

Научная статья
УДК 341.112
DOI: 10.14529/law230212

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ

Н. С. Конева, konevans@susu.ru
Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье рассматривается, как изменения территориального и пространственного устройства государства отражаются в механизме публичной власти. Обозначены тенденции трансформации категории «территория», рассмотрены вопросы ее возможной замены категорией «пространство». Рассмотрены особенности федеральных территорий, отражающих специфику территориального устройства государства, особенности и стратегические цели развития части территории государства без изменения формы государственного устройства. Выявлены тенденции развития доктрины публичной власти с учетом особенностей территориального и пространственного развития государства.

Ключевые слова: территориальное устройство, субъекты Российской Федерации, федеральные территории, пространственные пределы власти, публичная власть, доктрина публичной власти.

Для цитирования: Конева Н. С. Конституционно-правовая доктрина публичной власти и территориальные и пространственные пределы власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 2. С. 80–85. DOI: 10.14529/law230212.

Original article
DOI: 10.14529/law230212

CONSTITUTIONAL AND LEGAL DOCTRINE OF PUBLIC AUTHORITY AND TERRITORIAL AND SPATIAL LIMITS OF POWER

N. S. Koneva, konevans@susu.ru
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article examines how changes in the territorial and spatial structure of the state are reflected in the mechanism of public authority. The trends of transformation of the category "territory" are indicated, the issues of its possible replacement by the category "space" are considered. The features of federal territories, reflecting the specifics of the territorial structure of the state, the features and strategic goals of developing a part of the territory of the state without changing the form of the state structure, are considered. The trends in the development of the doctrine of public authority are revealed, taking into account the peculiarities of the territorial and spatial development of the state.

Keywords: territorial structure, subjects of the Russian Federation, federal territories, spatial limits of power, public power, doctrine of public power.

For citation: Koneva N. S. Constitutional and legal doctrine of public authority and territorial and spatial limits of power. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 2, pp. 80–85. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230212.

Для развития конституционного права в XXI веке характерна трансформация целого ряда фундаментальных понятий, таких как суверенитет, право, народное представительство, институт прав человека, основы территориальной организации государства. Практика государственного строительства предлагает новые концепции и категории взамен устаревших, оставаясь при этом, как правило, в рамках теории трех элементов государства, выраженной триадой «население – территория – государственная власть».

Внесенные в июле 2020 года изменения в Конституцию Российской Федерации повысили исследовательский интерес к вопросам природы публичной власти. Развитие доктрины публичной власти в современной России требует содержательного обсуждения ряда вопросов, в числе которых и вопросы территориальной организации и пространственных пределов публичной власти. Публичная власть в государстве всегда имеет «территориальную привязку», поскольку властные полномочия осуществляются на определенной территории, а власть ограничивается федеральной территорией, территорией субъекта РФ или муниципального образования. С. А. Авакьян отмечает: «Психология территориального масштаба власти была, есть и, видимо, останется на долгие времена» [1, с. 3–11].

Исследование пространственных пределов публичной власти позволяет раскрыть механизм реализации принципа территориального единства, с одной стороны, и обозначить особенности уровней публичной власти в федеративном государстве, с другой.

Обсуждение, как представляется, может пойти по двум направлениям. Первое – трансформация понимания категории «территория», исследование процессов возможной постепенной замены этой категории категорией «пространство», что отражает тенденции глобализации и цифровизации.

Второе направление – появление в концепции территориальной организации публичной власти России федеральных территорий как способа отразить специфику территориального устройства государства, учесть особенности и цели развития части территории государства без изменения формы государственного устройства. Этот подход, полагаем, вписывается в логику дихотомии между

глобальным и территориальным пространством.

Отметим, что даже за рамками конституционной реформы 2020 года, внесшей вклад в изменение территориальной организации публичной власти, вопросы территории как традиционного признака государства и пространственных пределов осуществления публичной власти государства претерпевают трансформацию. Глобализация и цифровизация как тенденции развития конституционализма привели к изменению понимания суверенитета через пересмотр значения «территориальной привязки» суверенитета. Та трансформация, которой сейчас подвергается понимание категории «суверенитет» (а мы наблюдаем в праве вытеснение категории «территория» категорией «пространство»), находится в русле общего изменения базовых концептов права, таких как «субъект права», «суверенитет», «действие закона в пространстве» [8, с. 12].

Отсутствие четкой привязки государственных процессов, публичных услуг к пространству и территории, привело к возникновению цифрового либертарианизма [11, с. 236] – течения, в основе которого идея, предлагающая пересмотреть традиционное понимание государственного суверенитета, – «суверенная власть государства в Интернете существенно ограничена, что приводит к низкой регулятивной силе национального права» [11, с. 236]. Суверенитет киберпространства начинает, по сути, противопоставляться государственному суверенитету, а само киберпространство рассматриваться как самостоятельное и юридически значимое. Усилия государств по регулированию отношений в сфере цифрового права, направленные в первую очередь на защиту публичных и частных интересов, приводят к постепенному признанию легитимности виртуального, сетевого пространства, появлению цифровых прав и конструированию механизма их признания, охраны и защиты. Но в то же время они и ставят вопрос о том, а может ли и должно ли киберпространство быть свободно от государственного вмешательства и от национальной юрисдикции. Примечательно, что попытки государств создать правовую конструкцию киберсуверенитета (например, опыт Таиланда в период пандемии 2020 года) отличает то, что такая конструкция создается, по сути, по об-

разцу государственного суверенитета, так как в нем присутствуют элементы территориальной государственности, а киберпространство рассматривается как некая физическая сущность, что делает такую концептуализацию ошибочной, упускающей существенные различия между двумя видами суверенитета.

Признаем, что даже если не придерживаться столь радикальных подходов, предлагающих наряду с государственным суверенитетом рассматривать конструкцию киберсуверенитета, мы наблюдаем появление новых юридических фикций, связанных с информацией, и киберпространство – одна из них [10, с. 14], это находит отражение в доктрине публичной власти и пространственных пределах ее действия.

Важно при этом отметить, что между понятиями «пространство власти» и «предел власти» есть различия, поскольку пространство не подразумевает предел власти. С. А. Авакьян пишет: «Всегда воспринимал территорию как пространство власти. Отнюдь не пространственный «предел» власти, поскольку и тогда, и сейчас ясно, что власть не замыкается внутри своей территории, ее сила и влияние простираются далеко за границы государства» [1, с. 4].

Второе направление рассуждений касается изменений в территориальной организации публичной власти, внесенных в рамках конституционной реформы 2020 года. В конституционно-правовой оборот вводится категория «федеральная территория» (ч. 1 ст. 67 Конституции РФ), организация публичной власти в их пределах устанавливается федеральным законом. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» определил федеральную территорию как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Ряд специалистов введение конституционной модели федеральных территорий называют одной из самых интересных поправок в конституционный текст, подчеркивая, например, потенциал федеральных территорий при разрешении национально-территориальных конституционных конфликтов внутри государства без изменения формы его государственного устройства. Н. И. Грачев пишет: «От-

сутствие таких территорий представляет проблему или даже опасность для федеративных государств в период кризисов и смут, когда попытка выхода из их состава или отпадение каких-либо регионов может привести к их полному упразднению, как это было с СССР, Социалистической федеративной республикой Югославия или Чехо-Словацкой социалистической республикой» [3, с. 9]. Тем самым наличие федеральных территорий, включение этой правовой категории в конституционный или законодательный текст рассматриваются как некая кризисная схема, как специальный правовой режим территории переходного периода. И. В. Ирхин полагает, что федеральные территории являются отражением видового разнообразия существующих в мире форм непосредственного или опосредованного управления со стороны центра внутригосударственными образованиями [6, с. 31].

Важным посылом в рамках обсуждений правовой природы федеральных территорий, особенностей организации публичной власти является предположение о том, что существование внутри государства (федеративного или унитарного) территорий с особым порядком функционирования структур публичной власти не влечет за собой нарушение принципа территориального единства и изменения формы государственного устройства [2, с. 31]. Роль территорий со специальным режимом, в том числе и в организации публичной власти, заключается в возможности с их помощью формировать национальную модель управления территорией и пространственным развитием государства

Через легитимацию модели федеральных территорий произошло уточнение пространственных пределов публичной власти. Эта конституционно-правовая конструкция может быть использована в будущем и для других видов территорий в составе Российской Федерации как особых объектов конституционно-правовых отношений, для которых может устанавливаться специальный режим осуществления публичной власти (ст. 67, ч. 3 ст. 131 Конституции РФ) [5, с. 47].

Согласимся с тем, что возможность установления оговоренного специального режима – это важный сущностный признак конструкции публичной власти, который должен быть встроен в систему взаимоотношений между разными уровнями и ветвями государственной власти при сохранении существующей

формы государственного устройства и формы правления [5, с. 47].

С. В. Праскова отмечает: «Степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением» [9, с. 1544]. И. В. Ирхин пишет: «Параметры самостоятельности вовсе не нуллифицируют фактор прямого управления со стороны центра, поскольку являются обособленной составляющей конституционно-правового режима» [6, с. 31].

Отметим, что мнения ученых о необходимости создания единой законодательной модели федеральных территорий разделились. Принятие федерального закона о федеральной территории «Сириус» стало поводом осмыслить вопросы необходимости выработки единой законодательной модели, использовать в дальнейшем эти законодательные конструкции при регулировании правового статуса и иных федеральных территорий. Эти рассуждения находятся в русле логики сохранения территориального единства и единого правового пространства. Вывод о необходимости универсализировать статус федеральных территорий делается исходя из понимания, что значительная дифференциация статусов имеющих в государстве федеральных территорий будет приводить к сложностям в управлении этими территориями с точки зрения обеспечения приоритетов общегосударственного характера [2, с. 33].

В. В. Комарова подчеркивает: «При всей очевидности конституционно-правовых аспектов и в основном результативности используемого правового механизма целесообразно на законодательном уровне сформулировать общие для выделенных, например, по решаемой задаче, групп территорий с особым статусом – территориальных пределов осуществления публичной власти, критерии» [7, с. 23].

Т. В. Заметина поднимает справедливый вопрос о реализации конституционного принципа равноправия субъектов федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральным центром, самостоятельности субъектов федерации в пределах обозначенных Конституцией РФ полномочий (ст. 73), а также учета мнения регионов при решении вопроса о создании «федеральных» территорий [4, с. 38].

С другой стороны, для конституционного права в целом характерно закрепление особых режимов организации публичной власти на отдельных территориях – к ним относятся внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство, закрытые административно-территориальные образования, территория инновационного центра «Сколково», территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), территории инновационных научно-технологических центров и территории Арктической зоны, наукограды, федеральные территории. Они создаются для реализации специальных государственных задач и предполагают особый режим осуществления публично-властных полномочий (в сфере обороны, науки, инноваций). При этом особая модель публичной власти во многом predetermined стратегической значимостью таких территорий.

Для развития конституционной доктрины публичной власти в отношении территориальной и пространственной составляющих принципиальным представляется учет следующих аспектов:

- необходимость учитывать происходящие процессы трансформации территориальной привязки суверенитета и пространственного предела власти;

- признание, что существование стратегически значимых территорий со специальным правовым режимом подразумевает особенности организации публичной власти на этих территориях;

- необходимость при регулировании статуса федеральных территорий придерживаться закрепленного Конституцией РФ подхода, согласно которому территория остается в пределах субъекта и не образует в пространственной структуре государства отдельный элемент [2, с. 34];

- признание, что существование в границах федеративных государств особых территорий со специальным режимом отправления публичной власти не должно рассматриваться как отступление от принципа территориального единства и единства правового пространства;

- возможность законодателя устанавливать довольно обширный перечень стратегически значимых целей создания федеральных территорий может ограничивать возможности переноса опыта законодательного регулирования с одного вида федеральных территорий

на другие виды, но не должно быть препятствием для обеспечения единообразия при использовании данного правового механизма, обеспечения его прозрачности и обоснованности. Эти задачи могут быть решены путем принятия единого федерального закона, устанавливающего критерии исключений из общего правового механизма публичной власти

для федеральных территорий в зависимости от их вида и целей создания;

– необходимость выработки механизма совершенствования территориального состава уже созданной федеральной территории для эффективного выполнения стратегических задач, которые законодатель заложил в законодательную конструкцию при создании федеральной территории.

Список источников

1. Авакьян С. А. Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 3–11.
2. Валентик О. Н. Федеральные территории как инструмент национальной безопасности // Развитие и безопасность. 2021. № 1 (9). С. 29–41.
3. Грачев Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4 (55). С. 8–19.
4. Заметина Т. В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства России: проблемы и перспективы модернизации // Уральский Форум конституционалистов: материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург, 2022. Вып. 7. Ч. 1. С. 33–39.
5. Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42–53.
6. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6 (67). С. 30–37.
7. Комарова В. В. Территориальные пределы публичной власти и особые статусы территорий // Образование и право. 2020. № 6. С. 22–26.
8. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий: монография / под общ. ред. А. В. Минбалеева. Саратов: Амирит, 2019. 207 с.
9. Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543–1551.
10. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 5–17.
11. Туликов А. В. Зарубежная правовая мысль в условиях развития информационных технологий // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3. С. 235–243.

References

1. Avak'yan S. A. [Power relations: patterns of existence, subjectivism of regulation and law enforcement]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal law]*, 2018, no. 5, pp. 3–11. (in Russ.)
2. Valentik O. N. [Federal territories as an instrument of national security]. *Razvitie i bezopasnost' [Development and Security]*, 2021, no. 1 (9), pp. 29–41. (in Russ.)
3. Grachev N. I. [Public power as a political and legal category: concept, main features and forms]. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii [Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2020, no. 4 (55), pp. 8–19. (in Russ.)
4. Zametina T. V. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie territorii-al'nogo ustroystva Rossii: problemy i perspektivy modernizatsii* [Constitutional and legal regulation of the territorial structure of Russia: problems and prospects of modernization]. *Ural'skiy Forum konstitutsionalistov: materialy sed'mogo Ural'skogo Foruma konstitutsionalistov [Ural Forum of Constitutionalists: materials of the seventh Ural Forum of Constitutionalists]*. Ekaterinburg, 2022, Vyp. 7, Ch. 1, pp. 33–39.

5. Zenin S. S. [The system of public power in the Russian Federation: new approaches to legal regulation in the context of constitutional reform]. *Lex russica*, 2020, Vol. 73, no. 12, pp. 42–53. (in Russ.)
6. Irkhin I. V. [Federal territories and Federal districts: mixing constitutional and legal models]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya [Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence]*, 2017, no. 6 (67), pp. 30–37. (in Russ.)
7. Komarova V. V. [Territorial limits of public authority and special statuses of territories]. *Obrazovanie i pravo [Education and Law]*, 2020, no. 6, pp. 22–26. (in Russ.)
8. Minbaleev A. V. *Pravovoe regulirovanie tsifrovyykh tekhnologii v Rossii i za rubezhom. Rol' i mesto pravovogo regulirovaniya i samoregulirovaniya v razvitii tsifrovyykh tekhnologii* [Legal regulation of digital technologies in Russia and abroad. The role and place of legal regulation and self-regulation in the development of digital technologies]. Saratov, 2019. 207 p.
9. Praskova S. V. [About federal territorial units]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Actual problems of Russian law]*, 2013, no. 12, pp. 1543–1551. (in Russ.)
10. Talapina E. V. [Law and Digitalization: New challenges and prospects]. *Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2018, no. 2, pp. 5–17. (in Russ.)
11. Tulikov A. V. [Foreign legal thought in the context of information technology development]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki [Right. Journal of the Higher School of Economics]*, 2016, no. 3, pp. 235–243. (in Russ.)

Информация об авторе

Конева Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-го и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Natalya S. Koneva, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 29 апреля 2023 г.

Received 29 April, 2023.