



## О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦАХ

**Аннотация.** В статье рассматриваются входящие в состав федеративных государств территориальные единицы, не являющиеся субъектами федерации и находящиеся под непосредственным управлением федерации. Отмечается, что в российской юридической науке отсутствует единый подход к классификации таких территориальных единиц, а также используются различные термины для их наименования. Автор предлагает обобщенно называть такие составные части федеративных государств федеральными территориальными единицами. Отмечается существование федераций, территории которых исчерпывающе разделены на территории их субъектов. Рассматриваются федеральные территориальные единицы, имеющиеся в разных государствах мира: федеральные столичные округа, федеральные территории и федеральные владения. Отмечается наличие уникальных территориальных единиц: округ Брчко в Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской, федеральная территория Лабуан в Малайзии, федеральная территория управления племенами в Пакистане. По результатам анализа предлагается делить федеральные территориальные единицы на два вида: федеральные автономные образования и федеральные административные единицы. Также дается авторское определение федеральных территориальных единиц.

**Ключевые слова:** федеративное устройство, субъекты федерации, федеральные столичные округа, федеральные территории, федеральные владения, территория федерации, прямое управление федерации, федеральные автономные образования, федеральные административные единицы, структура федерации.

Федерация является сложной многомерной социальной системой, представляющей собой, с одной стороны, совокупность составляющих ее элементов (государств, государственно-территориальных и территориальных образований), а с другой — определенную целостность, государственное единство<sup>1</sup>. Одно из центральных мест среди «вечных» проблем федерализма занимает вопрос об эффективности существующей системы территориальных единиц: соответствует ли статус территориальных единиц экономическим, социальным и национальным особенностям государства, требуется ли их изменение; должны ли все территориальные единицы федерации обладать равным статусом, а если допускать асимметрию, то чем она должна быть обоснована и т.д.

Идеальной моделью федерации считается союз равноправных и равнообязанных полити-

ко-территориальных единиц, в котором общности, населяющие все субъекты федерации, образуют единый народ. На практике же идеальных федераций не встречается<sup>2</sup>. Конкретные факторы (политические, географические, этнические, религиозные и т.п.) предопределяют особенности различных регионов единого государства. Поэтому возможность исчерпывающего разделения всей территории федерации на территории ее субъектов, наделение их абсолютно равным статусом следует признать скорее исключением, чем правилом.

К федерациям, состоящим только из субъектов, можно отнести Австрийскую республику, Королевство Бельгию (учитывая, что ее «двухслойный» федерализм подразумевает существование в каждом слое только однородных территориальных единиц), Федеративную республику Германию, Федеративные штаты Микронезии, Федеративную Демокра-

<sup>1</sup> Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. М.: Республика, 1994. С. 105.

<sup>2</sup> Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012. С. 55.

© Праскова Светлана Васильевна

\* Кандидат юридических наук, заместитель директора, научный руководитель Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского [savap2@yandex.ru]

664003, г. Иркутск, ул. Горького, д. 31.



тическую Республику Непал, Объединенные Арабские Эмираты, Союз Коморских Островов, Федерацию Сент-Китс и Невис, Судан, Объединенную Республику Танзанию, Швейцарскую конфедерацию. К этой же группе следует, на наш взгляд, относить и Россию<sup>3</sup>. Территориальные единицы, не имеющие статуса субъекта федерации и не входящие в состав территории субъекта федерации, перечисленные государства не содержат. Соответственно, в отношении таких федераций можно утверждать, что они состоят только из государственно-территориальных образований. Впрочем, это не означает равенство между субъектами федерации. Однако в такой федерации все территориальные части являются элементами федеративного устройства и участниками внутрифедеральных отношений.

Значительная часть федераций, существующих в современном мире<sup>4</sup>, включает в состав своей территории единицы, не имеющие статуса субъектов. Профессор И.А. Конюхова называет систему таких единиц административно-территориальной структурой федерации, которая наряду с государственно-территориальной структурой (субъектами федерации) составляет структуру федерации в широком смысле<sup>5</sup>.

В российской юридической науке нет единства терминологии по отношению к таким территориальным частям федерации. В одних источниках все такие территории называются федеральными территориями, в рамках которых выделяются федеральные округа и иные федеральные территории<sup>6</sup>, в других термин «федеральные территории» обозначается лишь одна разновидность «несубъектов», а обобщающий термин к ним не применяется<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Хотя некоторые ученые выделяют помимо субъектов и иные территориальные элементы в составе РФ (см., напр.: Кульчевский В.В. Совершенствование субъектного состава Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Сургут, 2010. С. 70–74).

