

**Бухвальд Евгений Моисеевич**

доктор экономических наук, профессор  
Института экономики РАН

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ  
КАК НОВАЦИЯ ПОЛИТИКИ  
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:**

*Принятие Федерального закона № 172 о стратегическом планировании в РФ, а также такого документа, как Стратегия пространственного развития в РФ до 2025 г., не только придало дополнительной легитимность практике пространственного стратегирования как необходимого слагаемого системы стратегического планирования в стране, но и снабдило это планирование системой новых институтов. Хотя не все из них к настоящему времени обеспечены четкой программой практической реализации (например, так называемые «геостратегические территории»), все они создают реальную перспективу для формирования гибкой, адресной государственной политики регионального развития. Важной новацией в этом направлении, обозначенной в системе изменений и дополнений к Конституции РФ в 2020 г., выступают узаконение и даже начало практической реализации института федеральных территорий. В статье рассматриваются сущность данного института, цель и специфика введения подобных территорий в практику пространственного регулирования в отечественной экономике. Делается акцент на необходимости совместить эту новацию с принципиальными основами российской федеративной государственности, со сложившейся системой функционирования государственного управления и самоуправления в стране.*

**Ключевые слова:**

*федеральные территории, федеративные отношения, субъекты Российской Федерации, местное самоуправление*

**Buchwald Yevgeny Moiseyevich**

Doctor of Sciences (Economics), Professor,  
Institute of Economics  
of the Russian Academy of Sciences

**FEDERAL TERRITORIES  
AS THE INNOVATION OF THE POLICY  
OF SPATIAL DEVELOPMENT  
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Summary:**

*The adoption of Federal Law No.172 on strategic planning in the Russian Federation, as well as of such a document as the strategy for spatial development in the Russian Federation until 2025, not only provided additional legitimacy to spatial strategizing as a necessary component of the strategic planning system in the country, but also supplemented this planning with a system of new institutions. Although not all of these institutions are currently ensured with a clear program of practical implementation (for example, so-called “geostrategic territories”), all of them create a real perspective for the formation of a flexible, targeted state policy for regional development. An important innovation in this direction, outlined in the system of amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation in 2020, is the legalization and even the beginning of the practical implementation of the institution of federal territories. The paper examines the essence of the institution of federal territories, the purpose and specifics of their introduction into the practice of spatial regulation in the Russian economy. The emphasis is placed on the need to combine this innovation with the fundamental foundations of the Russian federal statehood, with the established system of functioning of state administration and self-government in the country.*

**Keywords:**

*federal territories, federal relations, subjects of the Russian Federation, local self-government*

Включение в число недавно принятых изменений и дополнений в Конституцию РФ такого нового для нашего государственного управления института, как федеральные территории (далее – ФТ), в полной мере отвечает общей направленности этих новаций – усиление единства и взаимодействия системы государственного и муниципального управления. При этом надо отметить, что это единство в новой редакции Конституции РФ материализуется в понятии публичной власти, которое ранее также не присутствовало в наших конституционных текстах, законах и иных нормативно-правовых актах.

Институт федеральных территорий отражен в ч. 1 ст. 67 новой редакции Конституции РФ, согласно которой в стране в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Предполагается, что данным законом будут также определяться организация и порядок функционирования публичной власти на ФТ. Однако дело, конечно, не сводится к тому, чтобы через институты публичной власти и федеральных территорий сделать дополнительные формальные акценты на необходимости совместных усилий и солидарной ответственности Федерации, ее субъектов и системы местного самоуправления за решение задач хозяйственного и социального развития. Суть указанной конституционной новации в том, что учреждение института ФТ еще более расширяет инструментарий федерального воздействия и регулирования в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований в России.

Выделение одной или нескольких ФТ (или федеральных округов) на различных правовых и административно-территориальных условиях и с различными системами управления представлено в пространственной организации ряда стран мира. В практике многих федеративных государств статус ФТ, входящей в число прочих субъектов или не входящей в него, часто придается столичным городам (США, Австралия, Венесуэла). Аналогичным статусом также наделяются малонаселенные регионы той или иной страны, не обладающие потенциалом для создания обычной сети муниципальных образований и/или полноценного субъекта и по каким-то причинам (например, географическая отдаленность) не имеющие возможности быть включенными в состав других субъектов. Подобные территории характеризуются действием особых органов публичной власти и, главное, преобладающим подчинением федеральному центру. Так, в США существует ряд ФТ, находящихся под контролем федерального правительства, являющихся административными единицами и не входящими в состав какого-либо штата [1].

Например, федеральным округом Колумбия (куда входит и столица США – г. Вашингтон) управляет муниципальный совет из 13 человек во главе с мэром, однако Конгресс США обладает верховной властью над округом и может отменять нормативно-правовые акты, принятые советом округа. Это дает основания сделать вывод, что жители округа имеют меньше прав на местное самоуправление, нежели жители прочих штатов США. У округа есть не имеющий права голоса депутат в Палате представителей Конгресса США. До ратификации 23-й поправки к Конституции США в 1961 г. жители округа не имели права голоса на выборах президента США.

В Австралии и Канаде существование федеральных территорий связано с наличием в этих странах ряда труднодоступных регионов, где неизбежно возникают сложности с организацией управления социально-экономическим развитием этих территорий, с поддержанием их благоприятного экологического состояния и пр. В состав Индии входит 8 ФТ, включая столицу государства – г. Дели. В Бразилии ФТ являются частью федерации, но не обладают таким конституционно-правовым статусом, как ее субъект.

