

ОСОБЫЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ В СТРУКТУРЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В статье исследуются различные территориальные единицы, выделяемые в структуре РФ, созданные для повышения эффективности управления государством. Наиболее крупными из них являются округа. Автор рассматривает особенности правового режима федеральных, военных, судебных, пограничных, избирательных округов. Анализируя последствия создания на территории России федеральных округов и учреждения института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, автор отмечает системное изменение в размещении многих территориальных органов федеральных органов, укрепление законности, повышение управляемости в субъектах РФ.

Автор рассматривает военные округа как территорию, выделенную в целях оптимизации структуры управления Вооруженными Силами РФ, как военно-административные единицы, а также судебные округа, образованные для деятельности судов арбитражной юрисдикции. Анализируются проблемы создания судебных участков как вида судебной территории, на которую распространяется юрисдикция мировых судей. Рассматривается порядок формирования округа референдума, избирательного округа, виды избирательных округов, которые являются территориальными единицами измерения в организации выборов, референдума на территории РФ.

Анализируя режим приграничной территории, автор отмечает недостаточную развитость российских приграничных территорий в сравнении со странами, активно использующими благоприятные географические факторы, то есть территориальную близость потенциальных зарубежных партнеров для приграничной торговли.

Рассматриваются такие территориальные единицы, как территория закрытого административно-территориального образования, особой экономической зоны, наукоградов. Исследуя законодательство об инновационном центре «Сколково», автор обращает внимание на смешение законодателем понятий «территория» и «земельные участки», а также на то, что на территории Сколково есть недра, внутренние воды, но законодатель о них не упоминает.

Автор обращает внимание на режим особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Рассматривается территория столицы (столичная территория). Анализируется правовой режим арендованной Россией территории «Байконур», расположенный на территории Республики Казахстан.

Ключевые слова: юриспруденция, территория, государство, округа, участки, Байконур, столица, малочисленные, охраняемые, природные.

© Нарутто Светлана Васильевна

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[svetanarutto@yandex.ru]

123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9

Данная работа подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1, с использованием Справочно-правовой базы «КонсультантПлюс»

В структуре РФ выделяются различные территориальные единицы, созданные для повышения эффективности управления государством. Наиболее крупными из них являются **округа** (федеральные, военные, судебные, пограничные).

Федеральные округа представляют собой макрорегионы, имеющие стратегическое значение для территориального развития России, обеспечивающие реализацию полномочий главы государства (прежде всего формирование межрегионального уровня координации в контрольной, кадровой и информационной сферах) в территориальном аспекте¹. Федеральные округа были созданы в целях поддержания единства государственной власти и законности Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»². Правовой основой Указа послужило положение п. «к» ст. 83 Конституции РФ, наделяющее Президента РФ правом назначать и освобождать своих полномочных представителей. В соответствии с Указом было образовано 7 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В январе 2010 г. из Южного федерального округа был выделен и получил статус самостоятельного Северо-Кавказский федеральный округ³. Основные функции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах направлены на реализацию положений ч. 2 ст. 80 Конституции РФ — охрана суверенитета и территориальной целостности, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Создание на территории России федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах повлекло за собой системное изменение в размещении многих территориальных органов федеральных органов (перестройка по окружному принципу) как исполнительной власти, так и не относящих-

ся к ней. Данные органы выполняют лишь функции отдельных федеральных органов государственной власти, особых окружных функций этих органов не существует. На уровне федерального округа не осуществляется собственное нормативное правовое регулирование, так как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не осуществляют нормотворческих функций. Отсутствуют и органы законодательной (представительной), судебной власти федеральных округов⁴.

Военные округа созданы в целях оптимизации структуры управления Вооруженными Силами РФ, а также совершенствования их взаимодействия с другими войсками, воинскими формированиями и органами при решении в регионах России задач в области обороны.

