КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА: СМЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ МОДЕЛЕЙ

ИРХИН Игорь Валерьевич, доцент кафедры теории и истории государства Кубанского государственного университета, докторант Южного федерального университета, кандидат юридических наук

350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149

E-mail: dissertacia@yandex.ru

Проанализированы формы территориальной организации публичной власти, материализованные в виде конституционно-правовых статусов федеральных территорий и федеральных округов.

Конституционно-правовая природа и присущие федеральным территориям особенности рассматриваются на материалах Малайзии, Индии, Пакистана, Канады, Венесуэлы. Констатируется, что конституционно-правовые статусы федеральных территорий имеют специфические особенности, но едины в главном — наличии нормативно закрепленной возможности прямого (непосредственного) или опосредованного управления ими центральными властями.

Отмечается, что в Малайзии, Индии и Пакистане центральные власти в непосредственной форме осуществляют контроль и управление территориями.

В Канаде конституционно-правовые режимы управления территориями и провинциями практически идентичны. При этом формально между канадскими провинциями и территориями (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории) имеются существенные различия.

Федеральные округа в зарубежных странах материализуются в форме столичного региона с особым статусом. Между тем конституционно-правовая природа института федеральных округов неодинакова. В Бразилии и Аргентине федеральные округа на практике обладают таким же объемом автономии, что и другие субнациональные единицы. Федеральные округа в США и Австралии отличаются высокой степенью централизации.

Проведенный анализ показал, что при всех существующих различиях территориальная организация публичной власти в федеральных территориях и федеральных округах характеризуется обобщающим признаком в виде резервирования в ведении центральных властей инструментов осуществления управления и контроля данными единицами. При этом в указанных статусах находятся столицы государств и иные внутригосударственные образования, неодинаковы масштабы влияния центра и особенности режима управления территориями, обусловленные различными факторами детерминации.

Ключевые слова: конституция, федеральная территория, федеральный округ, компетенция, централизация.

FEDERAL TERRITORIES AND FEDERAL DISTRICTS: THE CONFUSION OF CONSTITUTIONAL-LEGAL MODELS

I. V. IRKHIN, associate professor at the Kuban State University, candidate of legal sciences

149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040

E-mail: dissertacia@yandex.ru

The article analyzes the forms of territorial organization of public authority, materialized in the form of constitution-legal statuses of federal territories and federal districts.

The constitution-legal nature and features inherent in the federal territories are examined on the examples of Malaysia, India, Pakistan, Canada, Venezuela.

The article states that the constitution-legal statuses of the federal territories differ among themselves in specific features, but they are united in the main – the existence of a normatively fixed possibility of direct or indirect control by the central authorities.

Author notes that in Malaysia, India and Pakistan, the central authorities directly exercise control and governance of the territories.

In Canada, the real constitution-legal regime governing the territories is almost identical to the provinces. At the same time, there are significant differences between the Canadian provinces and territories (Yukon, Nunavut, Northwest Territories).

Federal districts in foreign countries materialize in the form of a metropolitan region with a special status. Meanwhile, the constitutional-legal nature of the institution of federal districts is not the same. In Brazil and Argentina, the federal districts in practice have the same amount of autonomy as other subnational units. Federal districts in the US and Australia are highly centralized.

The analysis shows that with all the existing differences, the territorial organization of public authority in the federal territories and federal districts is characterized by a generalizing feature in the form of reserves under the authority of the central authorities for the management and control of these units. This status has the capitals of states and other domestic entities. Between them, the differences are only in the parameters of the influence of the center and the inherent features of the management regime of the territories, which are determined by different factors of determination.

Keywords: Constitution, Federal territory, Federal district, powers, centralization.

DOI: 10.12737/article_5a1e71d9d03671.35583995

Существующие в современном мире формы непосредственного или опосредованного управления со стороны центра внутригосударственными образованиями характеризуются видовым разнообразием. Уникальные вариации территориальной организации публичной власти характерным образом проявляются в призме конституционно-правовых статусов федеральных территорий и округов. По общему правилу необходимость формирования таких статусов предопределяется стратегической значимостью территорий (столица, военные интересы), необходимостью осуществления тщательного контроля ввиду различных факторов, дестабилизирующих обстановку (полоса племен в Пакистане), исторических (территории в Канаде), культурных (некоторые союзные территории в Индии) и иных причин.

Федеральными территориями являются внутригосударственные образования, находящиеся в отличие от остальных территорий под непосредственным управлением со стороны центральных властей. Такие территории сформированы в Малайзии, Индии, Пакистане, Венесуэле и некоторых других странах. При этом следует учитывать, что конституционно-правовые статусы указанных территорий существенно различаются.

С. В. Праскова обоснованно указывает, что «степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением»¹.

В данном аспекте необходимо уточнить, что параметры самостоятельности вовсе не нуллифицируют фактор прямого управления со стороны центра, поскольку являются обособленной составляющей конституционно-правового режима.

Федеральными территориями Малайзии в силу ст. 1 Конституции Малайзии² являются Куала-Лумпур, Лабуан, Путраджая.

В отношении данных регионов государственную власть осуществляет федерация³, в том числе это касается сферы исламского права. В литературе отмечается, что «федеральное правительство вправе принимать законы для федеральных территорий в целях регулирования статуса мусульман, учреждать судебные органы, обладающие юрисдикцией в отношении споров с участием мусульман по вопросам, касающимся исламского права»⁴.

Статус федеральной территории присвоен Куала-Лумпур ввиду присущей роли и значения столицы Малайзии. Лабуан стал федеральной территорией путем выделения из штата Сабах в 1984 г. Статус Путраджая как административного центра размещения правительства Малайзии предопределил необходимость присвоения ему статуса федеральной территории⁵.

В соответствии со ст. 4 Акта о федеральной столице⁶ вопросы местного значения города Куала Лумпур находятся в ведении комиссара, назначаемого монархом Малайзии сроком на пять лет.

Над федеральной территорией Лабуан осуществляет суверенитет федерация, которой принадлежат все полномочия и юрисдикция в отношении данной территории⁷.

Федеральные территории под названием «союзные территории» сформированы в Индии. Выделение союзных территорий из общей модели штатов обуславливается стратегическими, политическими и административными факторами⁸.

Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу находились под управлением Португалии, Пудучерри — под управлением Франции, что предопределило наличие ряда их особенностей (влияние историко-культурно-

³ См.: *Farid S. Shuaib*. The Islamic Legal System in Malaysia // *Pacific Rim Law & Policy Journal*. 2012 (January). Vol. 21. No. 1. P. 102.

⁴ Ibid. P. 103.

⁵ См.: *World and Peoples: Eastern and Southern Asia*. Malaysia, Singapore, Brunei, and the Philippines. N. Y., 2008.

⁶ Federal Capital Act (1960). URL: www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Act190.pdf.

⁷ Constitution (amendment) (No. 2) Act 1984. URL: www.dvs.gov.my/dvs/resources/autodownloadimages/560df8e5cfe6b.pdf.

⁸ Union Territories Provisions and Issues. URL: www.iasscore.in/upsc-prelims/union-territories-provisions-issues.

¹ *Праскова С. В.* О федеральных территориальных единицах // *Актуальные проблемы российского права*. 2013. № 12. С. 1543—1551.

² См.: Federal Constitution of Malaysia. URL: [www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal Consti \(BI text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal Consti (BI text).pdf).

го 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. С учетом растущей военно-морской мощи Индия способна играть существенную роль в этом регионе⁹. Лакшадвип также планируется использовать для военно-морских целей¹⁰.

Данные регионы управляются Президентом Индии, который действует в таких пределах, какие он сочтет подходящими, через управляющего, назначаемого им в такой должности, какую он может определить (ст. 239 Конституции Индии¹¹). Президент может назначить губернатора штата в качестве управляющего прилегающей союзной территорией, и если губернатор был таким образом назначен, он осуществляет свои функции в качестве указанного управляющего независимо от своего совета министров.