В пределах социально-экономического пространства РФ также есть территории, не приспособленные для «общепринятых» институтов регионального и муниципального управления. Например, такой зоной выступают Арктические территории страны. Однако это не снимает необходимости дать ответ на вопрос о том, какой видится роль института ФТ и какое место они должны занять в структуре российской федеративной государственности.

После появления в обновленном тексте Конституции РФ указания на возможность создания федеральных территорий возникли вопросы, касающиеся правовых, экономических и институциональных аспектов позиционирования этого института в системе российской федеративной государственности и его использования в практике государственной политики пространственного регулирования. Так, следовало определить, где пространственно рациональное место федеральных территорий в стране? Будут ли они находиться в пределах одного субъекта Федерации или нескольких, полностью или частично утрачивая при этом прямое властно-управленческое взаимодействие с этими регионами? Будут ли ФТ вообще выведены за пределы территорий субъектов? Тогда, по сути, будет сформирован новый тип субъектов Федерации, или, точнее, ее административно-территориальных составляющих, а само федеративное устройство государства утратит целостность (единообразие) по всей территории.

Попытки провести регулировку институтов публичной власти в ситуации особенностей пространственного развития предпринимались в Российской Федерации и ранее. Примером может служить ряд положений закона об общих принципах организации местного самоуправления [2]. В документе изначально определялись особая категория поселений с низкой плотностью населения; особые условия формирования и функционирования муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Элементы усиленного федерального контроля и регулирования в настоящее время заметны в таких институтах, как ЗАТО, особые экономические зоны, территории опережающего развития и пр. Однако главное в том, что создание разного рода «зон» и «территорий» происходит вне функционального целеполагания. Другими словами, без привязки различных типов «особых» территорий к задачам государственной политики регионального развития, специфическим условиям регионов страны.

Некоторые ответы на вопрос о сути и перспективах ФТ дает первый эксперимент с созданием федеральной территории «Сириус» (Краснодарский край) на базе целевого федерального закона [3]. Анализ этого документа позволяет выделить несколько принципиальных моментов, которые, видимо, затем составят и основу общего законодательства по данному институту пространственной организации. Так, закон определяет ФТ как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Предполагается, что ФТ «Сириус» будет иметь собственные устав, совет и бюджет, хотя источники его формирования не вполне ясны (или только местный бюджет, или некие дополнительные трансферты и налоговые отчисления). В рамках этой территории создается система органов публичной власти, которым будут переданы полномочия субъекта Федерации, в том числе по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Анализ регулятивных положений по ФТ «Сириус» показывает, что в данном случае следует ожидать заметного ограничения властных полномочий субъектов Федерации в пределах федеральных территорий.

Еще больше вопросов возникает относительно того, как в пределах ФТ будет реализовываться право населения на местное самоуправление, которое также составляет один из важнейших институтов демократического государства федеративного типа. Надо сказать, что в последние годы был заметен тренд к отказу от принципа универсализма в организации и деятельности институтов местного самоуправления в стране и поддержания равного права всех граждан на участие в таком самоуправлении, получение его услуг и поддержки и пр. Формально в ст. 10.1 ФЗ № 131 записано, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Однако из этой формулы не следует, что это осуществление повсеместно должно быть единообразным, в том числе по кругу решаемых органами местного самоуправления в каждом из типов муниципальных образований проблем местного значения.

В настоящее время так и получается на деле. Уже сейчас глава 11 ФЗ № 131 содержит 10 статей, касающихся специфики организации местного самоуправления в пределах различных «особых» территорий и публично-правовых образований. В большинстве случаев эта «особость» сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления иным структурам как государственного характера, так и негосударственного. Теперь сюда должны добавиться и аналогичные по сути особенности (ограничения) функционирования местного самоуправления в пределах ФТ. «Единое муниципальное пространство» страны, для формирования которого было потрачено столько усилий, снова в значительной мере разрушается.

Исходя из конституционных гарантий местного самоуправления (которые адресуются населению, как и многие гарантии социального характера), полагаем, что всякого рода односторонние «усечения» полномочий местного самоуправления сверху, чем бы такие действия ни мотивировались, недопустимы. В соответствии со ст. 133 Конституции, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами. «Федеральное вмешательство» в развитие отдельных регионов и муниципальных территорий, при всей его востребованности в силу тех или иных обстоятельств, не может ущемлять права граждан на местное самоуправление [4]. Вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий «своего» муниципалитета и собственных прав в этой сфере в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Однако эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума.

Процедуры принятия Конституции РФ 1993 г. и поправок к ней в 2020 г. подтвердили мощный позитивный эффект прямого участия населения в одобрении важнейших документов государственного и общественного характера. Полагаем, что этот эффект может быть продуктивно востребован на всех уровнях публичной власти, в том числе при необходимости получить согласие граждан на создание различных зон, территорий, если это каким-то образом касается изменения или тем более сокращения полномочий органов местного самоуправления данных территорий.

#### **Ссылки:**

1. Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. Т. 10, № 3. С. 56–61. <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61> ; Муסיнова Н.Н. Федеральная территория: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 345–348.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : в ред. от 29 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс] : Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ветренко И.А., Шевченко С.А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131–141. [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\).131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1).131-141) ; Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17–21.

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна  
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович