

О.Н. Валентик**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ИНСТРУМЕНТ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Институт экономики Российской академии наук

Москва, Россия

Рассматривается одна из наиболее интересных новаций, реализованных в ходе внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ в 2020 г. – возможность образования в стране так называемых «федеральных территорий». Мировой опыт управления пространственным развитием знает много примеров использования такого института. Однако условия, цели и механизмы его практического внедрения в российских условиях еще нуждаются в экономико-правовом обосновании и конкретизации. До настоящего времени нет исчерпывающего объяснения того, какие именно проблемы препятствуют решению хозяйственных, социальных и иных проблем соответствующих территорий на основе «стандартных» структур регионального и субрегионального (в том числе, муниципального) управления. Немало вопросов вызывают и экономико-правовые аспекты интеграции федеральных территорий в пространственную структуру России как государства федеративного типа, а также в действующую систему государственного и муниципального управления. Наконец, следует решить вопрос о роли федеральных территорий как объектов и/или субъектов политики обеспечения национальной безопасности, включая соответствующие изменения и дополнения в ФЗ № 390 «О безопасности», а также в действующие стратегии безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная и экономическая безопасность, федеральная территория, пространственное регулирование, субъекты Федерации, местное самоуправление.

Введение

Принятие Федерального закона № 172 о стратегическом планировании [1] не только утвердило пространственное развитие экономики как одно из важнейших направлений социально-экономического стратегирования, но и дало мощный толчок к обогащению его институционально-инструментального аппарата. Во многом новации относительно целей, институтов и инструментов социально-экономического стратегирования нашли отражение в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года». [2]. На данный момент многие из них пока не обрели достаточной ясности по целевой функции и механизмам практической реализации (например, так называемые геостратегические территории страны, перспективные центры экономического роста и пр.) Тем не менее, в настоящее

время даже то, что представлено в этой Стратегии, судя по конституционным новациям, представляется не вполне достаточным для проведения гибкой адресной политики пространственного регулирования в экономике, а также для обеспечения связанных с пространственным развитием требований национальной безопасности. Видимо, это и стало одной из причин того, что при внесении изменений и дополнений в Конституцию РФ в 2020 г. в ее текст было введено положение о возможности создания в России так называемых «федеральных территорий» [3].

Федеральные территории: о чем говорит зарубежный опыт?

При предварительном обсуждении целесообразности института «федеральных территорий» их перспективы в России связывались в основном с регионами Арктики и иными труднодоступными ареалами нового освоения, где в силу объективных причин (удаленность, малонаселенность и пр.) управление социально-экономическим развитием территорий на основе «традиционных структур» регионального и, тем более, муниципального уровня представляется весьма сложным. Уже этот мотив создания федеральных территорий достаточно прочно привязывает их к реализации требований национальной безопасности Российской Федерации, во многом обусловленных обеспечением достаточного уровня социально-экономического развития всех регионов страны, в том числе, и окраинных, созданием действенных систем управления этими территориями. Однако, как будет показано ниже, фактически развитие ситуации с федеральными территориями в Российской Федерации пошло в несколько ином направлении.

Каковы же проблемы и реальные перспективы этого института пространственного регулирования в российских условиях? Для ответа на данный вопрос следует кратко обратиться к опыту создания и функционирования федеральных территорий за рубежом. В этом смысле наибольший интерес представляют три вопроса: основные причины выделения института федеральных территорий; ключевые признаки федеральных территорий; их позиционирование в административной структуре того или иного государства. Однако предварительно следует сделать одно важное замечание. Оно касается того, что институт «федеральных территорий» свойственен не только государствам с федеративным устройством. Подобные территории различной типологии (например, особых округов и пр.) существуют и в государствах унитарного типа. В этом смысле в общем виде было бы правильнее говорить не о «федеральных территориях», а о «территориях центрального подчинения» или о «территориях с особым статусом» и пр. Однако далее мы обобщенно будем говорить именно о федеральных территориях, поскольку именно это понятие закреплено в обновленной версии Конституции РФ [4].

Обращаясь к зарубежному опыту использования «федеральных территорий», следует учесть, что за рубежом существование в границах государств (прежде всего, федеративных) неких территорий с особым порядком функционирования структур публичной власти не считается фактом нарушения принципа территориального единства или изменения формы государственно-территориального устройства с федеральной на унитарную.

