимости обосновать наделение той или иной территории особым правовым статусом с точки зрения ее физических свойств, географического положения и наличия в ее пределах уникальных природных объектов. Недостатком данного подхода является то, что он не в полной мере учитывает исторические и социокультурные процессы, имевшие место в процессе формирования территорий.

Итак, территории, представляя собой определенное физико-географическое «пространство», складывались, исходя из юридических, экономических, социально-психологических и иных факторов. Данные факторы выражались в решениях и (или) действиях социума, выраженные в признании либо непризнании распространения компетенции на то или иное территориальное пространство, его присвоение, отторжение и т.д.

Юридическая доктрина, оперируя понятием «территория государства» в сравнительно более продолжительный период, чем законодательство, переходит от описания его сущности к выявлению составных частей территории. Отечественный законодатель, между тем, пошел по противоположному пути, не выделяя признаки тер-

⁵ Кудрявцев В.Н. Курс международного права: в 7 т. Т. 3. Основные институты международного права. М.: Наука, 1990. С. 13.

⁶ Праскова С.В. К вопросу о состоятельности теорий территории // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 51–60.

ритории. Таковые, однако, могут быть выявлены при толковании правовых норм, которыми регулируются вопросы государственной территории.

Определяя содержание понятия «территория государства», отечественные ученые обращались и продолжают обращаться к категории «земная поверхность»⁷, включающую в себя сушу, внутренние и прилегающие к ней воды⁸. Дальнейшее развитие доктринальные концепции, касающиеся понимания государственной территории, получили в XX в.: недра, именуемые «подземным пространством», представлялись как отдельный компонент территории⁹. В условиях совершенствования способов ведения хозяйственной деятельности и технологического развития к территории государства стали относить надземное пространство¹⁰ и морские кабели¹¹. В качестве видового признака, применяемого учеными в отношении дефиниции государственной территории, использовалось понятие «власть» и смежные с ней категории: территорию представляли как пространство, находящееся под верховной властью¹², или пространство, где осуществляются властные функции¹³.

Вышеприведенные подходы также были отражены в трудах представителей отечественной юридической науки. Отдельные авторы обращались к схожему понятийному аппарату¹⁴, рассматривая государственную территорию в качестве пространства, на которое государство распространяет свой суверенитет¹⁵, конста-

⁷ Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М: Книжный мир, 2010. С. 158.

⁸ Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву. СПб.: Типография Санкт-Петербургской одиночной тюрьмы, 1892. С. 85.

⁹ Жилин А.А. Учебник государственного права. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Ч. I. Петроград, 1916. С. 189.

¹⁰ Магазинер Я.М. Общее учение о государстве: курс лекций, читанных в Петроградском Университете в 1918–1922 гг. 2-е издание, переработанное. Петроград: Кооперация. 1922. С. 105.

¹¹ Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / под ред. В.Э. Грабаря. Юрьев, 1912. С. 105–106.

¹² Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. М.: Типография А.А. Гатцкука. 1892. С. 155.

¹³ Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. Т. 1. СПб., 1908. С. 286.

¹⁴ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: Проспект, 2004. С. 57.

¹⁵ Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. Л.В. Тихомировой М.: Юриинформцентр, 1997. С. 93.

тируя, что в отсутствие такого пространства осуществление суверенитета невозможно¹⁶. Таким образом, территория государства представляет собой пространство, в пределах которого конкретное государство реализует свой суверенитет. Схожие положения также отражены в части 1 и части 2 статьи 4 Конституции РФ. Следовательно, территорию российского государства составляют пространство, на которое распространяется ее суверенитет и верховенство Конституции и законодательства Российской Федерации.

Многообразие подходов к определению понятия «федеральная территория»

Понятие федеральных территорий является объектом изучения представителями отечественной юридической доктрины, в том числе осмысляющими их правовую природу и сущностные характеристики. Так, И.В. Лексин, признавая затруднительность прогнозирования предполагаемых форм будущих федеральных территорий, отмечает, что может сложиться два подхода к определению их правосубъектности. Согласно первому подходу, основанному на толковании части 1 статьи 67 Конституции РФ в системной взаимосвязи с Заключением Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3, правовой статус федеральных территорий не может быть признан тождественным правовому статусу, которым наделены субъекты Российской Федерации. Однако такое соотношение теряет какое-либо значение при ином подходе: признание отсутствия у федеральных территорий правосубъектности будет означать отсутствие у них правового статуса в целом. Федеральные территории также нельзя отнести к административно-территориальным образованиям, ввиду отсутствия данного института с 1992 года и определить в качестве административно-территориальной единицы субъекта федерации, поскольку они обладают «федеральным» титулом¹⁷.

Отдельные авторы, формулируя понятие федеральных территорий, конкретизируют их виды и раскрывают особенности правового режима. Так, С.Б. Сафина определяет федеральные

¹⁶ Лексин И.В. Территория как публично-правовая категория: понятие и логическая связь с государством // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 4. С. 457–470.

¹⁷ Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 37–45.

территории в качестве территорий, не являющихся субъектами Российской Федерации и управление которыми осуществляется федеральным центром напрямую. К федеральным территориям автор, в частности, относит ассоциированные государства, федеральные столичные округа, владения и т.д.¹⁸ К схожим выводам приходит А.Ю. Сибилева, определяющая федеральную территорию как территорию, не находящуюся в составе субъекта федерации, управляемую напрямую центральной властью, и В.В. Корольков¹⁹.

Указанные позиции дают лишь общее представление о федеральных территориях, не раскрывая содержательные характеристики их правового режима. Однако в приведенных трактовках определяются признаки, имеющие практическую важность для исследования федеральных территорий. В частности, следует выделить такие признаки, как нахождение под прямым федеральным управлением и установление правового режима, отличного от субъектов федерации. Между тем термин «несубъект» в науке конституционного права носит двойственный характер. Он используется при характеристике асимметричной федерации²⁰ и находящихся в составе федеративного государства территорий, в отношении которых установлен особый правовой статус²¹. В качестве примера федеральной территории, чья компетенция приближена к полномочиям субъекта федерации, можно привести федеральный столичный округ Бразилии, учрежденный в правопорядке Федеративной Республики Бразилия. В Конституции Бразилии предусмотрен трехуровневый способ разграничения полномочий: предметы исключительного ведения союза (федерации), совместного ведения и ведения субъектов федерации. К полномочиям федерального округа также отнесено издание законодательных актов в области культуры, налогового и финансового права и т.д. Кроме того, округ осуществляет детальное правовое регулирование, в то время как федерация — устанавливает исключительно общие принци-

¹⁸ Сафина С.Б. Федеральные территории в составе федерации: особенности статуса и значение // Проблемы права. 2021. № 1 (80). С. 13–16.

¹⁹ Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. Т. 6. 2020. № 3. С. 49–56; Корольков В.В. «Убить нельзя лечить»: конституционная реформа — 2020 и российский федерализм // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 130–142.

²⁰ Watts R.L. Comparing federal systems in the 1990s. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996. P. 56–62.

²¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 143–151.

пы²². Содержание властных полномочий, гарантируемых округу Конституцией и отраслевым законом, дает основания полагать, что его правовой режим обладает определенными сходствами с правовым режимом субъектов Бразильского союза.

Первая в истории российского государства федеральная территория «Сириус» создана путем принятия и введения в действие Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ (далее — Закон № 437-ФЗ). В данном законе, наряду с закреплением порядка функционирования и целей учреждения территории «Сириус», также было сформулировано ее определение, позволяющее выделить следующие характеристики данной территории: 1) публично-правовое образование, где в силу его особого правового статуса, обусловленного общегосударственным стратегическим значением, организация публичной власти осуществляется с учетом особенностей данной территории; 2) во исполнение целей учреждения территории «Сириус» в ее пределах могут устанавливаться особенности осуществления экономической, а также иной деятельности²³.

Признавая значимость первого нормативного правового акта, где законодателем изложено видение понятия федеральных территорий, необходимо отметить, что оно не характеризует их в целом, раскрывая особенности конкретно определенной федеральной территории. Формулируя определение федеральной территории «Сириус», законодатель отнес ее к публично-правовым образованиям «нового вида», что также было отражено в пояснительной записке к проекту Закона № 437-ФЗ, где обосновывалось закрепление соответствующего определения на уровне федерального законодательства²⁴.

Из системного толкования статей 2 и 10 Закона № 437-ФЗ следует, что его «новизна» заключается, в том числе, в особенностях организации публичной власти на территории «Сириус», а именно — создании органов публичной власти, существование которых не предусматривалось на иных территориях Российской Федерации. Систему органов публичной власти федеральной территории

²² Конституция Бразилии 1989 года // World constitutions [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 16.02.2025).

²³ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52, ст. 8583.

²⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральной территории «Сириус»». Законопроект № 1051718-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 15.02.2025).

составляют представительный (Совет федеральной территории) и исполнительный (Администрация федеральной территории) органы власти. Уставом федеральной территории также может быть предусмотрено создание иных (факультативных) органов публичной власти. Другой особенностью системы органов публичной власти территории «Сириус» является смешанный способ формирования представительного органа власти. Так, члены Совета федеральной территории избираются населением, а также назначаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и высшим должностным лицом Краснодарского края.

Таким образом, особенности федеральной территории «Сириус» как публично-правового образования заключаются в следующем:

- формирование системы органов публичной власти в порядке, отличном от ординарного;
- возможность создания органов публичной власти, не названных в Законе № 437-ФЗ;
- амбивалентная правовая природа представительного органа власти (наряду с выборностью членов Совета федеральной территории, часть из них назначается главой государства, федеральным органом исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Федерации).

Понимание федеральной территории в качестве публично-правового образования требует дополнительного осмыслиения. В большинстве научно-практические исследования данной категории проводились в рамках частноправовых отношений. Одним из источников, позволяющих определить характеристики публично-правовых образований, выступают правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ.

Впервые о правоспособности публично-правовых образований, носившей «особый характер», отличный от правоспособности физических лиц, было упомянуто в Определении Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 № 139-О, где указывалось на участие федерации, ее субъектов и муниципальных образований в качестве субъектов гражданского права. Впоследствии Конституционным Судом РФ были разрешены следующие вопросы, касающиеся правосубъектности публично-правовых образований:

- о недопустимости осуществления публично-правовыми образованиями предпринимательской деятельности, управления объектами частной собственности (Определение от 01.10.1998 № 168-О);

- о понимании государства и его субъектов в качестве публично-правовых образований в целях обеспечения соблюдения конституционно-правовых ценностей и принципов на территории Российской Федерации (Определение от 02.11.2006 № 540-О);
- о целевом характере имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, направленности на удовлетворение публичного интереса, реализации полномочий органов публичной власти (Постановление от 20.12.2010 № 22-П).

Таким образом, участие публично-правовых образований в частноправовых отношениях направлено на достижение конституционно-правовых целей, для которых они были учреждены, в связи с чем их гражданско-правовые интересы носят второстепенный характер. Появление понятия публично-правовых образований в гражданском законодательстве, в свою очередь, стало следствием складывающейся судебной практики, закрепившей единство правовой природы Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, реализующих свои публично-правовые полномочия²⁵.

Для разрешения поставленной проблемы научный интерес представляют исследования данной сферы, проведенные В.Е. Чиркиным, рассматривавшим публично-правовые образования в отрыве от гражданско-правового характера их деятельности. Наряду с общетеоретическим исследованием правовой сущности публично-правовых образований им были выделены следующие юридически-значимые признаки, позволяющие отнести территорию к публично-правовым образованиям: наличие у территории того или иного организационно-правового статуса, органов публичной власти, институтов народовластия и публичного коллектива²⁶.

При этом в доктрине существует два подхода к пониманию термина «территориальный публичный коллектив». Согласно первому подходу данное понятие следует рассматривать, исходя из его связи с территорией муниципального образования: территориальный публичный коллектив — это население, проживающее в конкретном муниципальном образовании и наделенное гаран-

²⁵ Працюк Н.И. Категория «публично-правовые образования» в гражданском праве // Известия Алтайского государственного университета. 2018. № 6. С. 182–186.

²⁶ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 87–92.

тируемым Конституцией РФ правом осуществлять местное самоуправление в его границах. Сторонники второго подхода полагают, что данное толкование необоснованно ограничивает категорию «население» территориальными рамками. Соответственно, к субъектам, наделенным правом на осуществление публичной власти в определенных территориальных границах, необходимо относить многонациональный народ Российской Федерации в целом или его отдельные части²⁷. Полагаем, что данные подходы не исключают друг друга. Буквальное толкование статей 3 и 130 Конституции РФ, устанавливающих носителей суверенитета в Российской Федерации и субъекты осуществления местного самоуправления, позволяет прийти к выводу о том, что употребляемый термин «население» является частным проявлением «многонационального народа». Поэтому под территориальным публичным коллективом следует понимать проживающее в границах конкретного муниципального образования население, являющееся частью многонационального народа Российской Федерации и наделенное правом на решение вопросов местного значения.

В.Е. Чиркиным также разработана классификация территориальных публично-правовых образований, обращение к которой в рамках настоящего исследования мотивировано сложившимся в практике федерального законотворчества и отечественной юридической доктрине²⁸ подходом к пониманию федеральных территорий в качестве публично-правовых образований. Согласно данной классификации публично-правовые образования подразделяются на завершенные и незавершенные. Под завершенными публично-правовыми образованиями подразумеваются федеративное государство, его субъекты, муниципальные образования и т.д. К незавершенным публично-правовым образованиям относятся территории, не являющиеся субъектами федерации, где отсутствуют необходимые элементы конституционно-правового статуса субъектов федерации или муниципальных образований²⁹.

Толкование норм Закона № 437-ФЗ позволяет заключить, что федеральная территория «Сириус» обладает вышеприведенными признаками, позволяющими причислить ее к публично-правовым

²⁷ Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7. С. 50–61.

²⁸ Майборода В.А. Понятие территории федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 55–58.

²⁹ Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 193–200.

образованиям. Однако представление федеральных территорий в качестве публично-правовых образований не учитывает возможное отсутствие населения в ее пределах, что обуславливает важность учета соответствующего критерия при формировании понятия федеральной территории. Под населенными федеральными территориями в данном случае следует понимать части территории Российской Федерации с постоянно проживающим в их пределах населением, где организация системы публичной власти осуществляется в соответствии с целями создания таких территорий. К таким целям можно отнести повышение обороноспособности государства, защиту окружающей среды, создание благоприятного инвестиционного климата и т.д. Ненаселенными федеральными территориями являются части территории российского государства, где, ввиду совокупности климатических, географических, инфраструктурных и иных факторов, не предполагается наличие населения, составляющего публичный коллектив. Подобные условия обуславливают необходимость отнесения данных территорий к компетенции федеральных органов государственной власти³⁰.

Существование ненаселенных территорий признавалось и В.Е. Чиркиным, справедливо отмечавшим, что отсутствие публичного коллектива влечет за собой отсутствие системы органов публичной власти. Поэтому ненаселенная федеральная территория представляет собой «квазипубличное образование», создаваемое с целью совершенствования управления данной территорией федеральными органами государственной власти³¹. Существование таких территорий предусмотрено, в частности, в Венесуэле: например, остров Ла Тортуга — единственное территориальное образование Венесуэлы, где отсутствует мэр и губернатор³². Следовательно, для отнесения федеральной территории к публично-правовым образованиям, необходимо ее соответствие следующим критериям:

- наличие населения в пределах такой территории;
- наличие системы органов публичной власти.

В этой связи целесообразным представляется классифицировать признаки федеральных территорий на обязательные и факуль-

³⁰ 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.

³¹ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 62.

³² Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1993 года // Justia Venezuela [Электронный ресурс]. URL: <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/> (дата обращения: 02.02.2025).

тативные. К обязательным признакам следует отнести общегосударственное стратегическое значение, специальные цели создания, осуществление управления такими территориями напрямую из федерального центра. Факультативным признаком является наличие (либо отсутствие) населения (критерий населенности), из которого вытекает следующий признак: возможность (или невозможность) отнесения федеральной территории к публично-правовым образованиям. Практическое значение данной классификации для формирования понятия федеральных территорий заключается в возможности учесть следующие особенности:

- является ли территория населенной либо ненаселенной (данной особенности корреспондирует наличие или отсутствие оснований отнесения такой территории к публично-правовым образованиям);
- предусмотрен ли в пределах учреждаемой федеральной территории особый способ организации системы органов публичной власти;
- характеристику особого правового режима федеральной территории;
- цели создания федеральной территории.

Таким образом, не каждая федеральная территория может обладать статусом публично-правового образования. В этой связи определение федеральной территории в качестве публично-правового образования не может носить универсальный характер. Основываясь на вышеизложенном, представляется мотивированным предложить следующее общее определение федеральных территорий. Федеральные территории — это образуемые в целях решения геополитических, социально-экономических и иных задач обособленные территориальные части федеративного государства, имеющие общегосударственное стратегическое значение.

Отсутствие легального определения федеральных территорий актуализирует вопрос о нормативном правовом акте, в котором должно быть закреплено единое понятие федеральных территорий. Данная проблема неразрывно связана с иным, не менее насущным вопросом: каким нормативным правовым актом следует регулировать порядок создания и функционирования федеральных территорий? В юридической доктрине преобладает подход, согласно которому данные положения должны быть зафиксированы в едином законодательном акте — федеральном³³ или федеральном

³³ Пешин Н.Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35–40; Ковтун О.А., Терещенко Н.Д., Шапиро И.В. К вопросу о статусе органов

конституционном законе³⁴, содержащем общие нормы о правовом режиме федеральных территорий. Однако законодатель пошел по иному пути, осуществляя правовое регулирование путем принятия отдельного федерального закона о конкретной федеральной территории. Признавая наличие у данного подхода очевидных недостатков, заключающихся в невозможности выработать универсальное определение федеральных территорий, необходимо отметить, что приведенный способ формулирования их понятия мотивирован с практической точки зрения. Подобный подход исключит необходимость перечисления всех возможных целей, которые могут пред следоваться при создании конкретной федеральной территории, и позволит учесть особенности ее правовой природы.

В качестве источника, где могло бы быть закреплено легальное определение понятия федеральных территорий, перспективной видится Конституция РФ. Практическое значение раскрытия содержания понятия федеральных территорий в нормативном правовом акте высшей юридической силы заключается в следующем:

- унификации подхода к определению федеральных территорий, который, в том числе, согласуется с позицией федерального законодателя об их общегосударственном стратегическом значении;
- придании большей целостности и завершенности одному из направлений конституционной реформы 2020 г.;
- совершенствовании правового регулирования института федеральных территорий в Российской Федерации.

В таком случае определение отдельных федеральных территорий будет осуществляться с учетом дефиниции, приведенной в конституционной норме (общее определение федеральных территорий будет конкретизироваться законодателем применительно к той территории, которая будет учреждена путем принятия соответствующего федерального закона).

Заключение

Сложная правовая природа федеральных территорий обусловлена вариативностью целей их создания (необходимость зафиксировать особое политическое значение федеральной столицы,

публичной власти федеральной территории «Сириус» // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 11–2. С. 66–69.

³⁴ Стариakov С.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21–25.

установить иной специфический правовой режим), конкретными особенностями той или иной территории (климатическими, территориально-географическими и иными факторами), что требует обязательного учета их специфики при формировании понятия федеральных территорий. Как по своему буквальному смыслу, так и с учетом телеологического толкования части 1 статьи 67 Конституции РФ, создание федеральных территорий в Российской Федерации осуществляется в порядке принятия отдельного федерального закона (наделение конкретной территории правовым статусом федеральных территорий представляет собой единичное решение, обусловленное необходимостью достижения целей, определенных законодателем и ее общегосударственным стратегическим значением).

Закрепление понятия федеральных территорий в отдельном федеральном законе о создании конкретной территории отражает «точечный» подход к регулированию института федеральных территорий. Это позволяет учесть вышеупомянутые признаки и особенности отдельной федеральной территории, но не устраивает потребность в унифицированном понятии федеральных территорий. Представляется целесообразным отразить последнее в Конституции РФ (либо в рамках внесения изменений в действующую редакцию части 1 статьи 67, либо в порядке дополнения статьи 67 частью 1¹). Данный подход видится наиболее предпочтительным с точки зрения важности федеральных территорий в системе современного российского федерализма и целевой направленности их создания, имеющей общефедеральное стратегическое значение.

Литература

Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. М.: Типография А.А. Гатцкука, 1892. 486 с.

Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М: Книжный мир, 2010. 960 с.

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.

Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. Т. 1. СПб., 1908. 600 с.

Жилин А.А. Учебник государственного права. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Ч. I. Петроград, 1916. 432 с.

Коетун О.А., Терещенко Н.Д., Шапиро И.В. К вопросу о статусе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 11-2. С. 66–69.

Корольков В.В. «Убить нельзя лечить»: конституционная реформа — 2020 и российский федерализм // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 130–142.

Кудрявцев В.Н. Курс международного права: в 7 т. Т. 3. Основные институты международного права. М.: Наука, 1990. 260 с.

Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 37–45.

Лексин И.В. Территория как публично-правовая категория: понятие и логическая связь с государством // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 4. С. 457–470.

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

Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / под ред. В.Э. Грабаря, Юрьев, 1912. 574 с.

Магазинер Я.М. Общее учение о государстве: курс лекций, читанных в Петроградском Университете в 1918–1922 гг. 2-е издание, переработанное. Петроград: Кооперация, 1922. 490 с.

Майборода В.А. Понятие территории федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 55–58.

Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву. СПб.: Типография Санкт-Петербургской одиночной тюрьмы, 1892. 282 с.

Пешин Н.Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35–40.

Праскова С.В. К вопросу о состоятельности теорий территории // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 51–60.

Працюк Н.И. Категория «публично-правовые образования» в гражданском праве // Известия Алтайского государственного университета. 2018. № 6. С. 182–186.

Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7. С. 50–61.

Сафина С.Б. Федеральные территории в составе федерации: особенности статуса и значение // Проблемы права. 2021. № 1 (80). С. 13–16.

Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 49–56.

Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21–25.

Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. Л.В. Тихомировой. М.: Юриинформцентр, 1997. 525 с.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федERALизма. М.: Дело, 1998. 280 с.

Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. 272 с.

Чиркин В.Е. Публично-правовое образование: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 335 с.

Watts R.L. Comparing federal systems in the 1990s. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996. 125 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Астраханцев Даниил Владимирович — ведущий специалист отдела анализа и обобщения судебной практики, юрист, Третий арбитражный апелляционный суд, Красноярск, Россия; *e-mail:* 63077@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Astrakhantsev D.V. — senior specialist of 3 level of the department of analysis and generalization of judicial practice, The Third Appellate Arbitration Court, Krasnoyarsk, Russian Federation; *e-mail:* 63077@mail.ru