Сафина С.Б.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В СОСТАВЕ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА И ЗНАЧЕНИЕ

Safina S. B

FEDERAL TERRITORIES WITHIN THE FEDERATION: FEATURES OF THEIR STATUS AND SIGNIFICANCE

В статье рассматриваются федеральные территории в составе зарубежных федеративных государств и их правовое положение. Исследуется роль федеральных территорий в аспекте симметричности (асимметричности) федерации. Отмечается, что в определенных условиях, федеральные территории могут приобретать статус субъектов федерации, становясь тем самым, полноценными участниками федеративных отношений. Верно и обратное: по ряду причин субъект федерации или его часть может наделяться статусом федеральной территории.

Ключевые слова: федеральная территория, федерация, симметричная федерация, субъект федерации.

The article discusses federal territories in foreign federal states and their legal status. The role of federal territories in the aspect of the symmetry (asymmetry) of the federation is investigated. The author is noted that in certain conditions federal territories can acquire the status of subjects of the federation, thereby becoming full-fledged federal relations. The opposite is also true: for a number of reasons, a subject of the federation or part of it may be granted the status of a federal territory.

Keywords: federal territory, federation, symmetrical federation, subject of the federation.

Исследуя федеративные государства, ученые неизбежно затрагивают вопросы особенностей состава и правового статуса составляющих федерацию частей. Традиционно под федерацией понимается сложное союзное государство, состоящее из государств или государство подобных единиц, именуемых субъектами федерации. В разных федеративных государствах они обладают схожим статусом, но при этом отличаются большей или меньшей самостоятельностью. Как правило, федеральная конституция закрепляет перечень субъектов федерации и в той или иной степени очерчивает границы их конституционно-правового статуса. Принципиальное положение о том, что территория федерации состоит из территорий ее субъектов в конституционных текстах, содержится не всегда. Более того, во многих федеративных государствах, как показывает мировая практика, помимо собственно субъектов федерации в их составе содержатся и иные территориальные образования (несубъекты),

обладающие совершенно разнообразным статусом. Это так называемые федеральные территории, не являющиеся субъектами федерации, управляемые непосредственно центральной властью, к которым принято относить федеральные (столичные) округа, союзные территории, федеральные владения, ассоциированные государства и проч.

Где-то статус федеральных территорий очень близок к статусу субъектов федерации, где-то он значительно ниже, но почти всегда, говорит о том, что по мере становления и развития федеративного государства в последнем происходили процессы признания и учета объективно существующих региональных особенностей. Таким образом, наличие федеральных территорий в составе федеративного государства нередко является свидетельством экономической, политической, исторической, этнической и другой специфики составных частей федерации.

Федеральные территории есть в большинстве федераций, но, например, в Гер-

мании их нет. Не было их до последнего времени и в России, но с внесением последних конституционных поправок¹ их создание возможно: согласно ч.1 статьи 67 на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Первой такой федеральной территорией объявлен наукоград Сириус: 22 декабря 2020 года был принят Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории Сириус».

Зарубежная практика демонстрирует разные подходы к определению состава федераций и статуса федеральных территорий. Особенным образом определен состав бразильской федерации. В соответствии со статьей 1 ее Конституции Федеративная Республика Бразилия определяется как «нерасторжимый союз штатов, муниципий и Федерального округа». Тем самым подтверждается подход, согласно которому федерация не всегда образуется только своими субъектами. При этом конституция Бразилии закрепляет, что территории могут преобразовываться в штат или штаты вправе образовывать новые федеральные территории (§2, §3 статьи 18).

Федеральные округа в федеративных государствах довольно часто образуются сразу же после оформления федерации и являются местопребыванием правительства федерации. Они не входят в состав ни одного субъекта федерации и не обладают его статусом. Федеральные (столичные) округа исполняют функции столицы, имеют постоянное население, обладающее правом самоуправления. Жители федеральных округов могут участвовать в выборах федерального уровня, но федеральное правительство обладает полной юрисдикцией в отношении федерального округа и может отменять принятое на местном уровне регулирование.