Федеральные территории, по наиболее распространенному определению, представляют собой внутригосударственные образования, находящиеся, в отличие от остальных, под непосредственным управлением со стороны центральных властей, даже несмотря на наличие некоторых собственных или «внутренних» органов публичной власти. Такие территории сформированы в США, Канаде, Австралии, Малайзии, Индии, Пакистане, Венесуэле и некоторых других странах. Главной отличительной особенностью федеральных территорий в составе тех или иных государств следует считать их условную внутреннюю автономию, сочетающуюся с правом жесткого управления и контроля со стороны центральной власти, что продиктовано общегосударственными интересами административного, оборонного, экономического, экологического, национально-этнического и иного характера. При этом следует учитывать, что конституционно-правовые статусы указанных территорий существенным образом различаются, прежде всего, от тех причин, которыми было продиктовано создание той или иной федеральной территории.

Примерами федеральных территорий с особым статусом и особыми системами организации публичной власти могут служить находящиеся в Австралии столичная территория – Канберра и территория Джервис-Бей, где расположены военно-морская база Австралии и самый крупный торговый порт. Аналогично можно рассматривать федеральный округ Мехико в Мексике. Этот округ имеет собственный орган представительной власти, главу исполнительной власти (главу округа), а также и свою судебную инстанцию. Примером также может служить столичный федеральный округ Колумбия в США, выдвигающий собственного представителя в Палату представителей Конгресса США и делегирующий (после ратификации 23-й поправки к Конституции США в 1961 г.) трех выборщиков на выборах Президента страны [5].

Примером формирования федеральных территорий под воздействием факторов природно-географического и экологического характера выступает Канада. В этой стране 10 провинций (субъектов Федерации) и 3 федеральные территории: Нунавут; Северо-Западные территории; Юкон. В отличие от провинций, полномочия федеральных территорий определяются не конституционным актом (Конституцией), а Правительством страны. Одной из наиболее значимых концепций развития данной страны

на перспективу является переход федеральных территорий в статус провинций по мере экономического и социально-демографического развития, развития транспортных систем, достижения гарантий экологической устойчивости данных территорий и пр. [6].

В зарубежной практике федеральные территории или округа с особым статусом часто формируются в пределах столичного региона. При этом правовой статус этих федеральных территорий или округов может быть различным. Например, в Бразилии и Аргентине федеральные округа как субъекты управления обладают таким же объемом полномочий, что и другие субфедеральные структуры этих государств. А вот федеральные округа в США и Австралии характеризуются высокой степенью централизации управления со стороны центральной власти.

Практика создания разного рода федеральных территорий характерна и для ряда развивающихся стран. Например, в Малайзии статус федеральной территории присвоен г. Куала-Лумпур ввиду его особой роли как столицы государства. Система управления данными территориями здесь высоко централизована. Например, в соответствии со ст. 4 Акта о федеральной столице, все полномочия по вопросам местного значения в г. Куала-Лумпур находятся в компетенции комиссара, назначаемого монархом Малайзии, сроком на пять лет [7].

Федеральные территории, имеющие название «союзных», функционируют в Индии. Наличие в стране подобных особых территориальных структур на фоне единой системы штатов как субъектов индийской федерации, на практике аргументируется различными национально-этническими, стратегическими, политическими и административными причинами. Так, особые территории Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу ранее находились под управлением Португалии, а Пудучерри – под управлением Франции, что стало причиной сохранения в этих территориях целого ряда их специфических особенностей развития (влияние историко-культурного фактора). Союзная территория Чандигарх одновременно является столицей двух штатов – Пенджаб и Харьяна, а г. Дели – столица Индии (политические и административные факторы создания особых территориальных структур). Принадлежащие Индии Андаманские и Никобарские острова имеют стратегическое значение для страны для поддержания ее военно-морской мощи. Территорию Лакшадвип также предполагается использовать для целей развития военно-морских сил страны. Данные особые территории управляются Президентом Индии через назначаемого им управляющего, но при этом союзная территория может создать орган управления, избираемый (либо частично назначаемый и частично избираемый) в качестве представительного органа союзной территории, либо в качестве ее совета министров, либо сформировать оба органа местной власти [8].

Исходя из анализа зарубежного опыта формирования и функционирования особых федеральных территорий, можно сделать ряд выводов, важных для становления, функционирования и законодательного регулирования аналогичной практики в Российской Федерации.