Согласно Положению о военном округе Вооруженных Сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. №901 (в ред. от 30 июня 2012 г.)⁵ военный округ Вооруженных Сил РФ является основной военно-административной единицей РФ, общевойсковым оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты РФ, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности. Границы военного округа как военно-административной единицы, а также количество военных округов в Российской Федерации устанавливаются Президентом РФ по представлению министра обороны РФ. Также по представлению министра обороны РФ Президент РФ принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации военных округов.

Указом Президента РФ от 20 сентября 2010 г. №1144 «О военно-административном делении Российской Федерации»⁶ утверждены 4 военных округа: Западный военный округ; Южный военный округ; Центральный военный округ; Восточный военный округ⁷.

¹ См.: Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. 2009. №12. С. 22–31.

² СЗ РФ. 2000. №20. Ст. 2112.

³ Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. №82 (в ред. от 21 мая 2012 г.) «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. №724 “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти”» // СЗ РФ. 2010. №4. Ст. 369.

⁴ См. об этом: Черкасов К.В. Современные тенденции и перспективы развития публичного администрирования на уровне федерального округа // Реформы и право. 2008. №3 С. 18.

⁵ СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3840.

⁶ СЗ РФ. 2010. №39. Ст. 4929.

⁷ Ранее, согласно Указу Президента РФ от 27 июля 1998 г. №900 «О военно-административном делении Российской Федерации», военных округов было 7: Ленинградский, Московский, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В соответствии с Указом Президента РФ от 24 марта

Руководство военным округом осуществляет министр обороны РФ.

Судебные округа образованы для деятельности судов арбитражной юрисдикции. Система арбитражных судов России строится таким образом, что на территориях нескольких субъектов РФ судебную власть может осуществлять один арбитражный суд — федеральный арбитражный суд округа⁸. К федеральным арбитражным судам округов относятся федеральные арбитражные суды 10 округов: Волго-Вятского округа, Восточно-Сибирского округа, Дальневосточного округа, Западно-Сибирского округа, Московского округа, Поволжского округа, Северо-Западного округа, Северо-Кавказского округа, Уральского округа, Центрального округа.

Территориальная юрисдикция федеральных арбитражных судов округов определена в ст. 24 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Федеральные арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов. Таким образом, в федеральных арбитражных судах округов в кассационном порядке могут быть обжалованы как решения арбитражных судов субъектов РФ, вступившие в законную силу, так и постановления арбитражных апелляционных судов.

Судебные участки создаются как вид судебной территории, на которую распространяется юрисдикция мировых судей, т.е. территориальную подсудность дел мировому судье. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации»⁹ мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков. Основным критерием формирования судебных участков является доступ граждан к эффективному правосудию. Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек. В административно-

территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок. Таким образом, судебный участок соотносим с территорией административных единиц, он составляет часть административных территорий. Судебное строительство мировой юстиции осуществляется по участковому принципу, суть которого заключается в том, что территория юрисдикции мирового судьи распространяется на судебный участок¹⁰.

В практике зарубежных стран судебные территории формируются по принципу их несовпадения с административно-территориальными единицами, т.е. несудебные территории не тождественны административным единицам, не сливающимися с административно-территориальным делением страны, что позволяет устранить зависимость судов от местной власти и административной системы.

В России общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта федерации, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом РФ (п. 2 ст. 4 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»). Следовательно, федеральным законом утверждается общее число мировых судей и количество судебных участков в каждом субъекте федерации¹¹, а законами субъектов РФ судебные участки создаются и упраздняются¹². Однако субъекты РФ, определяясь с созданием судебных участков, не могут создать их больше, чем установленное общее число мировых судей и количество судебных участков в субъекте РФ.

Избирательные округа (округа референдума) являются территориальными единицами измерения в организации выборов, референдума на территории РФ. По своему содержанию избирательные округа представляют собой разграниченные территории

2001 г. №337с «Об обеспечении строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры» произошло укрупнение военных округов, их стало 6, а с 1 декабря 2010 г. — 4.

⁸ Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. №1-ФКЗ (в ред. от 4 июля 2003 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №18. Ст. 1589.