<sup>4</sup> Существуют разные мнения о количестве федеративных государств в современном мире. В рамках настоящей статьи рассматриваются лишь те государства, федеративная форма которых декларируется их основными законами и является общепризнанной в науке.

<sup>5</sup> Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития: монография. М.: ОАО Издательский дом «Городец»; «Формула права» 2004. С. 58–59.

<sup>6</sup> См., напр.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. С. 830–831.

<sup>7</sup> См., напр.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. С. 59–60.

Для подобных территориальных элементов, на наш взгляд, характерны следующие отличительные черты: 1) невхождение в состав территории субъектов федерации; 2) прямое (непосредственное) управление федерацией.

Невхождение в состав территории субъекта федерации означает, что соответствующая территориальная единица находится вне границ какого-либо субъекта федерации. Для сравнения отметим, что в Индии наряду с союзными территориями (о которых речь пойдет ниже) могут создаваться особые районы (районы, включенные в списки) в пределах территории штатов. Губернаторы штатов, в которых имеются такие районы, каждый год по собственной инициативе или по инициативе Президента Индии представляют ему доклады об их управлении. В этих районах учреждаются консультативные советы по делам племен, которые призваны давать губернатору советы по таким вопросам, как благосостояние и развитие зарегистрированных племен. Губернатор уполномочен давать указания не применять любой конкретный закон Парламента Индии или легислатуры штата на этой территории или применять его с исключениями или изменениями<sup>8</sup>. Имеются на этих территориях и другие особенности управления. Однако, несмотря на это, районы остаются в составе территории соответствующего штата и в их пределах действуют органы власти штата. Поэтому единицы такого рода следует считать особыми административно-территориальными единицами, элементами территориального устройства субъекта федерации, но не федерации в целом. Федеральные территориальные единицы, напротив, являются элементами территории государства как целого, но не его составляющей.

Под прямым (непосредственным) управлением федерации понимается осуществление специально образованными федерацией для этих целей или частично формируемыми федерацией органами власти (должностными лицами) вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации. Иначе говоря, в таких территориальных частях все или часть вопросов регионального ведения осуществляется непосредственно федерацией, либо под ее жестким контролем. Вопросы исключительно ведения у такой территориальной единицы не могут существовать.

В качестве родового наименования всех территориальных единиц федеративных государств, не входящих в состав субъекта федера-

<sup>8</sup> Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Васильевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 515.



ции, можно предложить использовать термин «федеральные территориальные единицы». Это словосочетание, с одной стороны, этимологически достаточно адекватно отражает содержание рассматриваемой категории, с другой — позволяет заменить многозначный термин «федеральные территории».

В российской науке нет и общепризнанных классификаций федеральных территориальных единиц. Это объясняется, прежде всего, чрезвычайным разнообразием федеральных территориальных единиц. Каждая федерация решает вопрос о статусе той или иной территории, решая свои задачи, и не стремясь соответствовать той или иной эталонной единице. Потому и выделение видов территориальных единиц, не имеющих статуса субъектов федерации, является не только обобщением, но и в известной степени огрублением. Однако отдельные виды таких единиц в российской науке выделяют, рассмотрим их.

Во многих федеративных государствах мира практикуется создание *федеральных столичных округов*, в которых находятся столицы этих государств. Впервые такая единица была создана в США, а затем этот опыт получил достаточно широкое распространение в американских и иных федерациях. Так, в настоящий момент федеральный столичный округ имеется в Республике Аргентине, Федеративной Республике Бразилия, Боливарианской Республике Венесуэла, Республике Индии, Соединенных Штатах Мексики, Федеративной Республике Нигерия, Исламской Республике Пакистан, США, Эфиопии.

В Австралийском Союзе и Малайзии столицы также выделены в особые территориальные единицы, но называются они федеральными территориями. Несмотря на название, эти территории по сути являются именно федеральными столичными округами. Австралийская Столичная территория (место расположения города Канберра и место пребывания союзных органов власти) имеет свои органы власти, полномочия которых (в том числе законодательные) во многом схожи с полномочиями соответствующих органов штатов, а также представителей в федеральном Парламенте<sup>9</sup>. Федеральная территория Куала-Лумпур (на территории которой находится столица) в соответствии с Конституцией Малайзии не входит в состав территории штата Селангор, она является территорией федерации (ст. 1).