Во-первых, причины создания федеральных или особых территорий (округов) могут быть различны, при этом практика управления ими (в том числе, и степень централизации) формируется под те задачи, которые ставились при создании данных территорий.

Во-вторых, при создании федеральных или особых территорий (независимо от причин) все-таки очевидно стремление неким образом универсализировать их статус по кругу полномочий и управленческих взаимодействий с центральной властью. Значительная дифференциация статусов имеющих в государстве федеральных территорий ведет к дополнительным сложностям в управлении этими территориями с точки зрения обеспечения приоритетов общегосударственного характера.

В-третьих, при создании федеральных или особых территорий (здесь не имеются в виду особые экономические зоны и подобные им локальные образования) предпринимаются все меры к сохранению в этом случае единого экономического и социального пространства страны.

В-четвертых, (что характерно для особых территорий в экономически продвинутых странах с устойчивыми традициями демократии), управленческая особость федеральных территорий концентрируется преимущественно вокруг оси «федеральная власть – региональная власть», но не ведет к усечению возможностей и полномочий местных общин, т.е., местного самоуправления граждан.

Наконец, в-пятых, зарубежной практике развития института «федеральных территорий», как правило, присуще использование особого органа исполнительной власти федерального уровня, осуществляющего функции регулирования и контроля этих территорий и действующих там локальных органов управления.

Федеральные территории в российских экономических и правовых реалиях

В полной мере признавая за институтом «федеральных территорий» статус конституционно-правовой новации для Российской Федерации и свойственной ей системы публичного управления, нельзя не отметить, что определенные случаи «отчуждения» тех или иных объектов (пространств) под преимущественную эгиду федеральной власти имелись у нас и ранее, продолжая широко использоваться в настоящее время. Другими словами, следует признать, что, несмотря на очевидную новизну института «федеральных территорий» для пространственной структуризации Российской Федерации, имеет место факт существования особых режимов организации

публичной власти в отдельно взятых пространственных ареалах территории страны. Так, изначально Конституцией РФ 1993 г. особым статусом были наделены внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними, которые не были включены в территорию какого-либо субъекта Федерации. В научной литературе справедливо обращается внимание также на специальный статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), для которых специфика организации на местах публичной власти устанавливается отдельным федеральным законом о статусе подобных административно-территориальных образований [9].

Далее, действующим законодательством предусмотрено принятие особых федеральных законов для регулирования специфики полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково», а равно и на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) [10], в пределах инновационных научно-технологических центров и территорий Арктической зоны [11], ЗАТО [12]. Поскольку в настоящее время в Конституции РФ обозначено единство государственного и муниципального управления в системе «публичной власти», под свойственную «федеральным территориям» специфику в равной мере попадают и все случаи особого регулирования (ограничения) полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Это ситуация, когда законом (гл. 11 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [13] устанавливается практика передачи части полномочий муниципалитетов органам, не входящим в установленную Конституцией РФ систему органов регионального и субрегионального управления. Так, в настоящее время в данной главе ФЗ № 131 имеется уже 10 позиций, указывающих на наличие особенности организации местного самоуправления в пределах различных «особых» территорий и публично-правовых образований. В большинстве случаев эта специфика сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления неким иным структурам как государственного, так и негосударственного характера.

При этом каждый из этих случаев «особого статуса» конкретно регулируется отдельным нормативно-правовым актом, а единого законодательного регулирования того, когда, в каких случаях, на какой период и в каком объеме такие «изъятия» полномочий органов местного самоуправления могут производиться, не существует. Такая полномочная дифференциация публичной власти по территории страны, включая и нарушение ее единого пространства местного самоуправления граждан, безусловно, может рассматриваться как реальная угроза национальной и экономической безопасности страны.

Эта проблема прямо проецируется и на ситуацию с практикой формирования «федеральных территорий». На наш взгляд, из текста конституционных новаций 2020 г. в части проблемы «федеральных территорий» вытекает мысль о принятии единого закона, определяющего суть института «федеральных территорий», основные посылки к их созданию, особенности режима функционирования и управления и пр. Только в этом случае можно избежать ситуации, когда разнообразие статусов данных территорий приведет к усложнению практики централизованного управления ими, а также к трудностям с обеспечением прав граждан на местное самоуправление в пределах данных территорий.