⁹ СЗ РФ.1998. №51. Ст. 6270.

¹⁰ Александров С.В., Бурдина Е.В. Проблемы формирования судебных участков и доступ к суду // Мировой судья. 2007. №№9, 10, 11.

¹¹ Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. №218-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2011 г.) «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №1. Ст. 1.

¹² См., напр.: Закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. №60 (в ред. от 26 октября 2011 г.) «О создании судебных участков и должностей мировых судей города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. №64.

России, образованные в соответствии с избирательным законодательством (законодательством о референдуме) для организации выборов депутатов либо выборных должностных лиц (организации референдума). Порядок разделения территории на избирательные округа имеет весьма важное политическое значение, поскольку от этого могут зависеть результаты выборов.

Понятие «избирательный округ» закреплено в п. 30 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «избирательный округ — территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица)»¹³. С понятием избирательного округа законодательство о выборах связывает ряд важных избирательных действий. Выдвижение кандидатов, списков кандидатов, их регистрация производятся в соответствующем избирательном округе. В границах избирательного округа обеспечиваются равные условия проведения предвыборной агитации для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Закон устанавливает три вида избирательных округов: единый; одномандатный; многомандатный.

Единый избирательный округ: включает в себя всю территорию, на которой проводятся выборы. Например, выборы депутатов Государственной Думы и выборы Президента РФ проводятся по единому избирательному округу, который включает в себя всю территорию РФ. На выборах главы муниципального образования образуется единый избирательный округ на всей территории муниципального образования. *Одномандатный избирательный округ* — округ, в котором избирается один депутат. *Многомандатный избирательный округ* — округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально.

Границы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов утверждаются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в порядке, предусмотренными законодательством.

Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет *схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов*, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта), указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, при этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему. Схема избирательных округов подлежит официальному опубликованию.

К образованию одномандатных и многомандатных избирательных округов предъявляются следующие требования: 1) учет административно-территориального деления субъекта РФ; 2) запрет образования избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий; 3) соблюдение примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%; 4) соблюдение примерного равенства многомандатных избирательных округов по числу избирателей на один депутатский мандат с допустимым отклонением числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе,

¹³ СЗ РФ. 2002. №24. Ст. 2253.

не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей; 5) допустимость отклонения от средней нормы представительства избирателей до 40% при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов; 6) недопустимость превышения пяти депутатских мандатов, подлежащих распределению в многомандатном избирательном округе. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка.

Непосредственно для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются **избирательные участки**. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. Избирательные участки образуются на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, но не более чем 3000 избирателей на каждом участке.

Прилегающая к государственной границе территория государства, выполняющая особые приграничные функции и обладающая в связи с этим специфическими особенностями, называется **приграничной территорией**. Режим этой территории установлен Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Приграничная территория РФ включает пограничную зону российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, где установлен пограничный режим пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

Россия имеет огромный пограничный периметр — 2/3 территории России, в котором проживает почти половина населения страны и который составляют существенно различающиеся по природным, демографическим, экономическим и другим характеристикам территории. Для их устойчивого развития необходимы внешнеполитические, экономи-

ческие, гуманитарные контакты с сопредельными государствами. Федеральным законом от 22 июля 2002 г. №91-ФЗ в России ратифицирована Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹⁴.

В большинстве стран мира весьма активно используются благоприятные географические факторы, т.е. территориальная близость потенциальных зарубежных партнеров, для приграничной торговли. В России приграничные территории оказываются менее развитыми и экономически более депрессивными, чем схожие по уровню социально-экономического потенциала глубинные территории страны¹⁵. На приграничных территориях, административно входящих в состав 48 субъектов РФ, где проживает около 12 млн. человек, уровень безработицы в среднем в 1,5–2 раза выше, чем в среднем по стране, а среднедушевой уровень доходов населения примерно на столько же ниже¹⁶. Более чем 70% регионов — реципиентов федерального бюджета представлены приграничными территориями. Население этих регионов во многом лишено возможности увеличения благосостояния за счет внешних факторов. Сказывалось также отсутствие соглашений о приграничном сотрудничестве между Россией и сопредельными государствами, что не позволяло периферийным регионам более слаженно решать совместные проблемы с приграничными регионами соседних государств¹⁷.