Создание федеральных столичных округов мотивировано необходимостью гарантировать равноправие субъектов федераций: счи-

тается, что размещение столицы на территории какого-либо субъекта федерации дало бы преимущества перед другими субъектами<sup>10</sup>.

В то же время статус федерального столичного округа, как правило, несущественно различается со статусом субъекта федерации. Так, в США первоначально жители федерального округа Колумбия полностью не участвовали в формировании федеральных органов власти, но на основании поправки к Конституции США с 1961 г. им было дано право на участие в выборах Президента США. В Федеративной республике Бразилия федеральный округ отличается тем, что не может делиться на муниципии<sup>11</sup>. В Индии Национальная столичная территория Дели управляется по тому же принципу, что и штаты, но ее главой является Лейтенант-губернатор, имеющий статус администратора, назначаемого Президентом Индии. Также часть вопросов ведения штата для Национальной столичной территории Дели решаются Парламентом Индии (ст. 239А, 239АА Конституции Индии<sup>12</sup>).

Однако эти особенности, на наш взгляд, обусловлены историческими условиями формирования федерации и необходимостью совмещения статуса города как населенного пункта, являющегося столицей государства, со статусом территориальной единицы, непосредственно входящей в состав федерации. В большинстве же перечисленных федераций организация власти в федеральных столичных округах и в субъектах федерации сходна. Федеральные столичные округа стремятся получить ту же степень самостоятельности, что и государственные образования. Представляется, что решающую роль в процессе такой эволюции статуса играет то обстоятельство, что столица является центром политической и, чаще всего, также экономической и культурной жизни страны. Это всегда крупнейший или один из крупнейших по числу жителей городов страны. Потому и сколько-нибудь существенное понижение степени его самостоятельности по сравнению с субъектами федерации может носить лишь временный характер. Столичный округ является участником внутригосударственных политических отношений, если не наравне с субъектами федерации, то наряду с ними.

<sup>10</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. С. 830.

<sup>11</sup> Там же. С. 830–831.

<sup>12</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 511.

<sup>9</sup> Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012. С. 56–57.



Кроме того, во многих федерациях, не использующих опыт создания федерального округа, столица выделяется в отдельную территориальную единицу высшего уровня<sup>13</sup>. Так, в Австрии и в Германии столицы являются федеральными землями, в России столица также отдельный субъект федерации<sup>14</sup>. По своей сути такая территориальная организация мало чем отличается от создания федерального столичного округа.

Поэтому создание федерального столичного округа следует рассматривать скорее как создание особого субъекта федерации, нежели как создание территории, имеющей принципиально иную природу. Однако с формальной точки зрения эти единицы являются федеральными территориальными единицами, т.к. не входят в состав территории субъекта федерации и не являются субъектами.

Иная ситуация существует в отношении *федеральных территорий и федеральных владений*. Эти единицы, согласно общепринятой позиции, участниками внутривнутригосударственных отношений не являются и политического статуса не имеют. Они находятся под прямым федеральным управлением, и непосредственно входят в состав территории государства. Грань между этими видами территориальных единиц не совсем ясна.

Под *федеральными владениями*, как правило, понимаются прибрежные острова, которые не населены или население которых имеет переменный состав — служба маяков, метеостанций и т.д.<sup>15</sup> Иначе говоря, федеральные владения — это либо ненаселенные территории, обладающие географической обособленностью, что не позволяет их включить в состав территории субъекта федерации (делает такое включение нецелесообразным), либо территории, население которых не имеет постоянного характера или очень незначительно по количеству жителей. Именно в таком значении используется термин «федеральные районы» в Конституции Боливарианской Республики

<sup>13</sup> Это не исключает возможности вхождения в такую единицу отдельных незначительных по численности населения (по сравнению со столицей) прилегающих населенных пунктов.

<sup>14</sup> Этот вывод не отменяет то обстоятельство, что в настоящий момент в состав территории города федерального значения Москва входит значительная территория, ранее принадлежавшая Московской области. По своему составу территория современного субъекта РФ «город Москва» по-прежнему содержит один доминирующий населенный пункт — мегаполис, а иная территория подчинена его потребностям.

<sup>15</sup> Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 182.