Для союзной территории посредством закона Парламент Индии может создать: орган, избираемый либо частично назначаемый и частично избираемый, для его функционирования в качестве легислатуры союзной территории или совет министров, либо оба органа с таким составом, полномочиями и функциями в каждом случае, какие могут быть определены в законе.

Столица Индии — Дели обладает двойным статусом — союзной территории и Национального столичного округа. Ее управляющий, назначаемый в соответствии со ст. 239 Конституции Индии, занимает должность лейтенант-губернатора.

В Национальном столичном округе учреждается законодательное собрание; места в таком собрании занимают члены, избранные путем прямого голосования по территориальным избирательным округам Национального столичного округа.

Законодательное собрание обладает полномочиями по изданию законов для всей или части Национального столичного округа в отношении любого вопроса, указанного в списке, отнесенном к компетенции штатов, или в списке, отнесенном к конкурирующей компетенции союза и штатов, поскольку такой вопрос относится к союзным территориям за определенными исключениями (ст. 239АА Конституции Индии).

⁹ См.: *Sunil Raman*. The Strategic Importance of Andaman and Nicobar Islands. URL: www.thediplomat.com/2016/the-strategic-importance-of-andaman-and-nicobar-islands/.

¹⁰ См.: *Lakshadweep being Developed as Strategic Outpost for Navy*. URL: www.indianexpress.com/article/india-others/lakshadweep-being-developed-as-strategic-outpost-for-navy.

¹¹ См.: Конституция Республики Индия от 26 ноября 1949 г. // Конституции государств Азии. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 177—448.

Учреждается совет министров, состоящий не более чем из 10% от общего числа членов законодательного собрания, во главе с главным министром, который предоставляет помощь и дает советы лейтенант-губернатору в осуществлении им своих функций в отношении вопросов, касательно которых Законодательное собрание имеет право издавать законы, кроме случаев, когда в силу какого-либо закона или на его основании он должен действовать на свое усмотрение. Главный министр назначается Президентом, а другие министры назначаются Президентом по совету главного министра; министры занимают свою должность до тех пор, пока это угодно Президенту. Совет министров несет коллективную ответственность перед законодательным собранием (ст. 239АА Конституции Индии).

К федеральным территориям относится полоса племен, управляемая центральными властями Пакистана. В некоторых изданиях данная территория называется «зоной анархии, которая была незаконной и неуправляемой на протяжении веков»¹².

В данном государстве по критерию субъекта осуществления управления выделяются две группы племенных территорий: административно управляемые провинцией и управляемые федерацией племенные.

Статья 247 Конституции Пакистана¹³ определяет, что в соответствии с Конституцией исполнительная власть федерации распространяется на управляемые федерацией племенные районы, а исполнительная власть провинции распространяется соответственно на управляемые провинцией племенные районы.

Верховной властью над данными территориями обладает глава государства.

В соответствии со ст. 247 Конституции Пакистана Президент время от времени может давать губернатору провинции определенные, которые он сочтет необходимыми, директивы, относящиеся в целом или к части племенных районов в пределах провинции, а губернатор при осуществлении своих полномочий в соответствии с этой статьей должен следовать этим директивам. Вне зависимости от положений Конституции по отношению к любому вопросу Президент может принимать правила мирного и нормального управления племенными районами со стороны федерации в любой ее части.

На местах управление территориями осуществляется политическим агентом, который является фе-

¹² Pakistan's Beautiful but Dangerous Tribal Areas May Finally Open for Tourism Again. URL: www.abc.net.au/news/2016-11-22/pakistans-dangerous-tribal-areas-may-open-for-tourism-again/8043210.

¹³ См.: Конституция Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 г. // Конституции государств Азии. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 615—744.

деральным гражданским служащим, назначаемым главой государства. Политический агент обладает судебными, исполнительными и законодательными полномочиями¹⁴.

По этому поводу в некоторых зарубежных изданиях указывается, что «назначенные Президентом Пакистана чиновники, называемые политическими агентами, могут приказать сжечь целые деревни, а племена будут блокированы и отправлены в изгнание. Пакистанская конституция исключает управляемые федерацией территории из юрисдикции судов страны, и ни один закон, принятый парламентом, не применяется здесь»¹⁵.

Вместе с тем ст. 272 Конституции Пакистана предусматривает квотирование четырех мест от управляемых федерацией племенных районов в Сенате национального парламента. Однако положения ст. 247 Конституции Пакистана устанавливают, что никакой закон Меджлис-е-шуры (парламента) не может применяться ни к каким управляемым федерацией племенным районам или к любой их части без указания Президента и ни один закон Меджлис-е-шуры или провинциального собрания не может применяться без указания Президента и губернатора.

Таким образом, юрисдикция национального парламента не распространяется на управляемые федерацией племенные территории. В силу этого конституционно закрепленный режим представительства имеет номинальную природу. Управление племенными территориями Пакистана осуществляется главой государства и непосредственно подчиненными ему должностными лицами.

В некоторых случаях конституционно-правовая конфигурация федеральных территорий практически идентична иным территориальным единицам, входящим в состав государства.

Так, основное различие между канадскими провинциями и территориями (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории) состоит в том, что провинции приобрели конституционные полномочия на основе Конституционного акта 1867 г.¹⁶, тогда как полномочия территорий были делегированы им пар-

ламентом Канады (Акт о Юконе¹⁷, Акт о Северо-Западных территориях¹⁸, Акт о Нунавуте¹⁹). Таким образом, территории не включены в предусмотренный формат изменения Конституции Канады в силу исторических особенностей формирования канадской государственности.

Кроме того, в отношении них не предусмотрены конституционные гарантии статуса для провинций, проистекающие из Конституции Канады. Гипотетически парламент Канады может в любое время внести изменения в соответствующие акты о территориях при соблюдении определенных процедур предварительных консультаций с публичными властями этих территорий. Так, ст. 56 Акта о Юконе устанавливает, что «перед внесением федеральным министром в Палату общин проекта закона (bill) об изменении или отмене настоящего Акта министр должен проконсультироваться с Кабинетом Юкона». Аналогичные правила установлены в ст. 61 Акта о Северо-Западных территориях²⁰.

В Венесуэле существуют районы федерального подчинения (Federal Dependencies). Согласно ст. 17 национальной Конституции²¹ районами федерального подчинения являются морские острова, не включенные в территорию штата, а также острова, которые сформировались или появились в территориальном море или в той его части, которая покрывает континентальный шельф. По инициативе экс-президента Венесуэлы У. Чавеса территории федерального подчинения переданы под местное управление мэра Каракаса²².

В данном аспекте необходимо уточнить, что Венесуэла является централизованной федерацией²³. Статья 168 Конституции Венесуэлы именует муниципии первичными политическими единицами общенациональной структуры власти, которые обладают правами юридического лица и автономией в пределах, установленных Конституцией и законом.

¹⁷ Yukon Act (2002). URL: www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Y-2.01.pdf.

¹⁸ Northwest Territories Devolution Act (2014). URL: www.laws-lois.gc.ca/PDF/2014_2.pdf.

¹⁹ Nunavut Act (1993). URL: www.laws-lois.gc.ca/eng/acts/N-28.6/.

²⁰ В отношении территории Нунавут такие гарантии не выявлены.

²¹ См.: Constitution of Bolivarian Republic of Venezuela (1999). URL: www.vebezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf.

²² См.: Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment / eds. by David J. Myers, Henry A. Dietz. United States of America. 2002. P. 121.

²³ См.: Allan R. Brewer-Carias. Centralized Federalism in Venezuela. URL: <http://alanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2007/09/957.-900.-Centralized-federations-Duguesne.pdf>. P. 1.

¹⁴ См.: Murtaza H. Shaikh. The Federally Administered Tribal and Northern Areas: Fundamental Rights, Effective Representation and Political Autonomy // Solving Ethnic Conflict through Self-Government: A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe / ed. by T. Benedikter. Bozen, 2009. P. 92—93; Naveed Ahmad Shinwari. Understanding FATA: Attitudes Towards Governance, Religion & Society in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas. Vol. IV. 2010. P. 7. URL: www.understandingfata.org/files/Understadind-FATA-Vol-IV.pdf.

¹⁵ Pakistan's FATA: Lawless no More? URL: www.aljazeera.com/indepth/features/2014/03/pakistan-fata-lawless-no-more-201432111550828897.html.

¹⁶ Constitution Act (1867). URL: www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html.

При этом вопросы исключительного ведения муниципалитетов, закрепленные в ст. 178 национальной Конституции, в большинстве своем конкурируют с предметами ведения центрального правительства. Поэтому в литературе отмечается, что «закрепленная в Конституции автономия муниципалитетов существует без каких-либо гарантий, поскольку эта автономия может быть ограничена национальным статутом»²⁴.

Таким образом, конституционно-правовые статусы федеральных территорий имеют специфические особенности, но едины в главном — наличии нормативно закрепленной возможности прямого (непосредственного) или опосредованного управления ими со стороны центральных властей.

Непосредственная модель сформирована в Малайзии, Индии, Пакистане, где функции управления и контроля сосредоточены в ведении публичных органов власти федерации. В Венесуэле районы федерального подчинения опосредованы сквозной централизованной моделью организации территориальных публичных коллективов в целом.

В Канаде особенности конституционно-правового режима территорий прослеживаются в контексте формально закрепленных дискреционных правомочий центра по корректированию регламентирующих их положение статутных актов.

Федеральные округа. Федеральный округ в зарубежной конституционно-правовой практике материализуется в форме столичного региона с особым статусом. Основной целью создания единиц такого типа является «желание государства развивать и осуществлять надлежащий контроль над столицей»²⁵. Также указывается, что «нейтральное расположение столицы обеспечивает охрану интересов национального правительства не только от территориальных единиц, но и от существующих влиятельных коммерческих или экономических интересов. Кроме того, при таком подходе ни один член государства не получает выгоду за счет других»²⁶.

Федеральные округа созданы в Австралии, Аргентине, США, Бразилии, Колумбии, Венесуэле, Индии, Пакистане, Эфиопии и других государствах.

В рамках настоящего исследования в целях отражения существующих между указанными видами территориальных единиц сходств и различий необходимо рассмотреть округ Колумбия США, столичную территорию Канберра в Австралии, федераль-

ный округ Бразилиа в Бразилии, федеральную столицу Буэнос-Айрес в Аргентине.

Федеральный округ Колумбия в США учрежден в соответствии с разд. 8.1 ст. 1 Конституции США²⁷, который закрепляет право Конгресса осуществлять во всех случаях исключительную законодательную власть в предоставленном каким-либо из штатов округе (не превышающем 10 квадратных миль), который с одобрения Конгресса станет местопребыванием Правительства Соединенных Штатов.

Верховный суд США в деле *District Columbia v. John R. Thomson Co.* рассмотрел вопрос действительности ордонансов, принятых органами власти округа в 1872 и 1873 гг., которыми запрещалась расовая дискриминация в общественных местах. При проверке наличия факта делегирования Конгрессом США полномочий местной ассамблее округа по принятию указанных ордонансов Верховный суд США установил, что «исключительная власть» не означает «во всех без исключения случаях», но предусматривает случаи, когда полномочия Конгресса США признаны государством²⁸.

В рамках округа предусмотрены институты выборного мэра и Совета. Согласно ст. 401, 421 Гомруля округа Колумбия²⁹ Совет и мэр избираются зарегистрированными в пределах округа избирателями, отвечающими предъявляемым квалификационным требованиям. Между Советом и мэром распределены законодательные и исполнительные полномочия. При этом жители округа не избирают членов Конгресса, поскольку данное право предоставлено только жителям штатов.

Судебная власть принадлежит апелляционному суду и верховному суду округа. Верховный суд рассматривает дела, возникающие из гражданских и иных правоотношений на территории округа, а также уголовные дела, подпадающие под законы, применяющиеся исключительно в округе. Верховный суд не обладает юрисдикцией по рассмотрению гражданских и уголовных дел, в отношении которых суды США обладают исключительной подсудностью в соответствии с Актом Конгресса (ст. 431 Гомруля).

Апелляционный суд принимает апелляции на решения Верховного суда, проверяет решения и приказы мэра, Совета, служб округа. Иные суды округа

²⁴ Allan R. Brewer-Carias. Op. cit. P. 15.

²⁵ Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Young G. Capital Cities and their National Governments: Washington, D. C. in Comparative Perspective. Washington, 2005. P. 7.

²⁶ Gilliland A. Choosing the Federal Capital: A Comparative Study of the United States, Canada and Australia // The Problem of the Capital City: New Research on Federal Capitals and Their Territory / ed. by K.-J. Nagel. Barcelona, 2013. P. 56.

²⁷ См.: Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд. М., 2012. С. 549—562.

²⁸ См.: Robert C. Byrd. District of Columbia “Home Rule” // The American University Law Review. 1967. Vol. 16. P. 267.

²⁹ См.: District of Columbia Home Rule Act (1973). URL: [www.dccouncil.us/files/user_uploads/event_testimony/HomeRuleAct2013\(2-11-14\).pdf](http://www.dccouncil.us/files/user_uploads/event_testimony/HomeRuleAct2013(2-11-14).pdf).

осуществляют полномочия в соответствии с положениями закона (ст. 431 Гомруля).

Законодательная компетенция округа урегулирована в ст. 302 Гомруля. Данная норма предусматривает, что за исключением предусмотренных в ст. 601—603 настоящего акта законодательная власть округа распространяется в отношении всех правомерных вопросов регулирования в рамках округа в соответствии с Конституцией США, положениями настоящего акта.

Вместе с тем ст. 601 Гомруля закрепляет фактически неограниченные возможности Конгресса. Данной статьей установлено, что независимо от любых иных положений данного акта Конгресс США имеет право в любое время осуществлять конституционные полномочия как законодательный орган в отношении округа путем принятия законодательства по любым вопросам, независимо от того, где находятся данные вопросы — в рамках или за пределами законодательных полномочий Совета, в том числе вносить изменения или отменять любые акты, действующие в округе до или после принятия настоящего акта.

Статья 602 Гомруля определяет, что округ 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.

В соответствии со ст. 603 предусматривается сохранение статуса Конгресса, Президента, федеральной службы управления и бюджета, генерального контролера в части осуществления ими функций подготовки, проверки, представления, оценки, придания юридической силы бюджету правительства округа.

Статья 404 Гомруля фиксирует ограниченный перечень сфер, в рамках которых Совет округа Колумбия может осуществлять принадлежащие ему полномочия (создавать, упразднить любые подразделения правительства округа, определять их полномочия, обязанности, ответственность, принимать и публиковать правила, процедуры, которые должны включать положения, касающиеся надлежащего уведомления общественности о намерениях Совета).

Таким образом, главные функции управления федеральным округом Колумбия сосредоточены в исключительном ведении Конгресса США.

В пределах Австралии столичным округом является Канберра. Конституция Австралии³⁰ предусматривает, что местонахождение правительства Австралийского союза определяется парламентом в пределах территории, которая предоставлена или приобрете-

на Австралийским союзом, является собственностью Союза и находится в штате Новый Южный Уэльс, на расстоянии не менее 100 миль от Сиднея (ст. 125). Местопребывание правительства Австралийского союза находится в исключительной компетенции парламента Австралии (ст. 52 Конституции Австралии).

В соответствии со ст. 7 Акта Австралии о столичной территории (самоуправлении)³¹ Канберра основана как политическая организация (*body politic*) Короны. В рамках данного округа предусмотрено учреждение выборной законодательной ассамблеи и исполнительной власти (возглавляет главный министр, назначаемый ассамблеей).