Согласно ст. 41 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹⁸ на основе международного договора РФ с сопредельным иностранным государством или группой сопредельных иностранных государств может осуществляться приграничная торговля с предоставлением особого благоприятного режима внешнеторговой деятельности в отношении внешней торговли товарами и услугами.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3008.

¹⁵ См.: Павлов П.В. Административно-правовое регулирование приграничной торговли // Административное и муниципальное право. 2011. №4. С. 72–80.

¹⁶ См.: Архипов А.Ю., Черковец О.В. Внешнеэкономическая деятельность российских регионов. Ростов-н/Д: Феникс, 2005. С. 104–105; Информационный портал Федеральной службы государственной статистики РФ // www.gks.ru

¹⁷ См.: Бильчак В.С. Приграничная экономика. Калининград, 2001. С. 5.

¹⁸ СЗ РФ. 2003. №50. Ст. 4850.

На приграничной территории действует ряд ограничений свободы передвижения, ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водами, проведения массовых мероприятий и пр.

Территорией закрытого административно-территориального образования (ЗАТО), согласно Закону РФ от 14 июля 1992 г. №3297-1 (в ред. от 22 ноября 2011 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании»¹⁹, признается территория ЗАТО как административно-территориального образования, созданного в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан (ст. 1). ЗАТО находится в границах территории соответствующего муниципального образования.

Перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утверждается Правительством РФ²⁰. Например, в Красноярском крае на территории ЗАТО «город Железногорск» расположены следующие населенные пункты — город Железногорск, поселки Подгорный, Додоново, Новый Путь и Тартат, деревня Шивера.

В границах территории закрытых административно-территориальных образований, где расположены, в частности, объекты Министерства обороны РФ, действует особый режим, включающий в себя: установление запретной зоны (территория объекта) и контролируемой зоны (территория закрытого образования без территории объекта); ограничение на въезд и(или) проживание граждан на территории закрытого образования; ограничение на полеты летательных аппаратов над территорией закрытого образования; ограничение на ведение хозяйственной

и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающее из ограничения на въезд и (или) проживание²¹.

Особенной частью государственной территории является **особая экономическая зона**, в которой устанавливается особый таможенный и налоговый режим, финансовый и административный льготный по сравнению с общим режимом инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной. Особые экономические зоны получили широкое распространение во многих зарубежных странах к середине XX в. В настоящее время особые (свободные, специальные) экономические зоны с тем или иным успехом на отдельных территориях функционируют более чем в 120 государствах. Самое большое количество особых экономических зон работает в США, по подсчетам специалистов, в США их более 240. В США функционируют три категории особых экономических зон: зоны внешней торговли, предпринимательские зоны, технологические парки²². В России особые экономические зоны появились в середине 90-х гг. конца прошлого тысячелетия, сегодня их 24²³.

Действующее законодательство РФ предусматривает 4 типа таких зон: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) туристско-рекреационные и портовые. Кроме того, особые экономические зоны существуют в Калининградской и Магаданской областях²⁴.

²¹ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. №655 (в ред. от 10 июля 2012 г.) «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №27. Ст. 3180.

²² См.: Давыдов А.Ю. Нужны ли России свободные экономические зоны? // США и Канада. Экономика. Политика. Культура. 2006. №2. С. 100.

²³ Веселкова Е.Е. Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности // Законодательство и экономика. 2012. №5. С. 46–50.

²⁴ См.: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127; Федеральный закон от 10 января 2006 г. №16-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2012 г.) «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 280; Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (в ред. от 6 декабря

¹⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. №508 (в ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 3019.

Статья 2 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» признает особую экономическую зону как определяемую Правительством РФ часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Территория особой зоны — это не территория в политическом или географическом смысле. Это часть экономического пространства, где применяется определенная система льгот и стимулов предпринимательской деятельности²⁵.

