

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2020.69.55.014

**Федеральная территория «Сириус».
Юридическая конструкция
публично-правового образования**

Хадиков Ацамаз Казбекович

Кандидат юридических наук,
доцент,
кафедра государственного права,
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,
362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Батырина, 27;
e-mail: hadikovacamaz@mail.ru

Новиков Алексей Валерьевич

Доктор педагогических наук,
кандидат юридических наук,
профессор,
главный научный сотрудник,
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;
профессор кафедры уголовного права,
Астраханский государственный университет,
414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20-а;
профессор кафедры гражданского права,
Российская таможенная академия,
140009, Российская Федерация, Люберцы, просп. Комсомольский, 4;
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

Слабкая Диана Николаевна

Научный сотрудник,
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;
e-mail: sdn10.70@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы государственно-правового статуса федеральных территорий, проводится анализ Федерального Закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О

федеральной территории «Сириус»», который позволил сделать выводы о проблемных аспектах создания на основе территорий субъектов Российской Федерации новых публично-правовых образований, что де-факто выводит федеративные отношения в России, на новый уровень развития. Анализ, проведенный в исследовании, определяет инновационное развитие российской государственности, и является по сути, системным ответом на большие вызовы, но в тоже самое время не даёт и не может дать ответа о дальнейшем совершенствовании федеративных отношений. В этой связи, отмечаем положительный пример того, что Федеральный центр, по сути, узаконил процесс создания географического кластера на части территории в юрисдикции субъектов Российской Федерации. Апробацией является пример федеральной территории «Сириус» и это отчетливо проявляется. Однако, по нашему частно-научному мнению такие вопросы должны решаться в том числе через юридическую конструкцию - на региональном референдуме, ведь затрагивается вопрос территориальной целостности субъекта.

Для цитирования в научных исследованиях

Хадиков А.К., Новиков А.В., Слабкая Д.Н. Федеральная территория «Сириус». Юридическая конструкция публично-правового образования // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 6А. С. 43-50. DOI: 10.34670/AR.2020.69.55.014

Ключевые слова

Федеральная территория, федеральная территория «Сириус», федеративные отношения, государственное строительство, национально-государственное образование, публичная власть.

Введение

По частно-научному мнению, отдельных теоретиков конституционного и государственного устройства Российской Федерации, существующие определенные недостатки федеративных отношениях в России, а именно асимметрия субъектов Российской Федерации, отсутствие системности и приоритетности принципов федерализма обозначают реперные точки перманентного несовершенства федеративной формы государственно-территориального устройства России [Кулешова, 2020, 17]. Позитивные изменения в вышеобозначенной ситуации могут быть решены с введенными в 2020 году в текст Конституции Российской Федерации Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ о поправке к Конституции РФ).

После внесения в Конституцию РФ ряда поправок, в июле 2020 года появился новый термин «федеральная территория», более того Конституция РФ определила новый вид публично-правового образования для России, доселе не имевшего места существования в её истории.

Необходимо отметить, что 22 декабря 2020 года был принят Федеральный закон №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»». Указанный Федеральный закон дал «старт» инновационному процессу государственно-территориального преобразования, которое на сегодняшний день является актуальной темой для многих профильных специалистов права в области государственного строительства и федеративных отношений в России.

Основная часть

Мировая практика государственного управления имеет не мало примеров существования «федеральных территорий», большая часть данных территорий создавались в основном, находясь под непосредственным управлением со стороны «центра». Так же, следует отметить, что изучение данной проблематики в нашей юридической науке уделено немало теоретических работ [Праскова, 2013], но все они в основном касаются зарубежного опыта. Для российских ученых на сегодняшний день появилась возможность рассмотрения данного вопроса в правовых пределах Российской Федерации, получившего все законные основания на его реализацию.

Цель исследования данного научного труда, практико-ориентированное рассмотрение внедрения публично-правового образования «федеральная территория» в государственные, политико-правовые и федеративные отношения.

Исторически так сложилось, что Россия имеет огромную территорию, а проблемные вопросы по управлению областями и весями, остается актуальными во все временные периоды существования российской государственности.

Российская Федерация, является государством федеративным, состоит из административно-государственных и национально-государственных образований, данное обусловлено историческими и политическими факторами. Последние двадцать лет происходит постепенное, перманентное смещение баланса в федеративных отношениях в сторону «вертикальной» централизации, последним примером тому является упразднение до 2023 года всех конституционных, уставных судов в субъектах федерации. Отмеченные тенденции укрепляют государственность, способствуют усилению федеративных отношениях. Дополнительным фактором, который может привести к актуализации диалога между центром и регионами - создание по сути нового территориального образования обладающим публично-правовыми характеристиками.

Федеральная территория, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации не является её субъектом будет организовываться, на основании принятого закона Российской Федерации «О федеральной территории “Сириус”», отделяя из-под юрисдикции субъектов РФ (в данном рассматриваемом случае Краснодарский край), часть их территории. Авторы данного научного труда исходят из существующей на сегодня правовой неопределенности учреждения и функционирования федеральной территорией «Сириус».

Вступивший в силу Федеральный закон «О федеральной территории “Сириус”», где в ст. 2 Закона № 437-ФЗ сказано, что «федеральной территорией “Сириус” признаётся имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности».

Необходимо отметить тенденцию (законодательную инициативу) развития рассматриваемого феномена, на стадии обсуждения в начале февраля 2020 года член рабочей

группы по подготовке поправок к Конституции России, спикер Тульской областной думы Сергей Харитонов предложил внести в Основной закон страны изменения, которые позволят создавать территории, «в силу своей специфики, требующие особого управления. Это обусловлено вопросами безопасности, экологии, экономики. Например, это территории, где размещаются военно-стратегические объекты, такие как космодром Восточный, заповедники и иные особые особо охраняемые зоны (озеро Байкал, Кавказские минеральные воды)», – пояснил Харитонов [Праскова, 2013].

Далее следует отметить, что в продолжении сказанному Сергеем Харитоновым сопредседатель рабочей группы по поправкам в Конституцию РФ, глава комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству Андрей Клишас сообщил, что к федеральным территориям могут также относиться объекты и земли в регионах, которые должны управляться особым образом. Под особое управление могут попасть закрытые территориальные образования, регионы со стратегическими военными объектами, свои федеральные территории имеют многие зарубежные страны, в том числе США, Австралия, Канада, Индия, Малайзия, Венесуэла, Бразилия, Мексика, Аргентина.

Ссылаясь на многолетний опыт зарубежных стран, необходимо учитывать специфику государственного строительства в данных государствах, для сублимации и последующего применения в условиях особенностей государственного строительства в Российской Федерации, например особенности построения в России федеративного государства, причины, условия и предпосылки. Создание данных территорий будут обсуждаться с региональными властями, и при непосредственном участии региональных властей.

Создание «федеральных территорий» федеральным законом, вызывают у представителей регионов определенные необоснованные опасения, в качестве негативного примера, приведем частое позиционирование Заместителя председателя Законодательного собрания Красноярского края Алексея Викторовича Кулеша (на стадии обсуждения поправок в Конституцию РФ, о федеральной территории): «Что данная поправка лишняя». Дополняя сказанное, А.В. Кулеш указал на то, что: «Сейчас федеральный центр должен давать больше самостоятельности регионам. Создание федеральных территорий - движение в обратную сторону». В последствии Кулеш А.В. подчеркнул, что Конституция РФ - документ прямого действия, из которого должно быть понятно, с чем жители страны столкнулись и как это работает. Высказывания А.В. Кулеша безапелляционны, он считает, что: «Авторы поправок в основной документ страны пошли по другому пути: они сначала создали некую норму, а затем стали укреплять её законом. Практика показывает, что законы иногда норму в Конституции переворачивают с ног на голову. В итоге получается нечто иное, не то, что предполагали законодотворцы и за что голосовали люди. Я предлагаю посмотреть и удивиться», — подчеркнул красноярский депутат.

А.В. Кулеш, также безапелляционно уверен, что конфликтов внутри региона избежать не удастся. Не каждый губернатор захочет отдать часть области, края, республики под создание федеральной территории, где появится оператор, который будет не подотчётен и не подконтролен региональной власти [Лазарева Е., www].

По частно-научному мнению, авторов, территориальное изменение субъектов РФ требует филигранного подхода, и при непосредственном участии населения и жителей данного региона. Особенно это актуально в национально-государственных образованиях Российской Федерации на Северном Кавказе. В качестве негативного примера следует указать недавние события 4 октября 2018 года по вопросу вступления в силу договора об установлении административных

границ между Республикой Ингушетия и Чеченской Республики, что отчётливо показало, насколько остро воспринимаются населением и жителями региона любые изменения касающиеся территории своих субъектов.

Основным аргументом в наделении публично-правовыми полномочиями федеральную территорию «Сириус» по мнению Председателя Комитета по государственному строительству и законодательству Павла Крашенинникова заключается в том, что в целях обеспечения 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 и создания для этого дополнительных гарантий согласованного взаимодействия и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления [Вочовский Р., www].