Венесуэла<sup>16</sup>. Под федеральными районами понимаются морские острова, не включенные в территорию штата, а также острова, которые сформировались или появились в территориальном море или в той его части, которая покрывает континентальный шельф. Их правовой статус и порядок управления должны устанавливаться законом (ст. 17). Имеются схожие единицы и в Австралийском Союзе: под его контролем находятся несколько обитаемых внешних территорий: остров Норфолк, остров Рождества, Кокосовые острова; и несколько необитаемых территорий: острова Ашмор и Картье, Территория островов Кораллового моря, острова Херд и Макдональд и Австралийская антарктическая территория<sup>17</sup>. Остров Норфолк имеет органы самоуправления, а остров Рождества и Кокосовые острова управляются официальными австралийскими представителями<sup>18</sup>.

Сложнее с пониманием *федеральных территорий*. Чаще всего под федеральными территориями понимаются территориальные единицы, которые непосредственно входят в состав территории федерации, но не являются территорией субъекта. Однако это понимание настолько широко, что охватывает собой и федеральные столичные округа, и федеральные владения. В более специфичном (узком) смысле под федеральной территорией понимается часть федерации, не являющаяся субъектом, но имеющая некоторую степень самоуправления. Иначе говоря, речь идет о территориях, которые не достигли уровня развития самостоятельности государственно-подобного образования, но вполне могут претендовать на статус автономии.

Наиболее яркими примерами такого подхода являются федеральные территории в Канаде и Австралии.

В Австралии существует 3 внутренние (материковые) федеральные территории. Об одной из них — Австралийской Столичной Территории говорилось выше. Другая — Северная Территория также выделяется австралийскими государствоведами в качестве «штатоподобных территорий». Северной Территории присво-

<sup>16</sup> URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Constitución\\_venezolana\\_de\\_1999](http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_venezolana_de_1999) (дата обращения 22.05.2013).

<sup>17</sup> Необходимо учитывать, что суверенитет Австралии над территорией Антарктиды не признается многими государствами, в том числе Россией.

<sup>18</sup> Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%B2%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%8F#.D0.A4.D0.B5\\_.D0.B4.D0.B5.D1.80.D0.B0.D1.86.D0.B8.D1.8F\\_.281901\\_.D0.B3.D0.BE.D0.B4.C2.A0.E2.80.94\\_.D0.BD.D0.B0.D1.81.D1.82.D0.BE.D1.8F.D1.89.D0.B5.D0.B5\\_.D0.B2.D1.80.D0.B5.D0.BC.D1.8F.29](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%B2%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%8F#.D0.A4.D0.B5_.D0.B4.D0.B5.D1.80.D0.B0.D1.86.D0.B8.D1.8F_.281901_.D0.B3.D0.BE.D0.B4.C2.A0.E2.80.94_.D0.BD.D0.B0.D1.81.D1.82.D0.BE.D1.8F.D1.89.D0.B5.D0.B5_.D0.B2.D1.80.D0.B5.D0.BC.D1.8F.29) (дата обращения 22.05.2013).



ен статус самоуправляющейся единицы «под юрисдикцией Короны». Она имеет собственный законодательный орган и законодательство, равное по силе законодательству штатов Австралийского Союза, правительство с полномочиями, в целом аналогичными полномочиям штатов, а также представлена на федеральном уровне двумя сенаторами, которые имеют равные права с сенаторами штатов<sup>19</sup>. Таким образом, Северную Территорию Австралийского Союза следует считать скорее штатом, нежели территорией — «несубъектом». Однако формально эта единица является именно федеральной территориальной единицей.

Принципиально иной статус у третьей внутренней федеральной территории Австралийского Союза — территории Джервис-Бэй. В ее границах расположен парк Баудери, в пределах которого проживает небольшая по численности (около 180 человек) община аборигенов и находится Королевский Австралийский Военно-морской колледж. Общине аборигенов предоставлены некоторые полномочия по самоуправлению, но большая часть государственных функций (как федерального, так и местного масштаба) осуществляется Администрацией (органом федерального подчинения), а также органами Австралийской Столичной территории и штата Новый Южный Уэльс. Джервис-Бэй не имеет своих представителей в федеральном Парламенте, и во время выборов образует единый округ с Австралийской Столичной территорией<sup>20</sup>. Эту территорию с полной уверенностью можно относить к единицам федерации, не являющимся субъектами, но ее статус ближе к федеральным владениям.

В состав Канады помимо провинций, наделенных государственно-подобным статусом, входят три территории: Юкон, Северо-Западные территории и Нунавут. Территории находятся под непосредственной юрисдикцией федерального парламента: парламент делегирует территориям права, схожие с правами провинций, но самостоятельного конституционного статуса у них нет<sup>21</sup>. Изначально эти три единицы были единой Северозападной территорией, которая занимала значительную часть Канады. Однако в связи с ростом количества жителей, ее экономическим развитием, отдельные ее части приобрели статус провинций, а другие — статус территорий. Федеральное правительство имеет право вмешиваться в

дела территории. Вместе с тем, население территорий участвует в выборах в федеральные органы власти, а также имеет собственные представительные и исполнительные органы. Статус территорий несколько различается. Так, территория Нунавут имеет больший контроль над своими делами, чем какая-либо другая территория Канады. По соглашению о разделе земли Нунавут имеет расширенные права в решении некоторых вопросов, которые обычно подведомственны федеральному правительству (например, в сфере защиты окружающей среды и дикой природы), что объясняется тем, что основная часть ее населения — коренные народы<sup>22</sup>. Таким образом, статус территорий Канады отличен от статуса провинций, но они имеют значительную степень самоуправления.

Схожие территориальные единицы имеются в Эфиопии. В состав территории этой федерации наряду с автономными регионами (штатами) входит три многонациональных городских административных района — Аддис-Абеба, Харэр и Дыре-Дауа, имеющих особый статус федеральных территорий, приравненных к штатам<sup>23</sup>.

Статус других федеральных территориальных единиц больше схож со статусом административно-территориальных единиц.

Так, в Индии особые территориальные единицы, не имеющие статуса штата, называются союзными территориями. Форма союзной территории была введена 7-й поправкой к Конституции Индии (1956 г.) на основе ранее существовавших штатов группы «С». Союзные территории лишены значительной автономии<sup>24</sup>. Пункт 1 ст. 239 Конституции Индии устанавливает: если иное не предусмотрено законом Парламента, каждая союзная территория управляется Президентом, действующим в той мере, в какой он сочтет это нужным, через администратора, назначаемого им с указанием должности, на которую он его определяет. Вместо назначения отдельного администратора Президент может назначить губернатора штата в качестве администратора соседней союзной территории. Там, где на эту должность назначен губернатор, он должен осуществлять функции администратора независимого от своего совета министров

<sup>22</sup> Википедия Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%83%D1%82> (дата обращения 22.05.2013).

<sup>23</sup> Конохова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития: монография. М.: ОАО Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. С. 60.

<sup>24</sup> Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М., 2005. С. 546.

<sup>19</sup> Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012.

<sup>20</sup> Там же. С. 57.

<sup>21</sup> Федерализм в России и Канаде: курс лекций / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. М.: Формула права, 2009. С. 102.



(п. 2 ст. 239). Все союзные территории, таким образом, управляются администраторами как представителями Президента, а не как представителя регионального уровня власти<sup>25</sup>.

В системе управления одной из союзных территорий — Союзной территории Пондшери — имеется своеобразие. Конституция Индии<sup>26</sup> предусматривает возможность создания для этой территории местной Легислатуры или Совета министров или того и другого путем издания законов Парламента (ст. 239А).

Создание союзных территорий в Индии обусловлено низким уровнем развития населения соответствующих территорий. Поэтому данный вид федеральных территорий также представляется относящимся к той разновидности федеральных территориальных единиц, которые в перспективе могут приобрести статус субъекта федерации. Только в отличие от аналогичных образований в Австралии и в Канаде, союзные территории в Индии находятся на более низкой стадии развития.

Наряду с обозначенными федеральными территориями в некоторых государствах имеются территориальные единицы уникального характера, которые появились в результате стечения определенных обстоятельств. Их уникальность обусловлена, прежде всего, тем, что в рамках соответствующей федерации это единственное образование такого рода. А также тем, что в других федерациях единицы аналогичного статуса не встречаются. Так, в составе Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской имеется округ Брчко, который является формально самоуправляемым, но реально находится под прямым международным управлением. Этот округ фактически стал третьим субъектом боснийской федерации<sup>27</sup>. Создание такой территориальной единицы в составе государства следует рассматривать как результат уникального сочетания внешнеполитических интересов международных держав и центробежной политики на территории бывшей Югославии.

К уникальным территориальным единицам следует относить и федеральную территорию Лабуан в составе Малайзии, которая является международным офшорным центром

и территорией свободного порта одновременно. Непосредственное вхождение этой территории в состав федерации прямо оговорено в Конституции Малайской Федерации (ст. 1)<sup>28</sup>. Ее особый статус обусловлен выгодным географическим положением: она расположена на основных морских и воздушных путях Азиатского региона, равноудалена от его основных городов: Бангкока, Гонконга, Джакарты, Куала-Лумпура, Манилы и Сингапура. Будучи единственным глубоководным портом в Малайзии, Лабуан считается свободным портом, где не применяется торговый налог, налог на добавленную стоимость, отсутствуют акцизные сборы, а также импортные и экспортные пошлины.<sup>29</sup> Таким образом, эта федеральная территориальная единица является, прежде всего, особой экономической зоной, значение которой настолько велико, что она потребовала особого территориального статуса.

В определенной степени уникальным является статус и особой административной единицы, которую Конституция Исламской Республики Пакистан<sup>30</sup> называет Федеральной территорией управления племенами (ст. 1). Образовалась эта территория в результате освобождения от колониальной зависимости, борьбы между разными религиозными группами и особого этнического состава. Данная территория состоит из семи более мелких административных образований — политических агентств, а также шести пограничных районов. Территория племен имеет специальный статус, предоставляющий исключительные права на управление этой административной единицей президенту, без специального указания которого акты законодательного органа страны на данной территории не действуют. Глава государства обладает исключительными полномочиями издавать отдельные нормативно-правовые документы, поскольку юрисдикция судебных органов страны на эту территорию также не распространяется. Непосредственное управление территорией осуществляется специальным федеральным Министерством по делам пограничных территорий, наделенным весьма многочисленными полномочиями. Вместе с тем, данное министерство не может быть названо целиком самостоятельным, поскольку по существу является промежуточ-

<sup>25</sup> Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 514.

<sup>26</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 511.

<sup>27</sup> См. об этом подробно: Энгельгардт Г.Н. От арбитража до округа: район Брчко в Дейтонской Боснии // Вестник МГИМО-Университета. 2011. №1(16). С. 87–97.

<sup>28</sup> Laws of Malaysia Federal Constitution // Official Website of Judicial Appointments Commission [Электронный ресурс] // URL: <http://www.jac.gov.my/jac/images/stories/akta/federal-constitution.pdf> (дата обращения 22.05.2013).

<sup>29</sup> Географическая энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: [http://onlineslovari.com/geograficheskaya\\_entsiklopediya/page/labuan.5294/](http://onlineslovari.com/geograficheskaya_entsiklopediya/page/labuan.5294/) (дата обращения 22.05.2013).

<sup>30</sup> URL: <http://www.mofa.gov.pk/Publications/constitution.pdf> (дата обращения 22.05.2013).



ной государственной структурой. Губернатор Северо-Западной пограничной провинции выполняет роль представителя президента страны в делах территории, занимаясь от его имени действиями властного характера<sup>31</sup>.

Разумеется, уникальные территориальные единицы не следует рассматривать в качестве сколько-нибудь типовых при анализе современных федераций. Одновременно и игнорировать их нельзя.

Наконец, в Конституции Боливарианской Республики Венесуэла закреплено, что органическим законом может быть предусмотрено создание федеральных территорий в отдельных районах штатов, что должно быть утверждено путем народного референдума, проведенного в соответствующей местности. Специальный закон может предоставить федеральной территории статус штата, закрепив за ней полностью или частично соответствующую территорию (ст. 16). В настоящий момент такие территории в Венесуэле не созданы, но можно предположить, что они должны рассматриваться как небольшие по размеру территории, в рамках которых по тем или иным причинам целесообразно ввести прямое федеральное управление, а в случаях когда такая необходимость отпадет, преобразовать вновь в субъект федерации.

Обобщая всю эту разнообразную мировую практику, можно сделать вывод, что единого подхода к определению статуса территориальных единиц, не являющихся субъектами федерации, не существует. Это совершенно различные территориальные единицы, как по размерам, географическим характеристикам, так и по численности населения, его составу. Система управления этими территориями также уникальна, она обусловлена множеством факторов, в результате чего степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования, до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением (в том числе путем создания специальных федеральных органов власти).

Разнообразии «несубъектов» в составе федераций, тем не менее, не означает отсутствие возможности их содержательной классификации. Наиболее существенным отличием этих территорий от субъектов федерации является механизм управления, степень самостоятельности в решении тех или иных вопросов государственной важности. Именно эти черты

(наличие или отсутствие территориальных представительных и иных выборных органов власти, степень подчиненности этих органов федеральным органам власти, механизм представления интересов населения в федеральных выборных органах и др.) следует использовать в качестве критерия.

Важнейшими признаками федеральной территориальной единицы, на наш взгляд, является отсутствие высших (прежде всего, выборных) органов власти, формируемых независимо от общегосударственных органов и неподконтрольных им, а также отсутствие собственных предметов ведения. Это, впрочем, не исключает возможности некоторого самоуправления, в том числе наличие представительного органа, но такое самоуправление должно быть поставлено под контроль федеральных властей и зависеть от санкции федерального центра. Иначе говоря, статус федерального территориального образования может варьироваться от положения административно-территориальной единицы в составе унитарного государства или субъекта федерации, до положения территориальной автономии, не достигающей степени самостоятельности субъекта федерации. Соответственно, федеральные территориальные образования можно предложить разделить на две группы:

- 1) федеральные автономные образования (федеральные автономии);
- 2) федеральные административные единицы.

*Федеральными автономными образованиями* являются развивающиеся территории, в перспективе способные получить статус субъекта федерации (своего рода «недосубъекты»). Эти территории, как правило, значительные по размеру, но имеющие относительно небольшое население и менее экономически развитые по сравнению с субъектами федерации. Некоторые из ныне существующих субъектов федерации в своем развитии прошли именно этот путь. Так, Аляска в составе США с 1867 по 1884 г. находилась в ведении военного министерства США, с 1884 по 1912 г. она была округом, затем получила статус территории, а в 1959 стала штатом США<sup>32</sup>. Федеральные автономии можно охарактеризовать как территории, на которых не сформировалось пока сообщество, претендующее на самостоятельное осуществление государственной власти, а также способное на такое осуществление. Эти территории могут быть в дальнейшем наделены статусом субъекта федерации, но даже без такого юридического оформления, по мере

<sup>31</sup> Силаев А.А. О Территории племен федерального управления Пакистана // Институт Ближнего Востока // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.iimes.ru/?p=5879> (дата обращения 22.05.2013).

<sup>32</sup> Большая энциклопедия: в 62 т. Т. 2. М.: ТЕРРА, 2006. С. 403.



развития их статус постепенно выравнивается со статусом субъектов Федерации (что прекрасно иллюстрирует история Австралии). К этой же группе следует относить и федеральные столичные округа, имеющие существенные отличия от субъектов федерации. Этот вид федерального автономного образования можно охарактеризовать как составную часть федерации, самостоятельность которой ограничена (уровень самостоятельности понижен) в силу необходимости размещения на этой территории всех центральных федеральных органов власти.

Федеральными административными единицами следует считать территориальные единицы, в пределах которых государственная власть осуществляется только федеральными органами власти (органами, созданными федеральными органами, специально для этих целей). Необходимость введения прямого федерального управления на таких территориях может быть обусловлена разными целями: защиты государственных интересов и обеспечения безопасности страны, развития каких-либо приоритетных направлений государственной политики, особого управления в силу религиозной розни, наконец, такая необходимость может быть обусловлена некоторой географической отдаленностью и отсутствием постоянно проживающего населения. Представляется, что федеративные

административные единицы должны быть либо совершенно незначительным по территории и количеству населения (по сравнению с субъектами федерации), либо значительными по размеру, но очень слабо населенной (ненаселенной) территорией. К числу этих единиц следует относить федеральные владения и отдельные федеральные территории, не имеющие какой-либо самостоятельности.

Таким образом, под федеральной территориальной единицей следует понимать такую территориальную часть федеративного государства, в пределах которой отсутствует уровень государственной власти субъектов федерации, осуществляется прямое управление федеральными органами власти по всем или части вопросов регионального ведения. Власть государственных органов субъектов федерации на эту территорию, как правило, не распространяется, хотя возможно и определенное экстерриториальное вмешательство сопредельных субъектов федерации в случаях, установленных законодательством соответствующей федерации. Одновременно в ней могут существовать отдельные элементы самоуправления. Такая территориальная единица является элементом территориального устройства федерации в целом, а не ее отдельного субъекта, но федеральная территориальная единица не является элементом федеративного устройства.

#### Библиография:

1. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. — М., 2005.
2. Большая энциклопедия: в 62 т. Т. 2. — М.: ТЕРРА, 2006.
3. Википедия Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 22.05.2013).
4. Географическая энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: [http://onlineslovari.com/geograficheskaya\\_entsiklopediya/page/labuan.5294/](http://onlineslovari.com/geograficheskaya_entsiklopediya/page/labuan.5294/) (дата обращения 22.05.2013).
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. — М.: Волтерс Клувер, 2006.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. — М.: Норма, 2005.
7. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2009.
8. Колюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития: монография. — М.: ОАО Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004.
9. Кульчевский В.В. Совершенствование субъектного состава Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Сургут, 2010.
10. Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012.
11. Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. — М.: Республика, 1994.





12. Силаев А.А. О Территории племен федерального управления Пакистана // Институт Ближнего Востока // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.iimes.ru/?p=5879> (дата обращения 22.05.2013).
13. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. М.: Формула права, 2009.
14. Энгельгардт Г.Н. От арбитража до округа: район Брчко в Дейтонской Боснии // Вестник МГИМО-Университета. — 2011. — №1(16).
15. Constitución venezolana de 1999 // Sitio Web Bienvenido a WikiSource [Электронный ресурс] [http://es.wikisource.org/wiki/Constitución\\_venezolana\\_de\\_1999](http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_venezolana_de_1999) (дата обращения 22.05.2013)
16. Laws of Malaysia Federal Constitution // Official Website of Judicial Appointments Commission [Электронный ресурс] // URL: <http://www.jac.gov.my/jac/images/stories/akta/federalconstitution.pdf> (дата обращения 22.05.2013)
17. The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan [Электронный ресурс] // Official Website Ministry of foreign affairs Pakistan // URL: <http://www.mofa.gov.pk/Publications/constitution.pdf> (дата обращения 22.05.2013)

#### References (transliteration):

1. Avtonomov A.S. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran: uchebnik. — М., 2005.
2. Bol'shaya entsiklopediya: v 62 t. T. 2. — М.: TERRA, 2006.
3. Vikipediya Svobodnaya entsiklopediya [Elektronnyi resurs] // URL: <http://ru.wikipedia.org> (data obrashcheniya 22.05.2013).
4. Geograficheskaya entsiklopediya [Elektronnyi resurs] // URL: [http://onlineslovari.com/geograficheskaya\\_entsiklopediya/page/labuan.5294/](http://onlineslovari.com/geograficheskaya_entsiklopediya/page/labuan.5294/) (data obrashcheniya 22.05.2013).
5. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Evropeiskii Soyuz, Soedin. Shtaty Ameriki, Yaponiya, Indiya: ucheb. posobie / Sost. V.V. Maklakov. М.: Volters Kluver, 2006.
6. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast': Uchebnik dlya vuzov / ruk. avt. koll. i otv. red. B.A. Strashun. 4-e izd., obnovl. i dorab. — М.: Norma, 2005.
7. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: uchebnik dlya studentov vuzov / pod red. V.O. Luchina, G.A. Vasilevicha, A.S. Prudnikova. 2-e izd., pererab. i dop. — М.: YuNITA-DANA: Zakon i pravo, 2009.
8. Konyukhova I.A. Sovremenniy rossiiskiy federalizm i mirovoi opyt: itogi stanovleniya i perspektivy razvitiya: monografiya. — М.: OAO Izdatel'skii dom «Gorodets»; «Formula prava», 2004.
9. Kul'chevskii V.V. Sovershenstvovanie sub'ektnogo sostava Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02. — Surgut, 2010.
10. Mochalov A.N. Sravnitel'nyi federalizm Rossii i Avstralii. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya, prava, 2012.
11. Problemy suvereniteta v Rossiiskoi Federatsii / B.S. Krylov, I.P. Il'inskii, N.A. Mikhaleva i dr. М.: Respublika, 1994.
12. Sилаев А.А. О Территории племен федерал'ного управления Пакистана // Институт Ближнего Востока // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.iimes.ru/?p=5879> (дата обращения 22.05.2013).
13. Федерализм в России и Канаде: курс лекции / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. — М.: Формула права, 2009.
14. Engel'gardt G.N. Ot arbitrazha do okruga: raion Brchko v Deitonskoi Bosnii // Vestnik MGIMO-Universiteta. — 2011. №1(16).

*Материал получен редакцией 17 октября 2013 г.*