Территории наукоградов выделяют в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации»²⁶ для эффективного развития сложившегося в их границах высокого научно-технического потенциала с градообразующим научно-производственным комплексом. Процедура присвоения территориальной единице статуса наукограда и его прекращения регулируется Правительством РФ²⁷. Правительство присваивает статус наукограда на определенный срок, исходя из целей и задач комплексного социально-экономического развития данной территории²⁸. В настоящее время наукоградов в России 13²⁹.

По словам В.И. Васильева, значение наукоградов, которых в России насчитывается немногим более десятка, чрезвычайно велико для развития инновационной экономики страны. Они отличаются высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала, имеющего общегосударственное значение, узкой специализацией интеллектуального потенциала, состоящей в том, что в конкретном наукограде научные исследования и эксплуатация оборудования

осуществляются, как правило, не более чем по одному-двум направлениям развития науки, техники и технологии. Существенная доля населения занята на государственных научно-производственных предприятиях. Экономика наукограда находится в зависимости от государственной политики по развитию науки, высоких технологий и по другим направлениям, связанным с обеспечением конкурентоспособности и безопасности страны³⁰.

Наукоград является муниципальным образованием, следовательно, их границы совпадают. Согласно ст. 9 Закона «О статусе наукограда Российской Федерации» установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта РФ. Также ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 10 июля 2012 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³¹ предусмотрено установление и изменение границ территорий муниципальных образований законами субъектов РФ³².

Территория инновационного центра «Сколково» обособлена с целью развития исследований по определенным направлениям, разработок и коммерциализации их результатов. По Федеральному закону от 28 сентября 2010 г. №244-ФЗ (в ред. от 10 июля 2012 г.) «Об инновационном центре «Сколково»³³, территория Центра — это земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Президентом РФ порядке, и принадлежат на праве собственности управляющей компании (ст. 2). Инфраструктурой «Сколково» является совокупность территории Центра, а также зданий, строений, сооружений и иных объектов, в том числе коммунальных объектов, находящихся на территории Центра. Управление территорией «Сколково» осуществляет управляющая компания, наделенная государственно-властными полномочиями.

В литературе справедливо подвергаются критике положения Закона о территории Центра, отмечается некоторая тавтология, когда

2011 г.) «Об особой экономической зоне в Магаданской области» // СЗ РФ. 1999. №23. Ст. 2807.

²⁵ См.: Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. 2003. №1. С. 45.

²⁶ СЗ РФ. 1999. №15. Ст. 1750.

²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. №681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» // СЗ РФ. 2004. №48. Ст. 4804.

²⁸ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 г. № 53 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Жуковскому (Московская область)» // СЗ РФ. 2007. №6. Ст. 763.

²⁹ Веселкова Е.Е. Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности // Законодательство и экономика. 2012. №5. С. 46–50.

³⁰ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.

³¹ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

³² См., например: Закон Московской области от 9 февраля 2005 г. №38/2005-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2009 г.) «О статусе и границе городского округа Фрязино» // Вестник Московской областной думы. 2005. №6.

³³ СЗ РФ. 2010. №40. Ст. 4970.

определение «территория Центра» дается через понятие «границы территории»³⁴, смешиваются понятия «территория» и «земельные участки». Территория Центра состоит из совокупности земельных участков, каждый из которых отнесен к определенной категории земель и имеет соответствующее разрешенное использование. Кроме того, на данной территории есть недра, внутренние воды, хотя Закон о них не упоминает, определяя лишь особенности правового режима земельных участков, например, запрет их отчуждения, передачи в субаренду и др.