По этому поводу заслуживает внимание частно-научное мнение Н.В. Кулешовой и Н.В. Козловой в своей научной работе, данные авторы осуществили попытку попытаться провести некий государственно-правовой анализ целесообразности создания федеральной территории на примере «Сириуса»: «...Федеральная власть, создавая инновационный центр «Сколково» ограничилось поддержкой исследовательской деятельности и коммерциализации результатов исследовательской деятельности юридических и физических лиц». То есть основной целью создания наукограда «Сколково» связана с развитием инноваций, проведение научных исследований, имеющих прикладной характер, по приоритетным для Российской Федерации стратегическим направлениям. Целью же создания федеральной территории, как отмечают Н.В. Кулешова и Н.В. Козлова, является, прежде всего, комплексное устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие территории, его инвестиционной привлекательности (что схоже с территориями опережающего развития и наукоградами), а также развитие приоритетных для государства научно-технологических направлений, что является общим с инновационным центром «Сколково». Инновационный процесс является приоритетным направлением во всех публично-правовых образованиях [Кулешова, 2020].

Продолжая тему наделения публично-правовыми полномочиями «Сириус» как дальше отмечают в своей публикации Н.В. Кулешова и Н.В. Козлова законом «О федеральной территории «Сириус» предусмотрено, возможность гражданам, проживающим на указанной территории участвовать в управлении ею, в том числе в вопросах местного значения.

В соответствии со статьёй 10 Закона №437-ФЗ система органов власти федеральной территории «Сириус» будет состоять из совета федеральной территории «Сириус» (представительный орган); главы федеральной территории «Сириус» (высшее должностное лицо); администрация федеральной территории «Сириус» (исполнительно-распорядительный орган). В отношении всех выше перечисленные органы власти на создаваемой федеральной территории «Сириус» применяется термин «органы публичной власти», данный термин имеет своё конституционное закрепление в соответствии с принятым Законом РФ о поправке к Конституции РФ.

Более того указанная федеральная территория наделяется полномочиями издавать свои нормативно-правовые акты, которые обязательны для исполнения в территориальных пределах «Сириуса». Это в первую очередь Устав федеральной территории «Сириус», решения Совета федеральной территории, постановления главы администрации.

Помимо вышеизложенного Федерального закона № 437-ФЗ устанавливается экономическая самостоятельность, которая будет обеспечиваться наличием собственного бюджета, наличием

собственного имущества и имущественных прав, передаваемых Российской Федерацией и Краснодарским краем, а также муниципальным образованием «Городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края», в отношении которых органы публичной власти федеральной территории «Сириус» начали осуществлять полномочия собственника.

Подводя итог, отметим, что в Российской Федерации начался новый инновационный этап развития государственно-территориального устройства, доказательство тому служит создание нового, не имевшего в нашем современном, Российском государстве публично-правового образования (федеральная территория), таких образований не существовало.

В советском государственно-территориальном устройстве имелись и сейчас имеются закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), они входят в границы конкретного субъекта РФ. Отдельными полномочиями по управлению ЗАТО наделяются региональные органы власти. В отношении федеральной территории, то данное публично-правовое образование не будет входить в состав субъекта Российской Федерации.

Заключение

Анализ принятого Федерального Закона «О федеральной территории “Сириус”», теоретически представляет инновационное развитие российской государственности, и является по сути, системным ответом на большие вызовы, но в тоже самое время не даёт и не может дать ответа о дальнейшем совершенствовании федеративных отношений. В этой связи, отмечаем положительный пример того, что Федеральный центр, по сути, узаконил процесс создания географического кластера на части территории в юрисдикции субъектов Российской Федерации. Аprobацией является пример федеральной территории «Сириус» и это отчетливо проявляется. Однако, по нашему частно-научному мнению такие вопросы должны решаться в том числе через юридическую конструкцию - на региональном референдуме, ведь затрагивается вопрос территориальной целостности субъекта.

Библиография

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти.
2. Федеральный закон от 22.12.2020 N 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус".
3. Кулешова Н.В. Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право.- 2020.- С. 17-22.
4. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. №12. С. 1543-1551;
5. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смещение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.-2017.- №6. – С.30-37;
6. Бекирова Ф.С. Состояние и перспективы развития федеральных округов в современных условиях // Право и практика. 2018. № 4. С. 65-69.
7. Лазарева Е. «В концепцию не вписываются». Как Россию поделят на федеральные территории. – URL: <https://yandex.ru/turbo/fedpress.ru/s/article/2538332> (дата обращения: 11.12.2020)
8. Вочовский Р. Разделяй и властвуй: для чего нужны России федеральные территории? - URL: <https://sevastopol.su/news/razdelyay-i-vlastvuy-dlya-chego-nuzhny-rossii-federalnye-territorii> (дата обращения 12.12.2020).
9. Впервые в России утвердили особую публичную зону как новую правовую форму для “Сириуса”-- URL:: <https://vesiskitim.ru/2020/12/10/171364-vpervye-v-rossii-utverdili-osobuyu-publichnyuyu-zonu-kak-novuyu-pravovuyu-formu-dlya-sirusa>. (дата обращения 11.12.2020).
10. Статья 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Federal territory "Sirius". Legal structure of public law education