По сути, это и есть известные угрозы национальной и экономической безопасности страны, потенциально связанные с недостаточно урегулированным институтом «федеральных территорий». Хорошо заметно, что обе, действующие сегодня «базовые» стратегии безопасности для Российской Федерации [14,15] уделяют большое внимание эффективности функционирования всей системы государственного и муниципального управления. Так, в Стратегии национальной безопасности (п. 62) говорится о необходимости обеспечить «повышение эффективности и качества государственного управления экономикой». Стратегия экономической безопасности относит к вызовам и угрозам для страны такой негативный фактор, как «недостаточно эффективное государственное управление». Все это требует поддержания в стране не только единого экономического и социального пространства, но и достаточно единого управленческого пространства с равно сбалансированными повсеместно полномочиями федеральной, региональной и местной власти. И если от этого принципа допускаются отступления, то они должны универсально регулироваться на законодательном уровне, а не фиксироваться в каждом случае отдельным нормативно-правовым актом.

Однако «старт» института «федеральных территорий» в Российской Федерации показал, что на деле здесь возобладала модель индивидуализированного, а не единого законодательного регулирования, не только ущербная для «вертикали» государственного и муниципального управления, но допускающая отступление от требований безопасного социально-экономического развития страны и ее регионов. Убедительным примером в этом отношении может служить первый опыт создания Федеральной территории «Сириус» (Краснодарский край). Эта территория образована на основе целевого федерального закона [16]. В настоящее время еще не представляется возможным сколько-нибудь полно оценить опыт деятельности Федеральной территории «Сириус» и связанной с ней правоприменительной практики. Пока не представлены аргументы, убедительно иллюстрирующие социально-экономическую целесообразность создания этой территории. Нет и четких аргументов, доказывающих, что эффективное функционирование

данного территориального социально-экономического комплекса невозможно на основе повсеместно действующих в стране субрегиональных структур управления, а действительно требует новой для нашей практики пространственного регулирования модели Федеральной территории.

Вместе с тем, уже сейчас можно провести анализ федерального закона, регулирующего функционирование федеральной территории «Сириус», обосновано полагая, что законодательное обеспечение данного института пространственного развития при его дальнейшем продвижении в основном будет происходить на базе уже сейчас сформулированных в законе подходов. Анализ федерального закона по федеральной территории «Сириус» позволяет выделить несколько принципиальных моментов.

Прежде всего, можно сделать вывод, что в данном конкретном случае федеральная территория номинально остается в пределах субъекта Федерации и не образует собой отдельный элемент в пространственной структуре федеративного государства. Далее, данный закон (п. 1 ст. 2) содержит отсутствие в Конституции РФ определение федеральной территории как имеющего общегосударственное стратегическое значение публично-правового образования, в котором, в частности, устанавливаются особенности организации публичной власти, а также осуществления экономической и иной деятельности. Таким образом, наряду с особым публично-правовым статусом и системой управления, федеральная территория характеризуется и особенностями осуществления экономической и иной деятельности. Однако, что это за особенности осуществления экономической и иной деятельности и чем они должны регулироваться, понять довольно сложно.

Экономическая деятельность очень многообразна: предпринимательство (включая малое); инвестиции, инновации, финансирование и кредитование бизнеса и пр. В этом смысле регулятивное «поле» рассматриваемого федерального закона выглядит неравнозначным: особый публично-правовой статус и системы управления в пределах федеральной территории представлены в законе подробно, а вот присущие этой территории особенности осуществления экономической и иной деятельности только декларируются. По всей видимости, установление этих особенностей предполагается отнести или на подзаконный уровень нормативно-правового регулирования, или отразить в иных федеральных законах – по предпринимательству, инвестициям, инновациям и пр.

В законе отмечается, что федеральная территория «Сириус» должна иметь свой Устав и свою систему органов публичной власти (Совет территории и пр.), которым будут частично переданы полномочия субъекта Федерации, в том числе, и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Анализ законодательного регулирования относительно федеральной территории «Сириус» подтверждает, что эти правовые нормы в

преимущественной степени действуют в сторону существенного ограничения управленческих полномочий данного субъекта Федерации в пределах федеральной территории, которая все же остается в границах данного региона.

Не меньшая озабоченность связана и с тем, как в пределах федеральной территории будет реализовываться система местного самоуправления, которая составляет один из важнейших институтов демократического государства и нарушение (ущемление) которой можно рассматривать как реальную угрозу социально-политической стабильности и безопасности страны. Надо сказать, что положения закона в данном случае вызывают некоторые сомнения. Так, в соответствии данным законом (ч. 2. ст. 2), местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется проживающими на ее территории гражданами в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус». Если считать таким органом Совет федеральной территории, то он не является полностью выборным от населения (выбирается только 9 членов Совета из 17), а остальные назначаются «сверху» (Президентом РФ, Правительством РФ и субъектом Федерации, куда входит федеральная территория).

На наш взгляд, это не в полной мере соответствует тем общим принципам организации местного самоуправления, которые изложены в соответствующем федеральном законе. Так, ФЗ № 131 определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, а именно как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. При этом закон определяет органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования институты власти, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Возможность формирования этих органов путем полного или частичного наполнения их состава за счет «назначений» сверху здесь явно не просматривается.

На наш взгляд, более целесообразно было бы организовать систему управления федеральной территорией (как и во многих иных «особых» случаях) в режиме субрегионального органа государственной власти, которые существовали во многих субъектах Федерации до муниципальной реформы 2003 г. Это позволило бы избежать создания неких «смешанных» государственно-муниципальных институтов управления и четко разграничить полномочия субрегионального органа государственной власти и органа местного самоуправления, но при этом данные новации должны быть закреплены в ФЗ № 131 по общим принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Заключение

Существует целый ряд аргументов, которые в полной мере оправдывают включение института федеральных территорий в состав пространственно-административной структуры российской государственности. Однако позитивный эффект от создания этих территорий, в том числе, и в контексте обеспечения требований национальной и экономической безопасности, задает необходимость соблюдения комплекса условий, направленных на гарантированное соблюдение принципа территориальной целостности и единства российского государства, сохранения устойчивости и эффективности системы государственного и муниципального управления. В интересах национальной и экономической безопасности страны федеральные территории должны не «расшатывать», а укреплять федеративные основы российской государственности и ее целостности (симметрии).

Все эти положения должны найти отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. В нашей экономической литературе уже указывалось на необходимость в большей мере развернуть или конкретизировать институционально-инструментальный аппарат этой стратегии [17]. С учетом рассмотренных выше конституционных новаций есть все основания полагать, что федеральные территории также должны быть интегрированы в институциональный аппарат стратегий безопасности как один из инструментов экономического развития рубежных территорий страны, укрепления их инфраструктурной базы, инновационного «прорыва» в экономике страны и ее регионов. Соответственно, было бы целесообразно выделить в данной Стратегии блок вопросов, касающихся особенностей обеспечения требований безопасности в пределах федеральных территорий, а также иных территорий со специальными режимами осуществления публичной власти и ведения предпринимательской и иной экономической деятельности.

© Валентик О.Н., 2021

Библиографический список

- [1] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
- [2] Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/>.
- [3] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/.

-
- [4] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1.07.2020). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/c6c37a8f0ecaf4d38652b9ece2200bbe4c34a3e7/.
- [5] Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // *Lex Russica*. 2020. № 12 (169). С. 42-53.
- [6] Синцов Г.В. Проблемы функционирования канадской модели федерализма в контексте отношений между федерацией и входящими в ее состав субъектами // *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 4А. С. 57-65.
- [7] Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смещение конституционно-правовых моделей // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 6 (67). С. 30-37.
- [8] Ирхин И.В. Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии (конституционно-правовое исследование). М.: Инфра-М, 2019. 465 с.
- [9] Добрыдень Е.А. Проблематика федеральных территорий в поправках к Конституции РФ // *Актуальные исследования*. 2020. № 11 (14). С. 109-111.
- [10] Лукьянова З.А., Пичугина Е.П. Создание федеральных территорий опережающего развития в России // *Современное общество и власть*. 2017. № 2 (12). С. 193-196.
- [11] Карабаева А.Р. Современные перспективы и вызовы для устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. В сб.: *Цивилизационные аспекты развития Арктических регионов России*. М.: Ин-т мировых цивилизаций. 2020. С. 114-122.
- [12] Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. № 3297-1 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/.
- [13] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
- [14] «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.
- [15] «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.
- [16] Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/.
- [17] Карпунин В.И., Новашина Т.С. О механизмах обеспечения национальной безопасности России. В сб.: *Глобальные проблемы модернизации национальной экономики*. Тамбов: Тамбовский гос. ун-т. 2019. С. 61-77.

O.N. Valentik**FEDERAL TERRITORIES AS AN INSTRUMENT
OF NATIONAL SECURITY**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Abstract. The article considers one of the most interesting innovations implemented via the introduction of amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation of 2020. This innovation is the possibility of the formation in the country of so-called "federal territories". As it's shown in the article, the world experience of spatial development management includes many examples of the use of such an institution as "federal territories". However, the conditions, goals and mechanisms of practical application of this institution in the conditions of Russia still need economic and legal justification and specification. There is no comprehensive explanation of what exact problems hinder the solution of economic, social and other problems of the respective territories on the basis of "standard" structures of regional and sub-regional (including municipal) management. The economic and legal aspects of the integration of federal territories into the spatial structure of Russia as a federal state, as well as into the acting system of state and municipal administration, also put a lot of questions. Finally, the problem of the role of the federal territories as objects and/or subjects of the national security policy should be resolved. Besides, the relevant amendments and additions to Federal Law No.390 "On Security" and to the acting security strategies of the Russian Federation should be argued.

Keywords: Federation, federal territory, spatial regulation, subjects of the Federation, local self-government.

References

- [1] Federal Law dated June 28. 2014. No. 172-ФЗ "On the Strategic Planning in the Russian Federation". [Electronic resource]. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
- [2] The Order of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019. No.207-r "On the Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period until 2025". [Electronic resource]. Available at: URL: <http://government.ru/docs/35733/>
- [3] The Law of the Russian Federation on the amendments to the Constitution of the Russian Federation of March, 14 2020. No.1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of the public power". [Electronic resource]. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
- [4] The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December, 12. 1993 with amendments, approved during the all-Russian vote on July, 1. 2020). [Electronic resource]. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/c6c37a8f0ecaf4d38652b9ece2200bbe4c34a3e7/

-
- [5] Zenin, S.S. (2020). [The system of public power in the Russian Federation: new approaches to legal regulation in the context of the constitutional reform]. *Lex Russica* [Lex Russica]. No. 12 (169). pp. 42-53. (In Russ).
- [6] Sintsov, G.V. (2017). [The problems of functioning of the Canadian model of federalism in the context of relations between the federation and its subjects]. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International law]. Vol. 7. No. 4A. pp. 57-65. (In Russ).
- [7] Irkhin, I.V. (2017). [Federal territories and Federal Districts: mixing of constitutional and legal models]. *Infra-M* [Infra-M]. No. 6 (67). pp. 30-37. (In Russ).
- [8] Irkhin I.V. (2019). [Territorial autonomies in foreign unitary and regional states of Europe and Asia (constitutional and legal research)]. *Infra-M* [Infra-M]. 465 p. (In Russ).
- [9] Dobryden, E.A. (2020). [Problems of the Federal territories in the amendments to the Constitution of Russia]. *Aktual'nye issledovaniya* [Actual research]. No. 11 (14). pp. 109-111. (In Russ).
- [10] Lukyanova, Z.A., Pichugina, E.P. (2017). [The creation of federal territories of advanced development in Russia]. *Sovremennoe obshchestvo i vlast'* [Modern society and power]. No. 2 (12). pp. 193-196. (In Russ).
- [11] Karabaeva, A.R. (2020). [Modern prospects and challenges for sustainable development of the Arctic, zone of the Russian Federation]. *M.: In-t mirovyh civilizacij* [Moscow: The Institute of World Civilizations]. p. 114-122. (In Russ).
- [12] The Law of the Russian Federation "On the closed administrative-territorial units" of July 14, 1992. No. 3297-1 [Electronic resource]. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/
- [13] Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
- [14] "On the National Security Strategy of the Russian Federation". The Decree of the President of the Russian Federation No.683 of December 31, 2015. [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/
- [15] "On the Strategy of Economic Security of the Russian Federation for the period up to 2030". The Decree of the President of the Russian Federation No. 208 of May 13, 2017. [Electronic resource]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>
- [16] Federal Law No.437-FZ of December 22, 2020 "On the Federal territory of "Sirius" [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/
- [17] Karpunin, V.I., Novashina, T.S. (2019). [On the mechanisms of ensuring national security of Russia]. *Tambov: Tambovskij gos. un-t* [Tambov: Tambov State University]. pp. 61-77. (In Russ).