Российское законодательство выделяет **особо охраняемые природные территории**, относя к ним участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны³⁵. Таким образом, к данному виду территорий относятся не только земельные участки, но и участки водной поверхности и воздушного пространства. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

В зависимости от особенностей режима особо охраняемых природных территорий выделяют следующие категории указанных территорий: а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные; б) национальные парки; в) природные парки; г) государственные природные заказники; д) памятники природы; е) дендрологические парки и ботанические сады; ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты. Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, микрозаповедники и др.). Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

³⁴ См.: Анисимов А.П., Землякова Г.Л. Правовой режим земель инновационного центра «Сколково»: вопросы теории // Современное право. 2011. №2. С. 44–49.

³⁵ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. №12. Ст. 1024.

Все особо охраняемые природные территории учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Разновидностью особо охраняемых природных территорий являются **территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов**. Согласно ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ (вред. от 5 апреля 2009 г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³⁶ под коренными малочисленными народами понимаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утвержден постановлением Правительства РФ³⁷. По инициативе лиц, относящихся к малочисленным народам, образуются общины малочисленных народов, подлежащие государственной регистрации.

Выделяются **территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации**, которые служат исконной средой обитания и традиционного образа жизни данных народов. Условия жизни в данных районах существенно отличаются от условий европейской части страны, прежде всего своими суровыми природными условиями, которые ставят перед многими коренными малочисленными народами вопрос об их физическом выживании и о дальнейшем существовании как неповторимых этносов³⁸.

³⁶ СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2208.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. №255 (в ред. от 26 декабря 2011 г.) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000 г. №14. Ст. 1493.

³⁸ См. подробнее: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учеб. пособие. М., 2011; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2008 г.) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³⁹ к территориям традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ относятся особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Размеры и границы территорий традиционного природопользования определяются с учетом следующих условий: 1) поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных; 2) возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования; 3) сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам; 4) сохранения целостности объектов историко-культурного наследия. Границы территорий традиционного природопользования утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. На территориях традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

- поселения, в т.ч. поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в т.ч. оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления рыболовства, сбора дикорастущих растений;
- объекты историко-культурного наследия, в т.ч. культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;

праве. М., 2010; Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

³⁹ СЗ РФ. №20. Ст. 1972.

– иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством РФ, законодательством субъектов РФ.

В литературе обращается внимание на необходимость скорейшей ратификации Россией Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах», в которой более широко по сравнению с российским законом трактуется понятие «земля», включающее территорию, охватывающую всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом коренные народы. Из российского законодательства сложно определить границы территории традиционного расселения предков коренных малочисленных народов, особенно в отношении кочевых народов⁴⁰. В отечественной литературе высказывались мнения о необходимости перехода к резервационной политике в отношении малых народов по примеру США и Канады. В частности, предлагалось запретить продажу алкогольных напитков на территории резерваций, как это было сделано в США. Отмечалось также, что антиалкогольная кампания СССР положительно отразилась на уровне жизни народов Севера России⁴¹. Однако эти предложения не были реализованы, во многом благодаря негативному отношению населения к понятию «резервация» как к чему-то дискриминационному и оскорбительному⁴².

Территория столицы (столичная территория), т.е. официального главного города государства, отличается от иной государственной территории значительной концентрацией здесь центральных органов власти.

В России, согласно ч. 2 ст. 70 Конституции РФ и ст. 1 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. №4802-1 (в ред. от 26 июня 2007 г.) «О статусе столицы Российской Федерации»⁴³ столицей РФ является г. Москва.

Выбор города в качестве столицы государства не является произвольным — это результат закономерного развития россий-

⁴⁰ Гарипов Р.Ш. Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. 2012. №6. С. 67–73.

⁴¹ См.: Обсуждение проекта Закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. 1995. №3. С. 111.

⁴² См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. Томск, 2004. С. 113.

⁴³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. №19. Ст. 683.

ского народа. Город Москва сыграл государственно-образующую роль в становлении Российского государства, в результате чего в общественном сознании граждан России сложилось представление о Москве как о центральной территории⁴⁴.

Столица РФ — место нахождения: 1) федеральных органов государственной власти РФ; 2) представительств субъектов РФ; 3) дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Территорией столицы РФ является территория г. Москвы. Законом предусмотрены дополнительные полномочия органов государственной власти г. Москвы как столицы России.

В литературе выделяют следующие признаки столицы. Во-первых, это населенный пункт (город) в границах законодательно определенной территории, установленный высшими органами власти либо путем референдума граждан суверенного государства. Во-вторых, столица отличается устойчивостью и стабильностью, непосредственно связана с возникновением и развитием государства, его памятниками, знаменательными датами, объектами государственного значения, символами, — и этим олицетворяет самобытность, уникальность, цивилизационную специфику государства, приверженность историческим нравственным принципам, а также выполняет роль консолидации граждан своей страны. В-третьих, столицей является город, в котором расположены преимущественно все государственные (федеральные) органы власти, представительства иностранных государств и из которого осуществляется управление территорией государства. В-четвертых, это объективно привилегированный город, о развитии которого государство проявляет особую заботу (а не просто осуществляет защиту) вследствие его особой социально-экономической и политической роли. Кроме того, отмечается консолидирующая роль столицы в реализации государственной политики поднятия духовности, патриотизма, морально нравственных основ самосознания, национальной идеи, а также выполнение столицей как территорией функций сосредоточения социальной инфраструктуры федерального значения разных сфер жизнедеятельности; создания надлежащих условий для выполнения государством социально-экономических функций и для обе-

спечения деятельности органов власти на территории столицы⁴⁵.

Аренданной территорией России является город Байконур, расположенный на территории Республики Казахстан, охватывающий комплекс «Байконур», который состоит из космодрома и связанных с ним инженерно-технологической, социальной и административной инфраструктур города⁴⁶. Юридический статус Байконура уникален и не имеет аналогов в мире⁴⁷. Являясь по-прежнему административно-территориальной единицей Казахстана, функционирующей в условиях российской аренды, в отношении с Россией на период аренды наделяется статусом города федерального значения РФ с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан. На территории города действует российское законодательство, но также должны соблюдаться права граждан Казахстана. На территории комплекса «Байконур» в отношении гражданских лиц и военнослужащих РФ и членов их семей применяется российское законодательство и действуют компетентные органы России, включая суд.

⁴⁵ Сабаева С.В. Указ. соч. С. 39.

⁴⁶ См.: Иваненко В.С., Прокофьева М.В., Логинов И.С. Особенности правового статуса города Байконура и правовые проблемы вещания программ общероссийских телеканалов на его территории // Российский юридический журнал. 2010. №4. С. 51–60.

⁴⁷ См.: Соглашение об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» от 28 марта 1994 г., ратифицированное Федеральным законом от 24 октября 1994 г. №28-ФЗ // СЗ РФ. 1994. №27. Ст. 2822; Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан от 10 декабря 1994 г., ратифицированный Федеральным законом от 17 мая 1995 г. №77-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №21. Ст. 1925; Соглашение между РФ и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (Москва, 23 декабря 1995 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. №5; Соглашение между РФ и РК о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса «Байконур» от 9 января 2004 г. // URL: <http://archive.kremlin.ru/events/articles/2004/01/58551/59021.shtml>; Соглашение между РФ и Казахстаном о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (Москва, 23 декабря 1995 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. №5. С. 56–67.

⁴⁴ Сабаева С.В. Статус столицы Российской Федерации как объект конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. №3. С. 33–39.

Библиография:

1. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учеб. пособие. М., 2011.
2. Александров С.В., Бурдина Е.В. Проблемы формирования судебных участков и доступ к суду // *Мировой судья*. 2007. №№ 9, 10, 11.
3. Анисимов А.П., Землякова Г.Л. Правовой режим земель инновационного центра «Сколково»: вопросы теории // *Современное право*. 2011. №2. С. 44–49.
4. Бильчак В.С. Приграничная экономика. Калининград, 2001.
5. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. — 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.
6. Веселкова Е.Е. Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности // *Законодательство и экономика*. 2012. №5. С. 46–50.
7. Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // *Журнал российского права*. 2003. №1. С. 40–48.
8. Гарипов Р.Ш. Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод // *Журнал российского права*. 2012. №6. С. 67–73.
9. Давыдов А.Ю. Нужны ли России свободные экономические зоны? // *США и Канада. Экономика. Политика. Культура*. 2006. №2. С. 98–110
10. Иваненко В.С., Прокофьева М.В., Логинов И.С. Особенности правового статуса города Байконура и правовые проблемы вещания программ общероссийских телеканалов на его территории // *Российский юридический журнал*. 2010. №4. С. 51–60.
11. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.
12. Павлов П.В. Административно-правовое регулирование приграничной торговли // *Административное и муниципальное право*. 2011. №4. С. 72–80.
13. Сабаева С.В. Статус столицы Российской Федерации как объект конституционного права // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. №3. С. 33–39.
14. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.
15. Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. Томск, 2004.
16. Черкасов К.В. Современные тенденции и перспективы развития публичного администрирования на уровне федерального округа // *Реформы и право*. 2008. №3 С. 15–22.
17. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // *Журнал российского права*. 2009. №12. С. 22–31.

References (transliteration):

1. Abashidze A.Kh., Ananidze F.R. Mezhdunarodno-pravovyye osnovy zashchity prav korennykh narodov: Ucheb. posobie. M., 2011
2. Aleksandrov S.V., Burdina E.V. Problemy formirovaniya sudebnykh uchastkov i dostup k sudu // *Mirovoy sud'ya*. 2007. №№9, 10, 11.
3. Anisimov A.P., Zemlyakova G.L. Pravovoy rezhim zemel' innovatsionnogo tsentra «Skolkovo»: voprosy teorii // *Sovremennoe pravo*. 2011. №2. S. 44–49.
4. Bil'chak V.S. Prigranichnaya ekonomika. Kaliningrad, 2001.
5. Vasil'ev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossii: Uchebnik. — 2 izd., pererab. i dop. M.: Yustitsinform, 2012.
6. Veselkova E.E. Pravovyye aspekty funktsionirovaniya osobykh ekonomicheskikh zon v infrastrukture innovatsionnoy deyatel'nosti // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 2012. №5. S. 46–50.
7. Vishnyakov V.G. Osobyie ekonomicheskyye zony: pravovyye problemy i puti razvitiya // *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2003. № 1. S. 40–48.
8. Garipov R.Sh. Korennyye malochislennyye narody v Rossii: garantii prav i svobod // *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2012. №6. S. 67–73.
9. Davydov A.Yu. Nuzhny li Rossii svobodnyye ekonomicheskyye zony? // *SShA i Kanada. Ekonomika. Politika. Kul'tura*. 2006. №2. S. 98–110

10. Ivanenko V.S., Prokof'eva M.V., Loginov I.S. Osobennosti pravovogo statusa goroda Baykonura i pravovye problemy veshchaniya programm obshcherossiyskikh telekanalov na ego territorii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2010. №4. S. 51–60.
11. Kryazhkov V.A. Korennye malochislennyye narody Severa v rossiyskom prave. M., 2010.
12. Pavlov P.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie prigranichnoy trgovli // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. №4. S. 72–80.
13. Sabaeva S.V. Status stolitsy Rossiyskoy Federatsii kak ob'ekt konstitutsionnogo prava // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. №3. S. 33–39.
14. Khabrieva T.Ya. Sovremennyye problemy samoopredeleniya etnosov: sravnitel'no-pravovoe issledovanie. M., 2010.
15. Kharyuchi S.N. Korennye malochislennyye narody: problemy zakonodatel'stva. Tomsk, 2004.
16. Cherkasov K.V. Sovremennyye tendentsii i perspektivy razvitiya publichnogo administrirovaniya na urovne federal'nogo okruga // Reformy i pravo. 2008. №3 S. 15–22.
17. Chertkov A.N. Zakonodatel'noe regulirovanie territorial'nogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii: problemy i resheniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2009. №12. S. 22–31.

Материал получен редакцией 10 декабря 2012 г.