В статье 22 названного Акта изложена общая фабула о том, что ассамблея может принимать законы для мира, порядка и надлежащего управления территорией. При этом ст. 23 устанавливает ограничения законодательной юрисдикции. Они касаются приобретения имущества вопреки установленному порядку, регулирования статуса служб федеральной полиции, развития или поддержки военно-морских, военных или воздушных сил, изготовления денежных средств, классификации материалов для осуществления цензуры, эвтаназии и иных вопросов. Также властям Канберры не принадлежат полномочия по регулированию планирования и водоснабжения. Указанные вопросы находятся в исключительном ведении национального правительства.

Входящая в состав правительства Австралии служба по управлению столицей вправе ограничивать полномочия властей Канберры в сфере осуществления законодательной деятельности и отменять принятые законы³².

Судебная власть в столичном округе представлена Верховным судом, который наделен полномочиями по рассмотрению дел в первой и апелляционной инстанциях (ст. 48 Акта).

Иная юридическая природа у федерального округа Бразилиа. В соответствии со ст. 32 Конституции Бразилии³³ федеральный округ обладает законодательной компетенцией, закрепленной за штатами и муниципиями.

Соответственно, федеральный округ Бразилиа является участником общей схемы разграничения компетенции, обладает в принципе идентичным штатам и муниципалитетам статусом³⁴. Компетенция федерального округа наряду с другими внутригосударственными единицами формируется по остаточному

³¹ См.: Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988. URL: www.legislation.gov.au/Details/C2016C00802.

³² См.: Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Young G. Op. cit. P. 10.

³³ См.: Constitution of Federative Republic of Brazil. 3rd ed. (1998). URL: www.english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution.

³⁴ См.: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing / ed. by N. Steyler. Leiden, 2017. P. 207.

³⁰ См.: Commonwealth of Australia Constitution Act (1906). URL: www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx.

принципу — все, что не запрещено Союзом, может быть предметом правового регулирования³⁵.

Особенности проявляются в том, что судебная власть федерального округа организована Союзом в отличие от штатов, где суды формируются штатами. Правовой статус федерального округа регламентируется органическим законом (как в муниципалитетах), а не Конституцией (как в штатах). При этом в федеральном округе избирается губернатор (как в штатах), а не мэр (как в муниципалитетах)³⁶.

Федеральная территория города Буэнос-Айрес в Аргентине именуется некоторыми авторами «автономным городом»³⁷.

В соответствии со ст. 129 Конституции Аргентины³⁸ город Буэнос-Айрес имеет автономную систему органов управления, собственные законодательные и юрисдикционные полномочия; глава правительства избирается населением города. Закон гарантирует национальные интересы на период, пока город Буэнос-Айрес будет столицей Республики. Согласно разд. 15 переходных положений Конституции Аргентины Конгрессу предоставлена прерогатива осуществления на территории столицы законодательной власти. Пункт 30 ст. 75 Конституции Аргентины определяет, что к ведению Конгресса относится право осуществлять в порядке исключительной компетенции законодательное регулирование на территории федеральной столицы и принимать законодательство, необходимое для выполнения задач, возложенных учреждениями национального значения на территории Республики.

³⁵ См.: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing / ed. by N. Steyler. P. 209.

³⁶ См.: Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Young G. Op. cit. P. 20.

³⁷ См.: Néstor Pedro Sagüés. An Introduction and Commentary to the Reform of the Argentine National Constitution // Inter-American Law Review. 1996. Vol. 28:1. P. 57.

³⁸ См.: Constitution of Argentine Nation (1853). URL: www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf.

На практике город Буэнос-Айрес обладает таким же объемом автономии, как и другие провинции. Единственная особенность состоит в том, что в отличие от иных провинций столица не имеет собственной полиции³⁹. Власти города на своем уровне самостоятельно контролируют осуществление законодательной, исполнительной и судебной власти⁴⁰.

Таким образом, между столичными федеральными округами существуют различия, как и между иными внутригосударственными образованиями.

Федеральные округа могут быть подразделены на две категории. К первой категории целесообразно отнести округа, которые управляются центральными властями как административные единицы (округ Колумбия в США). Во вторую категорию входят округа, которые по критерию объема самостоятельности в сфере внутреннего самоуправления фактически идентичны иным внутригосударственным образованиям, созданным в рамках конкретного государства (Бразилия). В формальном смысле Канберра находится под управлением британского монарха, а Буэнос-Айрес — Конгресса Аргентины.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что при всех существующих различиях территориальная организация публичной власти в федеральных территориях и федеральных округах характеризуется обобщающим признаком в виде резервирования в ведении центральных властей инструментов осуществления управления и контроля данными единицами. При этом в указанных статусах находятся столицы государств и иные внутригосударственные образования, различаются лишь масштабы влияния центра и особенности режима управления территориями, обуславливающиеся разными факторами детерминации.

³⁹ См.: Sorens J. Regional Autonomy in Developing Democracies Dataset. 2015. P. 3. URL: www.dartmouth.edu/~jsorens/autonomy_qual.pdf; Hernandez A. M. Consideration of Subnational Constitutions in Argentina. P. 2.

⁴⁰ Néstor Pedro Sagüés. Op. cit. P. 58.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Allan R. Brewer-Carias. Centralized Federalism in Venezuela. URL: <http://alanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2007/09/957.-900.-Centralized-federations-Duguesne.pdf>. P. 1.
- Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment / eds. by David J. Myers, Henry A. Dietz. United States of America. 2002.
- Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing / ed. by N. Steyler. Leiden, 2017.
- Farid S. Shuaib. The Islamic Legal System in Malaysia // Pacific Rim Law & Policy Journal. 2012 (January). Vol. 21. No. 1.
- Gilliland A. Choosing the Federal Capital: A Comparative Study of the United States, Canada and Australia // The Problem of the Capital City: New Research on Federal Capitals and Their Territory / ed. by K.-J. Nagel. Barcelona, 2013.
- Lakshadweep being Developed as Strategic Outpost for Navy. URL: www.indianexpress.com/article/india-others/lakshadweep-being-developed-as-strategic-outpost-for-navy.
- Murtaza H. Shaikh. The Federally Administered Tribal and Northern Areas: Fundamental Rights, Effective Representation and Political Autonomy // Solving Ethnic Conflict through Self-Government: A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe / ed. by T. Benedikter. Bozen, 2009.
- Naveed Ahmad Shinwari. Understanding FATA: Attitudes Towards Governance, Religion & Society in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas. Vol. IV. 2010. URL: www.understandingfata.org/files/Understadind-FATA-Vol-IV.pdf.

Ñestor Pedro Sagüés. An Introduction and Commentary to the Reform of the Argentine National Constitution // Inter-American Law Review. 1996. Vol. 28:1.

Pakistan's FATA: Lawless no More? URL: www.aljazeera.com/indepth/features/2014/03/pakistan-fata-lawless-no-more-2014321111550828897.html.

Robert C. Byrd. District of Columbia "Home Rule" // The American University Law Review. 1967. Vol. 16.

Sorens J. Regional Autonomy in Developing Democracies Dataset. 2015. URL: www.dartmouth.edu/~jsorens/autonomy_qual.pdf;
Hernandez A. M. Consideration of Subnational Constitutions in Argentina.

Sunil Raman. The Strategic Importance of Andaman and Nicobar Islands. URL: www.thediplomat.com/2016/the-strategic-importance-of-andaman-and-nicobar-islands/.

Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Young G. Capital Cities and their National Governments: Washington, D. C. in Comparative Perspective. Washington, 2005.

World and Peoples: Eastern and Southern Asia. Malaysia, Singapore, Brunei, and the Philippines. N. Y., 2008.

Конституция Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 г. // Конституции государств Азии. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010.

Конституция Республики Индия от 26 ноября 1949 г. // Конституции государств Азии. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010.

Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд. М., 2012.

Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12.