Федеральный округ, как известно, существует в США: это округ Колумбия, специально выделенный под столицу США — город Вашингтон. Здесь важно заметить, что территория округа Колумбия поначалу относилась к землям штата Мэриленд. Также в США есть и 14 федеральных территорий, которые не входят ни в какой американский штат и находятся под контролем федерального правительства. Среди них Пуэрто-Рико (самая

крупная территория), Гуам, Американское Самоа, часть Виргинских островов, Микронезия и др. Все территории являются самоуправляемыми с выборными законодательными органами, реализующими делегированные им некоторые полномочия федеральной власти. Так называемое «ассоциированное государство» Пуэрто-Рико (свободно присоединившееся государство) — территориальное образование, имеющие некоторые черты государственности, входящее на особых условиях в состав США и передавшее ей часть своего суверенитета. Эта федеральная территория также самоуправяема, пользуется некоторыми экономическими (налоговыми, трудовыми) льготами. При этом Пуэрто-Рико имеет свою конституцию, двухпалатную легислатуру, избираемого губернатора, а также представительство в Палате Представителей Конгресса США с правом совещательного голоса.

В Канаде помимо 10 субъектов федерации (провинций) в составе государства находятся три федеральные территории, образованные преимущественно для разработки и добычи ценных полезных ископаемых и поддержки традиционного образа жизни коренного населения (Юкон, Северо-Западные территории, Нунавут). Уже с 1960-х годов на этих территориях практикуется самоуправление, проводятся местные выборы. Похожесть с провинциями обусловлена также созданными органами законодательной и исполнительной власти федеральных территорий, наличием законодательных полномочий (преимущественно в здравоохранении, образовании, социальной сфере, местном самоуправлении и использовании возобновляемых природных ресурсов), делегированных им федеральным центром. В результате вся система управления по отношению к этим федеральным территориям постепенно приближается к модели управления провинциями Канады.

В Австралии, помимо шести штатов, также образовано 10 федеральных территорий. Наиболее крупными из них являются Австралийская столичная территория (первоначально известная как Территория федеральной столицы) и Северная территория. Федеральные территории, согласно Конституции, напрямую подчиняются правительству Австралийского Содружества. В частности, федеральный парламент может отменить любое решение парламента территории, чего не может сделать в отношении штатов. В трёх федеральных территориях (в

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Во исполнение этой конституционной нормы был принят Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

Австралийской столичной территории, в Северной территории и на острове Нор-фолк) имеются свои парламенты. Степень самоуправления в территориях довольно низкая, что подтверждается тем, что в случае необходимости в отношении федеральных территорий парламентом Австралии может быть установлено любое правовое регулирование, в том числе вступающее в противоречие с законодательными актами таких территорий.

В Индии существует 7 союзных территорий, имеющих особый статус. Необходимо отметить, что столица государства Дели (союзная территория) не входит ни в один штат, именуется Национальным столичным округом, а в настоящее время добивается статуса штата. В силу статьи 239 Конституции Индии союзные территории находятся под юрисдикцией федерального президента, который «действует таким образом, какой он найдет подходящим, через назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана». Президент может посредством указа приостановить действие какого-либо положения закона, принятого в отношении союзной территории. Нельзя не отметить следующей особенности индийской федерации: если в других федеративных государствах в большинстве случаев федеральные территории со временем получают статус субъектов федерации, то в Индии самый влиятельный по своему статусу штат Джамму и Кашмир перешел в разряд союзных территорий. В 2019 году вступило в силу решение об отмене статуса штата для названного региона. Правительство Индии приняло решение исключить из Конституции Индии статью 370, наделявшую особым статусом северный штат, и внесло законопроект о разделении его на две союзные территории. Теперь эти земли разделены на две союзных территории («Джамму и Кашмир» и «Ладакх»), что означает их передачу под прямое подчинение центральному правительству и утрату особого статуса.

Как уже было замечено, федеральные территории обладают возможностью стать субъектами федерации, что подтверждается нормами некоторых конституций о судьбе территории в случае перенесения столицы в другое место. Так, статья 44 Конституции Мексики 1917 года гласит: «Федеральный округ занимает свою настоящую территорию, а если Федеральные власти изберут другое место своего пребывания, то территория округа будет преобразована в штат Валье де Мехико в пределах и с границами, которые определит Федеральный Конгресс».

В Малайзии существуют три территории прямого федерального подчинения. Столица Малайзии Куала-Лумпур управляется напрямую из центра и не принадлежит ни одному штату. В соответствии с Конституцией Малайзии управление федеральными территориями относится к ведению федерации и осуществляется федеральным правительством, в частности министерством федеральных территорий.

Федеральные территории также выделены в Пакистане, Нигерии, Аргентине, Венесуэле. Федеральные владения Венесуэлы, в большинстве своем, небольшие по территории, малонаселенные и экономически слабо развитые прибрежные острова.

Таким образом, говоря о статусе федеральных территорий, можно сделать вывод, что это территории, являющиеся составными частями федерации, управляемые федеральной властью напрямую и не имеющие полноценного значения в федеративных отношениях. Бывает, что это регионы с тяжелым историческим наследием или конфликтным потенциалом. Федеральные территории могут находиться внутри основной территории государства, а могут быть и удалены от нее. В этом случае это территории, например, острова со сложными природно-климатическими условиями. Роль различных федеральных территорий бывает несопоставима между собой. Так статус федерального округа и статус федерального владения сильно различаются.

Вопрос о федеральных территориях часто актуализируется в связи с исследованием федераций на предмет их симметричности (асимметричности). Симметричной федерацией принято считать федерацию, в которой все субъекты федерации обладают равным правовым статусом. В противном случае федерация является асимметричной. Однако многие ученые считают такой подход упрощенным и не отражающим реальные федеративные отношения в разных странах, в связи с чем говорят о более дифференцированном подходе в методике оценивания федераций.

В.Е. Чиркин, например, выделял три разновидности современной асимметричной федерации [1, 22-24]. К первому виду он относил такие федерации, в которых наряду с их равноправными субъектами в составе присутствуют и другие территориальные образования (федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения и т.п.). В этом случае неравенство проявляется уже в

структуре федерации, когда взаимодействуют равноправные субъекты федерации и ограниченные в правах несубъекты (например, США). Ко второму виду В.Е.Чиркин относил федеративные государства, которые состоят только из субъектов федерации, но отличаются по своему правовому статусу и особенностям (например, Россия). В качестве модели третьего вида В.Е.Чиркин рассматривал федерации с присущей им «скрытой асимметрией», которые хотя и состоят только из однопорядковых субъектов, имеющих одинаковые названия, но равны не во всех отношениях (например, Германия).

В отличие от В.Е.Чиркина, М.Х. Фарушин считал, что «симметрия и асимметрия в федеративном государстве рассматриваются с точки зрения положения только субъектов федерации, статус же несубъектов в данном случае значения не имеет» [2, 185] и в связи с этим подход, при котором признаком асимметричной федерации выступает наличие наряду с субъектами федерации других территориальных единиц (федеральных территорий, округов, владений и т.д.), считал сугубо институциональным [2, 185].

И.А.Умнова, выделяя три типа федеративных государств (симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии) [3, 39-40], относила США к симметричным государствам с элементами асимметрии и считала, что наличие федеральных округов, федеральных территорий, ассоциированных государств и иных территорий, не являющихся субъектами федерации, означает наличие элементов асимметрии, не меняющих в целом общей симметричности федерации. И, учитывая, что такие территории могут стать атрибутом любого государства (унитарного или федеративного), предлагала проводить различие между асимметричными федерациями и асимметричными государствами, понимая под асимметричностью федерации неравноправие территорий, признанных субъектами федерации, а под асимметричностью государства – наличие наряду с субъектами федерации в качестве составной части территории с другим статусом [3, 40].

Схожую с И.А.Умновой позицию высказывал и И.В.Лексин. В частности, он отмечал, что «исходя из зарубежной практики, допустимо говорить о членстве в федерации лишь полноценных самоуправляемых территориальных единиц, подразумевая, что иные территории (федеральные, столичные и т.п.) являются

составными частями федерации в значении государства, но не федерации в значении союза (например, США как союз состоят из 50 штатов, но в территорию США помимо штатов непосредственно входит территория Федерального округа Колумбия и атолла Пальмира)» [4, 203].

Таким образом, если тезис об отсутствии равенства правового статуса субъектов федерации как очевидного признака асимметрии не вызывает дискуссий, то вопрос о наличии федеральных территорий в составе федерации как признака асимметричной федерации не бесспорен. По нашему мнению, выделение в составе федерации помимо субъектов федерации иных территориальных образований (например, федеральных территорий) дает основания считать такую федерацию асимметричной.

Как справедливо отмечают большинство ученых, ни одно федеративное государство нельзя назвать полностью симметричным ни с юридической точки зрения, ни, тем более, фактически. И в этой связи разделение федераций на симметричные и асимметричные не имеет абсолютного характера. Мировой опыт свидетельствует о том, что современные федерации в большинстве своем являются асимметричными. Кроме того, история федеративных государств свидетельствует о том, что в определенный период их развития федеральные территории могут приобретать статус субъектов федерации, становясь тем самым, полноценными участниками федеративных отношений. Но верно и обратное: из территории субъекта федерации всегда можно в соответствии с установленными законом процедурами выделить территорию, которая перейдет под прямое федеральное управление.

В большинстве федеративных государств на федеральных территориях проживает постоянное население, сформированы свои органы власти, осуществляется самоуправление. Создание таких территорий, часто имеющих экономические льготы или дотации, служит инструментом выравнивания бюджетных диспропорций в регионах. Особую роль федеральные территории выполняют в случаях разрешения потенциальных этнических конфликтов, сохранения природной или культурно-исторической уникальности отдельной части государства.

При этом произвольно определять федеральные территории, очевидно, не является верным. Решение о создании федеральных территорий должно соответствовать принципам обоснованности, за-

конности, соразмерности неизбежных в этом случае ограничений «федеративной» свободы и преследуемых целей. Преобразование субъекта федерации

или его части в федеральную территорию должно быть благоприятно для местного населения и развития данного региона.

Литература

1. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Издательство МНИМП. 1997. - 128 с.
2. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М.: Юрист. 2004. - 527 с.
3. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело. 1998. - 280 с.
4. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД. 2014. - 432 с.

References

1. Chirkin V.Ye. Sovremennoye federativnoye gosudarstvo. M.: Izdatel'stvo MNIMP. 1997. - 128 s.
2. Farukshin M.KH. Federalizm: teoreticheskiye i prikladnyye aspekty. M.: Yurist". 2004. - 527 s.
3. Umnova I.A. Konstitutsionnyye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma. M.: Delo. 1998. - 280 s.
4. Leksin I.V. Territorial'noye ustroystvo Rossii: Konstitutsionno-pravovyye problemy. M.: LENAND. 2014. - 432 s.

САФИНА Светлана Борисовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. 450008, Россия, г. Уфа, улица Заки Валиди, 40; старший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: svetlanasafina@mail.ru

SAFINA Svetlana Borisovna, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Bashkir academy of public administration and management under Head of the Republic Bashkortostan; 450008, Russia, Ufa, Zaki Validi str., 40; Senior Researcher of the Department of Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76. E-mail: svetlanasafina@mail.ru