Atsamaz K. Khadikov

PhD in Law, Associate Professor,
Department of State Law,
Khetagurov North Ossetian State University,
362025, 27, Batyrshina str., Vladikavkaz, Russian Federation;
e-mail: xadikovacamaz@mail.ru

Aleksei V. Novikov

Doctor of Pedagogy, PhD in Law, Professor,
Chief Scientific Officer,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15-a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
Professor at the Department of Criminal Law,
Astrakhan State University,
4140546, 20-a, Tatishcheva str., Astrakhan, Russian Federation;
Professor at the Department of Civil Law,
Russian Customs Academy,
140009, 4, Komsomolyskiy ave., Lyubercy, Russian Federation;
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

Diana N. Slabkaya

Scientific Officer,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15-a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: sdn10.70@mail.ru

Abstract

The article deals with the issues of the state-legal status of the federal territories, analyzes the Federal Law of 22.12.2020 No. 437-FZ " On the Federal territory "Sirius"", which allowed us to draw conclusions about the problematic aspects of creating new public legal entities on the basis of the territories of the subjects of the Russian Federation, which de facto brings federal relations in Russia to a new level of development. The analysis carried out in the study determines the innovative development of the Russian statehood, and is in fact a systematic response to major challenges, but at the same time does not and cannot give an answer about the further improvement of federal relations. In this regard, we note a positive example of the fact that the Federal Center, in fact, legalized the process of creating a geographical cluster in part of the territory under the jurisdiction of the subjects of the Russian Federation. The example of the federal territory "Sirius" is being tested, and this is clearly evident. However, in our private and scientific opinion, such issues should be resolved, including through a legal structure - at a regional referendum, because the issue of territorial integrity of the subject is raised.

For citation

Khadikov A.K., Novikov A.V., Slabkaya D.N. (2020) Federal'naya territoriya «Sirius». Yuridicheskaya konstruktsiya publichno-pravovogo obrazovaniya [Federal territory "Sirius". Legal structure of public law education]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (6A), pp. 43-50. DOI: 10.34670/AR.2020.69.55.014

Keywords

Federal territory, federal territory "Sirius", federal relations, state building, nation-state formation, public authority.

References

1. Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovaniy regulirovaniya ot del'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti».
2. Federal'nyy zakon ot 22.12.2020 № 437-FZ "O federal'noy territorii "Sirius".
3. Kuleshova N.V. Kozlova N.V. Perspektivy razvitiya federal'nykh territoriy v Rossii // *Sovremennoye pravo.*- 2020. S. 17-22.
4. Praskova S.V. O federal'nykh territorial'nykh yedinit'sakh // *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava.* 2013. № 12. S. 1543-1551;
5. Irkhin I.V. Federal'nyye territorii i federal'nyye okruga: smesheniye konstitutsionno-pravovykh modeley // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya.*-2017.- №6. – S.30-37;
6. Bekirova F.S. Sostoyaniye i perspektivy razvitiya federal'nykh okrugov v sovremennykh usloviyakh // *Pravo i praktika.* 2018. № 4. S. 65-69.
7. Yekaterina Lazareva «V kontseptsii ne vpisyvayutsya». Kak Rossiyu podelyat na federal'nyye territorii. – URL: <https://yandex.ru/turbo/fedpress.ru/s/article/2538332> (data obrashcheniya: 11.12.2020)
8. Robert Vochovskiy Razdelyay i vlastvuy: dlya chego nuzhny Rossii federal'nyye territorii? - URL: <https://sevastopol.su/news/razdelyay-i-vlastvuy-dlya-chego-nuzhny-rossii-federalnye-territorii> (data obrashcheniya 12.12.2020).
9. Vpervyye v Rossii utverdili osobuyu publichnyuyu zonu kak novuyu pravovuyu formu dlya "Siriusa"-- URL: <https://vesiskitim.ru/2020/12/10/171364-vpervye-v-rossii-utverdili-osobuyu-publichnyuyu-zonu-kak-novuyu-pravovuyu-formu-dlya-siriusa>. (data obrashcheniya 11.12.2020).
10. Stat'ya 1 Zakona RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovaniy regulirovaniya ot del'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti».