DOI: 10.31648/sp.12757

Rafał Czachor
Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0002-5929-9719
r.czachor@ujw.pl

Problemy prawne funkcjonowania terytorium federalnego jako nowej formy organizacji terytorialnej w Federacji Rosyjskiej

Wstęp

Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej (dalej jako FR) z 2020 r. wprowadziła nową dla rosyjskiego prawa ustrojowego i systemu administracji publicznej instytucję terytorium federalnego. Pod pojęciem tym autorzy reformy rozumieli „jednostki wewnątrzpaństwowe niebędące podmiotem federacji i podlegające bezpośredniemu zarządowi ze strony federalnych organów władzy”[1]. FR, stosownie do art. 1 ust. 1 Konstytucji FR, jest państwem federalnym, zaś podmiotami federacji są: republiki, kraje, obwody, miasta federalne, obwód autonomiczny oraz okręgi autonomiczne (art. 5 ust. 1 Konstytucji FR)[2]. Badacze oceniają, że FR stanowi przykład federacji asymetrycznej, tzn. takiej, w której poszczególnym typom podmiotów przysługuje różny zakres formalnej autonomii. Wprowadzenie terytoriów federalnych komplikuje jeszcze bardziej tę strukturę. Instytucja taka znajduje zastosowanie w innych państwach świata o ustroju federalnym, w szczególności w odniesieniu do ich stolic (m.in. w Brazylii i w Stanach Zjednoczonych) oraz innych obszarów, np. ze względu na trudne warunki przyrodnicze (m.in. w Australii, Indiach,

[1] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, *Tematičeskij kommentarij k Zakonu Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti«* [Thematic commentary on the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority”], Moskwa 2020, s. 25.

[2] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, wstęp W. Staśkiewicz, tłum. Z. Cywiński, A. Kubik, Warszawa 2022, s. 46.

Kanadzie[3]). W przypadku FR jej ustanowienie uzasadniano koniecznością scentralizowanego zarządzania w celach obrony i bezpieczeństwa na obszarach o znaczeniu strategicznym (kosmodrom „Wostocznyj", archipelag Nowa Ziemia) lub przyrodniczym (jezioro Bajkał, Kaukaskie Mineralne Wody)[4]. Jednak obecnie została utworzona tylko jedna jednostka administracyjno-terytorialna dysponująca tym statusem – „Sirius", obejmująca dawny kompleks olimpijski w Soczi na terenie Kraju Krasnodarskiego.

Niniejszy artykuł ma na celu określenie podstaw prawnych, istoty terytorium federalnego jako szczególnego sposobu zarządzania obszarem w FR oraz związanych z tym problemów dogmatycznych i praktycznych. Z racji faktu, że nie jest ono rozpowszechnionym w FR sposobem władztwa nad terytorium, podjęto próbę określenia motywów działań prawodawców w tym przedmiocie, treści wprowadzonej w 2020 r. regulacji konstytucyjnej i niejasności z niej wynikających oraz przeanalizowano model ustrojowy jedynego obecnie istniejącego terytorium federalnego.

W artykule postawiono tezę, że wprowadzone do rosyjskiego porządku konstytucyjnego terytorium federalne stanowi quasi-podmiot federacji funkcjonujący poza zamkniętym katalogiem jednostek składowych FR, określonym w art. 65 Konstytucji FR, będąc zarazem instrumentem dalszej centralizacji państwa, przedstawianym przez ustawodawcę jako szczególny eksperyment administracyjno-terytorialny służący doskonaleniu mechanizmów sprawowania władzy publicznej. Działania te tym samym wzbogacają instrumentarium stosowane w ramach konstytucjonalizmu autorytarnego[5]. Na potrzeby opracowania wykorzystano akty prawne FR oraz krytycznie przeanalizowano poglądy rosyjskiej doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego.

Reforma konstytucyjna w FR z 2020 r.

Reforma konstytucyjna w FR z 2020 r. dokonała się stosunkowo szybko, bez poważniejszej debaty. Konieczność jej przeprowadzenia została przez Władimira Putina zasygnalizowana w orędziu do Zgromadzenia Federalnego

[3] Warto przy tym zauważyć, że katalog indyjskich terytoriów związkowych (ang. *union territories*) jest zróżnicowany pod względem obszaru, ludności i funkcji. Obejmuje on zarówno rozległe jednostki o istotnym znaczeniu strategicznym, Dżammu i Kaszmir oraz Ladakh, jak i terytoria niewielkie, w tym stolicę Delhi czy Puducherry, tworzone przez cztery niepołączone ze sobą enklawy administracyjne.

[4] V.V. Korol'kov, *Publičnaâ vlast' i territorial'noe ustrojstvo* [Public authority and territorial structure], [w:] A.N. Meduševskij (red.), *Konstituciâ Rossii posle reformy 2020 goda: problemnyj kommentarij* [The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary], Moskwa 2025, s. 120.

[5] M. Tushnet, *Authoritarian constitutionalism*, „Cornell Law Review" 2015, vol. 100, nr 2, s. 391–462.

FR w dniu 15 stycznia 2020 r.[6], pięć dni później złożył on projekt ustawy federalnej O doskonaleniu regulowania poszczególnych kwestii organizacji władzy publicznej, nowelizującej Konstytucję FR[7]. Niespełna dwa miesiące później, 11 marca akt ten został przyjęty przez izbę drugą parlamentu FR – Radę Federacji[8]. Referendum ogólnopaństwowe w tej kwestii zostało wyznaczone na 22 kwietnia 2020 r., zaś w związku z pandemią przeniesione na 1 lipca[9].

Głównym uzasadnieniem dla reformy posłużył argument o konieczności „udoskonalenia mechanizmów władzy", w tym doprecyzowania relacji między naczelnymi organami władzy w ramach nowej koncepcji „jednolitego systemu władzy publicznej", wzmocnienia suwerenności oraz niezależności od wpływów zewnętrznych. „Suwerenizacja" przejawiła się także w zwiększeniu ideologicznie motywowanej treści zawartej w konstytucji, w tym podkreśleniu roli dziedzictwa historycznego, etnicznie rozumianego rusocentryzmu (Rosjanie jako „naród państwowotwórczy"), konserwatywnego systemu wartości czy uwypukleniu gwarancji socjalnych. W praktyce nastąpiło gruntowne przeredagowanie treści niemalże całej konstytucji (z wyjątkiem tych rozdziałów, które zwykłej procedurze nowelizacji nie podlegają), nastąpiło dalsze wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta FR, kosztem zarówno legislatywy, jak i judykatywy, w szczególności Sądu Konstytucyjnego FR (dalej jako SK FR). Cała reforma postrzegana jest jako element konsolidacji spersonalizowanego systemu, w którym prezydent nie tyle jest szefem egzekutywy, co dominuje nad wszystkimi gałęziami władzy, naruszając tym samym zasadę *check and balances*[10].

---

[6] *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniû* [Message of the President to the Federal Assembly], www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (data dostępu: 9.05.2026).

[7] Zakonoproekt № 885214-7 »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti« [Draft Law No. 885214-7 „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority"], https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (data dostępu: 9.05.2026).

[8] Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14.03.2020 g. № 1-FKZ »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti« [Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organisation and Functioning of Public Authority"], www.kremlin.ru/acts/bank/45280 (data dostępu: 9.05.2026)

[9] Zob. W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional amendments: a comparative perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series" 2020, nr 887; R. Czachor, *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 3(61), s. 261–276.

[10] Wyczerpująco i krytycznie reformę ocenia zespół rosyjskich prawników w przywoływanym wyżej dziele zbiorowym: A.N. Meduševskij (red.), op. cit. Ponadto zob. J. Zaleśny, *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum" 2017, nr 1, s. 147–164; A. Meduševskij, *Konstitucionnaâ reforma v Rossii: soderžanie, napravleniâ i sposoby osuŝestvleniâ* [Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation], „Obŝestvennye nauki i sovremennost'" 2020, nr 1, s. 39–60; O.Û. Boldyrev, *Popravki k Konstitucii Rossii: rešenie staryh problem ili sozdanie novyh?* [Constitutional amendments in Russia: solving old problems or creating new ones?], „Konstitucionnyj vestnik" 2020, nr 5(23), s. 121–127.

Była zatem ona momentem kulminacyjnym konstruowania systemu nazywanego superprezydenckim[11].

W świetle powyższego wprowadzenie do Konstytucji FR nowej instytucji terytorium federalnego wydawać się mogło zabiegiem zaskakującym, a nawet bezcelowym. Po pierwsze, wobec głoszonej koncepcji „jednolitego systemu władzy publicznej" rozdrabnianie form organizacji władzy wydawać się może zabiegiem kontrproduktywnym i przeczącym tezie o konsolidacji państwa. Po drugie, w stanie prawnym obowiązującym w 2020 r. istniał już szeroki wachlarz szczególnych form organizacji administracyjno-terytorialnych, nieposiadających unormowań konstytucyjnych, z których prawodawca mógł skorzystać, ewentualnie rozbudować ich katalog w aktach rangi ustawowej. A zatem równolegle ze wzmocnieniem „jednolitości" i „systemowości" władzy publicznej w FR doszło do wprowadzenia nowego, wcześniej niepraktykowanego rozwiązania organizacji władzy na nowo wyodrębnianych terytoriach.

Będące w centrum niniejszej analizy terytorium federalne, wcześniej niefunkcjonujące w rosyjskim obrocie prawnym, zostało uregulowane jednym przepisem konstytucyjnym w ramach rozdziału III ustawy zasadniczej *Ustrój federalny*. W pierwotnej redakcji Konstytucji FR z 1993 r. przedmiotowy art. 67 ust. 1 brzmiał: „Terytorium FR obejmuje terytoria jej podmiotów, wody wewnętrzne oraz morze terytorialne i przestrzeń powietrzną nad nimi". Nowelizacją z 2020 r. powyższe sformułowanie uzupełniono frazą: „Zgodnie z prawem federalnym, na terytorium FR mogą być tworzone terytoria federalne. Organizację władzy publicznej na terytoriach federalnych określa ustawa federalna". Przepis ten nie jest funkcjonalnie powiązany z żadnym innym przepisem rosyjskiej ustawy zasadniczej. Jest to tym bardziej problematyczne, że art. 5 ust. 1 Konstytucji FR wymienia rodzaje podmiotów, z których składa się FR, nie wspominając o terytorium federalnym.

SK FR w orzeczeniu z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie konstytucyjności ustawy o zmianie Konstytucji FR[12], interpretując nowe brzmienie przepisu art. 67 ust. 1, stwierdził, że jego treść nie oznacza dosłownie przyznania terytoriom federalnym statusu równego statusowi podmiotów federacji (pkt 3.1). Wskazał on, że terytorium FR obejmuje wody wewnętrzne i morze terytorialne, które nie wchodzą w skład terytorium jej podmiotów, co *per analogiam* może mieć zastosowanie do terytorium federalnego. W związku z tym wprowadzenie

[11] S. Rose-Ackerman, D.A. Desierto, N. Volosin, *Hyper-presidentialism: separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law" 2011, vol. 29, s. 246–332; R. Czachor, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 4(68), s. 89–98; W. Partlett, *Crown-presidentialism*, „International Journal of Constitutional Law" 2022, vol. 20(1), s. 204–236.

[12] Zaklûčenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.03.2020 № 1-Z [Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z], www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/?ysclid=mox19qnb60927253664 (data dostępu: 9.05.2026).

instytucji terytoriów federalnych – jako jednostek niebędących częścią struktury federacji – nie jest w ocenie SK FR naruszeniem zasady państwa federalnego (art. 5 ust. 1 Konstytucji FR), ani nie wpływa na status prawny jej podmiotów. SK FR nie odpowiedział jednak na pytanie, czy organizacja władzy publicznej na terytoriach federalnych może wykraczać poza ustawowe ramy stosunków między władzą federalną a samorządem lokalnym. Zgodnie z tezą SK FR niektórzy prawnicy stwierdzają, że jednolitość władzy publicznej w FR nie oznacza jej jednorodności, wręcz przeciwnie – art. 67 ust. 1 i art. 131 ust. 3 Konstytucji FR mają wskazywać na możliwość ustanowienia w drodze ustawodawstwa federalnego szczególnych sposobów wykonywania władzy publicznej na terytoriach federalnych czy w miastach o znaczeniu federalnym[13]. Natomiast uznanie niefederalnego charakteru terytoriów federalnych oznacza, że nie obowiązuje podział kompetencji władczych między władzami federalnymi a organami władzy podmiotów federacji, w szczególności szczeblem regionalnym. Wobec poglądu o integracyjnym charakterze zasady państwa federalnego wątpliwe jest korzystanie podmiotu niebędącego elementem ustroju federalnego z innych zasad konstytucyjnych, m.in. bezpośredniego stosowania Konstytucji FR (art. 15), swobody działalności gospodarczej (art. 8)[14]. Wątpliwe jest także funkcjonowanie samorządu jako formy demokracji lokalnej[15].

Zasadne jest założenie, że status terytoriów federalnych powinien zostać określony w ramowej ustawie federalnej o statusie i trybie ustanawiania terytoriów federalnych, która ustanowiłaby jednolity model organizacji władzy publicznej na takich terytoriach, co zresztą sugeruje treść rozpatrywanego przepisu Konstytucji FR. Do dziś taki akt prawny nie został przyjęty, zaś rosyjski prawodawca obrał inną drogę rozwoju instytucji terytorium federalnego – w dniu 20 grudnia 2020 r. została przyjęta ustawa federalna O terytorium

---

[13] S.S. Starikov, *Konstitucionnye principy sozdaniâ federal'nyh territorij v Rossii* [Constitutional principles of creating federal territories in Russia], „Izvestiâ Saratovskogo universiteta. Seriâ: Èkonomika. Upravlenie. Pravo" 2021, t. 21, nr 2, s. 472.

[14] Ibidem, s. 469; S.A. Avak'ân, *Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnyj kurs v 2 tomah. Tom 2* [Constitutional law of Russia. University course in two Volumes. Vol. 2], Moskwa 2022, s. 94–109.

[15] Do 2025 r. ustawa O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w RF ustanawiała 10 wyjątków od ogólnych zasad jego działalności, które dotyczą terytoriów o szczególnym statusie prawnym (rozdział 11 – obecnie uchylony). Federal'nyj zakon ot 6 oktâbrâ 2003 goda № 131-FZ »Ob obŝih principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ „On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/20035 (data dostępu: 9.05.2026). Obecnie obowiązująca ustawa O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w jednolitym systemie władzy publicznej kwestie te normuje w rozdziałach 10–11. Federal'nyj zakon ot 20.03.2025 № 33-FZ »Ob obŝih principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v edinoj sisteme publičnoj vlasti« [Federal Law of 20 March 2025 No. 33-FZ „On the General Principles of the Organization of Local Self-Government within the Unified System of Public Authority"], www.kremlin.ru/acts/bank/51732 (data dostępu: 9.05.2026).

federalnym „Sirius”[16] (dalej jako u.f.S.). Potraktowana została ona jako projekt pilotażowy, nierozstrzygający zatem o docelowym modelu pozycji prawnej terytorium federalnego, aczkolwiek deputowani Dumy Państwowej deklarowali, że ogólna ustawa federalna, określająca ustrój terytoriów federalnych, w ogóle nie będzie uchwalana[17].

W odniesieniu do powyższego i stanowiska dogmatyki, dopuścić należy możliwość dwojakiego kształtowania się modelu terytorium federalnego. Po pierwsze, terytorium federalne mogłoby funkcjonować jako obszar bezpośrednio i wyłącznie podlegający władzom federalnym, jak ma to miejsce w innych państwach federalnych, chociażby w przypadku Dystryktu Kolumbia w Stanach Zjednoczonych. Po drugie, terytorium federalne mogłoby tworzyć szczególny reżim prawny dla funkcjonowania organów władzy i gospodarowania na terytoriach już istniejących podmiotów FR oraz w obecnych granicach jednostek administracyjno-terytorialnych, gdzie bezpośredni udział organów federalnych w tworzeniu organów władzy publicznej byłby wprowadzony w drodze wyjątku[18].

Pierwsze rozwiązanie wydaje się możliwe, szczególnie gdyby terytorium federalne było pozbawione stałej ludności (co możliwe jest np. w odniesieniu do wzmiankowanego archipelagu Nowej Ziemi). W innym wypadku takie rozwiązanie kłóciłoby się z zasadą ludowładztwa (art. 3 Konstytucji FR), równości praw i wolności człowieka i obywatela (art. 19 Konstytucji FR), bowiem mieszkańcy terytoriów federalnych nie mogliby zostać pozbawieni prawa do reprezentacji w parlamencie FR, udziału we władzach publicznych oraz prawa do samorządu terytorialnego. Gdy chodzi o rozwiązanie drugie, ustanawiające terytorium federalne jako szczególny reżim funkcjonowania władz publicznych, to jest ono zgodne z przepisami Konstytucji FR, ponieważ nie zakłada tworzenia żadnych nowych podmiotów prawa publicznego. Oznaczałoby to, że terytoria federalne byłyby ustanawiane w już istniejących jednostkach administracyjno-terytorialnych, funkcjonując na podstawie odrębnego ustawodawstwa (jak obecnie ma to miejsce np. w zamkniętych jednostkach administracyjno-terytorialnych, miastach naukowych i innych).

---

16 Federal'nyj zakon ot 22.12.2020 № 437-FZ »O federal'noj territorii „Sirius"« [Federal Law of 22 December 2020 No. 437-FZ „On the Federal Territory 'Sirius'"], www.kremlin.ru/acts/bank/46254 (data dostępu: 9.05.2026).

17 *Klišas: Po každoj federal'noj territorii budet otdel'nyj zakon* [Klishas: Each federal territory will have a separate law], https://news.rambler.ru/sociology/45418984-klishas-po-kazhdoy-federalnoy-territorii-budet-otdelnyy-zakon (data dostępu: 9.05.2026); E.V. Gricenko, *Mestnoe samoupravlenie: meždu decentralizaciej i recentralizaciej* [Local self-government: between decentralization and recentralization], [w:] A.N. Meduševskij (red.), op. cit., s. 179.

18 N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, *Konstitucionnyj status federal'nyh territorij v Rossii: teoretičeskie osnovy zakonodatel'nogo regulirovaniâ* [The constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation], „Pravoprimenenie" 2021, t. 5, nr 1, s. 127; E.V. Gricenko, op. cit., s. 179–180.

Jednocześnie przeczyłoby to samej idei terytorium federalnego, bowiem jego istotą jest niewchodzenie w skład innych podmiotów i bezpośrednia podległość federalnemu centrum[19].

Konstytucyjne unormowania dotyczące terytorium federalnego w ocenie doktryny prawa

W rosyjskiej doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego ma miejsce dyskusja na temat instytucji terytoriów federalnych. Podkreśla się, że przed reformą z 2020 r. wśród rosyjskich teoretyków państwa i prawa nie wykształciła się żadna koncepcja terytoriów federalnych. Co więcej, w jej toku nie była przedmiotem większej uwagi ani autorów poprawek w konstytucji, ani opinii publicznej[20]. Część uczonych pozytywnie ocenia jej wprowadzenie, zauważając, że „pozwoli to FR zrealizować swój potencjał, na przykład w odniesieniu do rozwoju terytoriów federalnych jako najlepszego wzorca takiego zarządzania jednostkami terytorialnymi"[21]. Umiarkowana krytyka, dokonywana z punktu widzenia efektywności zarządzania państwowego, odnosi się do problemu złożonej, wieloetapowej reformy ustroju samorządu lokalnego w FR. Zauważa się, że „»jednolita przestrzeń municypalna« FR, na której ukształtowanie poświęcono tyle wysiłku, ponownie w znacznym stopniu ulega dekompozycji"[22]. Najwięcej wątpliwości wśród części doktryny budzi sam status prawny terytoriów federalnych, zawierający zarówno elementy rządowe, jak i samorządowe, co sprawia, że na pierwszy plan wysuwa się kwestia podmiotowości prawnej terytoriów federalnych, ujawniająca ich polityczne, a nie prawne rozumienie oraz możliwe społeczne konsekwencje utworzenia nowych terytoriów federalnych, w tym potencjalny wzrost napięć między stolicą a regionami[23].

---

[19] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 126–127; E.V. Gricenko, op. cit., s. 180.

[20] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 125.

[21] M.V. Marhgejm, *Konstitucionnye modeli federal'nyh territorij: zarubežnyj opyt dlâ rossijskih perspektiv* [Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects], „Social'no-političeskie nauki" 2020, nr 3, s. 59.

[22] E.M. Buhval'd, *Federal'nye territorii kak novaciâ politiki prostranstvennogo razvitiâ v Rossijskoj Federacii* [Federal territories as an innovation in Russia's spatial development policy], „Teoriâ i praktika obŝestvennogo razvitiâ" 2021, nr 3, s. 44.

[23] N.L. Pešin, *Sootnošenie administrativno-pravovyh i municipal'no-pravovyh èlementov statusa federal'noj territorii* [The relationship between administrative-law and municipal-law elements of the status of a federal territory], „Konstitucionnoe i municipal'noe parvo" 2022, nr 5, s. 62–67; I.V. Zernov, *Konstitucionnye osobennosti statusa federal'noj territorii: voprosy teorii i praktiki* [Constitutional features of the status of a federal territory: issues of theory and practice], „Prolog. Žurnal o prave" 2021, nr 1, s. 14–23; V.V. Korol'kov, op. cit., s. 123–124.

Jak wskazano, Konstytucja FR w art. 67 ust. 1 stanowi, że terytorium FR obejmuje terytoria jej jednostek składowych, wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz przestrzeń powietrzną nad nimi. Dokonana w 2020 r. nowelizacja tego artykułu miała na celu – w ocenie jej autorów – zmianę struktury terytorialnej FR poprzez wprowadzenie terytoriów federalnych, które nie będą wchodzić w skład obecnie istniejącej struktury jednostek administracyjno-terytorialnych FR (wymienionych enumeratywnie w art. 65 Konstytucji FR) i będą podlegać bezpośrednio władzom federalnym. Specjalny status terytoriów federalnych – w ocenie autorów reformy – winien zapewnić bardziej efektywne zarządzanie, zachowując jednocześnie niezbędną równowagę między ochroną praw obywateli a ochroną interesów państwa[24].

Wedle poglądu przywoływanych autorów nowelizacji Konstytucji FR poprawka do art. 67 nie dotyczy zmian w federalnej strukturze państwa. Przepis konstytucyjny nie precyzuje, w której części FR – na terytoriach lądowych jej podmiotów składowych, na wodach wewnętrznych czy w obrębie morza terytorialnego – mogą być tworzone terytoria federalne. Słusznie zauważają oni, że powołanie tego rodzaju terytoriów mogłoby wpłynąć na granice niektórych podmiotów FR, jednakże nowelizacja nie dotyczyła przepisów regulujących procedurę zmiany granic podmiotów FR. Utworzenie terytoriów federalnych, które pociągałoby zmiany granic podmiotów FR, musiałoby być przeprowadzane w porozumieniu z organami władzy odpowiednich podmiotów federacji, a następnie zatwierdzane przez Radę Federacji – izbę drugą parlamentu[25]. Tymczasem tworzenie terytoriów federalnych odbywa się w trybie ustawy federalnej, a więc bez obowiązku podejmowania czynności legislacyjnych przez podmioty federacji[26].

Zmodyfikowany w 2020 r. przepis nie precyzuje, w jaki sposób winny być tworzone terytoria federalne. Możliwe są następujące rozwiązania: 1) uchwalenie ustawy federalnej *in abstracto*, regulującej ogólną procedurę tworzenia terytoriów federalnych, zgodnie z którą późniejsza konkretna decyzja o utworzeniu terytorium byłaby podejmowana w odrębnej procedurze (w formie odrębnej ustawy federalnej lub dekretu Prezydenta FR); 2) uchwalenie ustawy zbiorczo tworzącej wszystkie terytoria federalne na terytorium FR oraz ustanawiającej ich ustrój (jednolity dla wszystkich lub w bardziej zindywidualizowany sposób); 3) uchwalanie odrębnych ustaw federalnych dla każdego tworzonego takiego terytorium i *in concreto* określających ich sytuację prawną[27].

Obecna sytuacja, w której zadeklarowano nieprzyjęcie ustawy ogólnej regulującej zagadnienia terytorium federalnego, jest przez część rosyjskich

[24] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, op. cit., s. 25–26.
[25] Ibidem, s. 26.
[26] N.L. Pešin, op. cit., s. 63.
[27] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, op. cit., s. 27.

prawników poddawana krytyce, gdyż według nich wybrany przez ustawodawcę sposób *ad hoc* ustanawiania i regulowania działalności terytoriów federalnych jest nie tylko pozbawiony ewentualnej zalety elastyczności wyboru rozwiązania, lecz, co więcej, niesie ze sobą istotne zagrożenia dla systemu federalnego i porządku prawnego FR. Przede wszystkim chodzi o arbitralne kryteria tworzenia terytoriów federalnych oraz brak gwarancji integralności terytorialnej podmiotów FR przy wyodrębnianiu z nich terytoriów federalnych[28].

Brak wyczerpującej regulacji ustawowej terytoriów federalnych sprawia problemy praktyczne i teoretyczne. Przy logicznym założeniu, że terytorium federalne nie wchodzi w system federacji (a więc jednostek dysponujących określonym zakresem samorządności), zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 76 Konstytucji FR, w istocie winno być ono pozbawione podmiotowości prawnej. Zatem nie powinno ono mieć ani swoich organów prawodawczych, zaś na podstawie art. 94 tego aktu jego organem prawodawczym winno być Zgromadzenie Federalne FR, ani wykonawczych – tymi mogłyby być terenowe organy Rządu FR lub administracji Prezydenta FR[29]. Z kolei z u.f.S. wiadomo, że terytorium federalne dysponuje własnym majątkiem i budżetem, co w zasadzie jest istotą podmiotowości jednostek administracyjno-terytorialnych. W tej sytuacji niejasne pozostaje to, w jaki sposób podmiot niebędący uczestnikiem stosunków federalnych miałby uczestniczyć w stosunkach budżetowych. W związku z tym proponuje się na potrzeby budżetowe uznać terytoria federalne za podmioty dysponujące własnym budżetem bądź też pokrywać koszty ich działalności bezpośrednio z budżetu federalnego. Z kolei zniesienie samorządu terytorialnego na obszarze wyłączanym na potrzeby terytorium federalnego wymagałoby zgody jego mieszkańców[30]. Wątpliwości dotyczą też stosunków własnościowych na terytorium federalnym – czy w jego skład winny wchodzić obszary niezależnie od formy własności, czy wyłącznie ziemia i własność federalna[31].

W momencie nowelizacji Konstytucji FR i wprowadzenia nowej redakcji art. 67 ust. 1 w rosyjskim porządku prawnym istniał już cały blok podmiotów prawa publicznego, stanowiących wyjątki od ogólnego porządku zarządzania. Do specjalnych jednostek administracyjno-terytorialnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw federalnych należą: zamknięte jednostki

---

[28] O.A. Ežukova, *Territorii s osobym publično-pravovym statusom kak faktor federativnoj politiki Rossii* [Territories with a special public-law status as a factor in Russia's federal policy], „Konstitucionnoe i municipal'noe parvo" 2021, nr 3, s. 36–45; V.V. Korol'kov, op. cit., s. 121.

[29] I.V. Leksin, *Federal'nye territorii v Rossii: perspektivy i problemy realizacii konstitucionnyh novovvedenij* [Federal territories in Russia: prospects and problems of implementing constitutional innovations], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 8, s. 32; N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 131, 133.

[30] I.V. Leksin, op. cit., s. 29–30; N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 134.

[31] N.L. Pešin, op. cit., s. 64.

administracyjno-terytorialne[32], miasta naukowe (ros. *naukogrady*)[33], terytoria przygraniczne[34], centrum innowacji „Skołkowo"[35], terytoria przodującego rozwoju społeczno-gospodarczego[36], innowacyjne centra naukowo-technologiczne[37], wolny port we Władywostoku[38] oraz strefa arktyczna[39]. Działalność rosyjskiego prawodawcy w zakresie tworzenia jednostek administracyjno-terytorialnych o szczególnym statusie nie zakończyła się na terytorium federalnym. W dniu 14 lipca 2022 roku uchwalona została ustawa federalna O wojskowym innowacyjnym technopolisie „Era" Ministerstwa Obrony Narodowej FR oraz nowelizacji niektórych aktów prawnych FR[40].

Jak zauważa Wadim Korolkow, przytoczone przykłady dowodzą, że publicznie głoszone cele wprowadzenia instytucji terytoriów federalnych, a także cele ustanowienia terytorium federalnego „Sirius" mogły zostać osiągnięte

---

32 Zakon Rossijskoj Federacii ot 14 iûlâ 1992 goda № 3297-I »O zakrytom administrativno-territorial'nom obrazovanii« [Law of the Russian Federation of 14 July 1992 No. 3297-I „On Closed Administrative-Territorial Entities"], https://base.garant.ru/10108046 (data dostępu: 9.05.2026); Federal'nyj zakon ot 1 dekabrâ 2007 goda № 317-FZ »O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj ènergii „Rosatom"« [Federal Law of 1 December 2007 No. 317-FZ „On the State Atomic Energy Corporation 'Rosatom'"], www.kremlin.ru/acts/bank/26621 (data dostępu: 9.05.2026).

33 Federal'nyj zakon ot 7 aprelâ 1999 goda № 70-FZ »O statuse naukograda Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 7 April 1999 No. 70-FZ „On the Status of a Science City of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/13689 (data dostępu: 9.05.2026).

34 Zakon Rossijskoj Federacii ot 1 aprelâ 1993 goda № 4730-I »O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federacii« [Law of the Russian Federation of 1 April 1993 No. 4730-I „On the State Border of the Russian Federation"], https://base.garant.ru/10103372/ (data dostępu: 9.05.2026).

35 Federal'nyj zakon ot 28 oktâbrâ 2010 goda № 244-FZ »Ob innovacionnom centre „Skolkovo"« [Federal Law of 28 October 2010 No. 244-FZ „On the Innovation Center 'Skolkovo'"], www.kremlin.ru/acts/bank/31792 (data dostępu: 9.05.2026).

36 Federal'nyj zakon ot 29 dekabrâ 2014 goda № 473-FZ »O territoriâh operežaûŝego social'no-èkonomičeskogo razvitiâ v Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 29 December 2014 No. 473-FZ „On Territories of Advanced Socio-Economic Development in the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/39279 (data dostępu: 9.05.2026).

37 Federal'nyj zakon ot 29 iûlâ 2017 goda № 216-FZ »Ob innovacionnyh naučno-tehnologičeskih centrah i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 29 July 2017 No. 216-FZ „On Innovative Scientific and Technological Centers and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/42203 (data dostępu: 9.05.2026).

38 Federal'nyj zakon ot 13 iûlâ 2015 goda № 212-FZ »O svobodnom porte Vladivostok« [Federal Law of 13 July 2015 No. 212-FZ „On the Free Port of Vladivostok"], www.kremlin.ru/acts/bank/39906 (data dostępu: 9.05.2026).

39 Federal'nyj zakon ot 13 iûlâ 2020 goda № 193-FZ »O gosudarstvennoj podderžke predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Arktičeskoj zone Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 13 July 2020 No. 193-FZ „On State Support for Entrepreneurial Activity in the Arctic Zone of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/45677 (data dostępu: 9.05.2026).

40 Federal'nyj zakon ot 14 iûlâ 2022 goda № 253-FZ »O Voennom innovacionnom tehnopolise „Èra" Ministerstva oborony Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 14 July 2022 No. 253-FZ „On the Military Innovation Technopolis 'Era' of the Ministry of Defence of the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/48156 (data dostępu: 9.05.2026).

w ramach już istniejącego modelu wyjątków od ogólnego systemu organizacji władz publicznych, na podstawie indywidualnych ustaw federalnych. W tym kontekście zasadny jest sceptycyzm odnośnie do twierdzeń, że instytucja terytoriów federalnych stanowi zasadniczą nowość w organizacji terytorialnej władzy publicznej w FR. Nawet podzielając pogląd o nieefektywności już istniejących jednostek, takich jak terytoria przodującego rozwoju i centra innowacji, która wynikać ma nie z działań ich kierownictwa, lecz z niedoskonałości samych modeli tych szczególnych jednostek terytorialnych, należy zgodzić się, że ustawodawca miał możliwość stworzenia nowego, doskonalszego modelu bez konieczności ingerowania w treść Konstytucji FR[41].

Terytorium federalne „Sirius" – studium (jedynego) przypadku

Pierwsze i do tej pory jedyne terytorium federalne, pod nazwą „Sirius" (pol. Syriusz), zostało utworzone na mocy u.f.S.[42] W literaturze przedmiotu zauważa się, że utworzenie „Siriusa" było motywowane względami budżetowymi i dążeniem do jego bezpośredniego finansowania ze środków federalnych[43]. Przywołany akt zdefiniował terytorium federalne jako „podmiot prawa publicznego o ogólnokrajowym znaczeniu strategicznym", działający na podstawie wskazanej ustawy federalnej i własnego statutu. Celem jego utworzenia, zgodnie z cytowaną ustawą federalną, jest zapewnienie rozwoju społeczno-ekonomicznego i atrakcyjności inwestycyjnej terytorium, zachowanie dziedzictwa olimpijskiego, rozwój talentów oraz realizacja priorytetów rozwoju naukowego i technologicznego FR (art. 2 ust. 1 u.f.S.). Te same cele znajdują odzwierciedlenie w jego statucie[44].

Określenie granic „Siriusa" oraz ich zmiana dokonuje się w trybie nowelizacji u.f.S. (art. 7 ust. 1 u.f.S.), zaś utworzenie „Siriusa" oznacza faktyczne wyodrębnienie części terytorium Kraju Krasnodarskiego bez udziału tego podmiotu w tej procedurze. W świetle Konstytucji FR zmiana granic podmiotu

---

41 V.V. Korol'kov, op. cit., s. 122–123.

42 Federal'nyj zakon ot 22.12.2020 № 437-FZ »O federal'noj territorii „Sirius"« [Federal Law of 22 December 2020 No. 437-FZ „On the Federal Territory 'Sirius'"], www.kremlin.ru/acts/bank/46254 (data dostępu: 9.05.2026).

43 O.N. Afanas'eva, V.V. Syčev, *Institut federal'noj territorii kak instrument sniženiâ riskov pravovogo regulirovaniâ i raskrytiâ intellektual'nogo potenciala naukograda „Sirius"* [The institution of a federal territory as a tool for reducing legal regulation risks and unlocking the intellectual potential of the science city „Sirius"], „Federalizm" 2022, nr 4, s. 37–49.

44 Ustav federal'noj territorii »Sirius«, utv. rešeniem Soveta federal'noj territorii »Sirius« ot 19 noâbrâ 2021 g. № 1-Z/16 [Charter of the Federal Territory „Sirius", approved by the decision of the Council of the Federal Territory „Sirius" of 19 November 2021 No. 1-Z/16], https://sirius.gov.ru/ustav (data dostępu: 9.05.2026).

federacji możliwa jest wyłącznie za jego zgodą (art. 67 ust. 3). W zaistniałej sytuacji przyjąć można, że obostrzenie to odnosi się wyłącznie do zmiany granic między podmiotami federacji, zaś wyodrębnienie z niego terytorium federalnego już takiej zgody nie wymaga[45].

U.f.S. nie określa wprost relacji między Krajem Krasnodarskim a „Siriusem", choć to ostatnie w ocenie większości doktryny nie stanowi części Kraju Krasnodarskiego. Akty prawne Kraju Krasnodarskiego znajdują zastosowanie na terytorium „Siriusa" jedynie w ograniczonym zakresie, przy czym obowiązują one do momentu uregulowania danej materii przez organy „Siriusa"[46]. Zasadnicza część kompetencji podmiotów federacji wykonywana jest przez organy „Siriusa", których akty prawne mają pierwszeństwo przed ustawodawstwem Kraju Krasnodarskiego. Organy „Siriusa" współdziałają bezpośrednio z administracją federalną, z pominięciem organów podmiotu federacji.

Odrębnym zagadnieniem związanym z tworzeniem terytorium federalnego jest jego wyodrębnienie z obszaru gminy. Na terytorium „Siriusa" funkcje samorządu lokalnego wykonują samodzielnie jego organy władzy publicznej. Akty normatywne okręgu miejskiego Soczi, z którego „Sirius" został wyodrębniony, znajdują zastosowanie na tym obszarze jedynie przejściowo, tzn. do czasu ustanowienia odpowiednich regulacji przez organy terytorium federalnego (art. 8 ust. 1 u.f.S.). Utworzenie terytorium federalnego wiąże się z wydzieleniem części obszaru gminy, co w istocie oznacza zmianę jej granic. Zgodnie z prawem zmiana granic podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wymaga uwzględnienia opinii jej mieszkańców. W konsekwencji proces tworzenia terytorium federalnego powinien – obok zgody właściwego podmiotu FR – obejmować również konsultacje z mieszkańcami gmin objętych zmianą granic.

Szczególny status terytorium federalnego stwarza szereg problemów związanych z reprezentacją jego mieszkańców we władzach na szczeblu lokalnym, regionalnym i federalnym. Model funkcjonowania władz publicznych „Siriusa" jest zasadniczo zbudowany na modelu ustroju rosyjskiej gminy, choć, jak wskazano, w istocie łączy kompetencje wszystkich szczebli władz publicznych[47].

---

[45] B.P. Karimov, *Federal'nye territorii v Rossijskoj Federacii: pervyj opyt sozdaniâ i problemy konstitucionno-pravovogo regulirovaniâ* [Federal territories in the Russian Federation: first experience of creation and problems of constitutional-legal regulation], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 3, s. 51–55.

[46] Kwestia przekazywania uprawnień organom Kraju Krasnodarskiego jest przez niektórych autorów dowodem na to, że terytorium federalne (w tym wypadku „Sirius") pozostaje częścią podmiotu federacji. Zob. N.L. Pešin, op. cit., s. 64.

[47] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 132; O.A. Ežukova, N.S. Malûtin, *Osobennosti organizacii publičnoj vlasti na otdel'nyh territoriâh: opyt Rossijskoj Federacii* [Features of the organization of public authority in certain territories: the experience of the Russian Federation], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3, s. 23.

Funkcjonujący w „Siriusie" system władz publicznych składa się z Rady terytorium federalnego, Przewodniczącego terytorium federalnego stojącego na czele podległej mu Administracji Terytorium Federalnego (art. 10 ust. 2 u.f.S.). U.f.S. daje ponadto możliwość tworzenia innych organów na podstawie statutu terytorium federalnego. W ustanowionym systemie władz Rada terytorium federalnego jest kluczowym organem zarządzającym o charakterze przedstawicielskim, powołuje ona Przewodniczącego terytorium federalnego, który z urzędu jest członkiem Rady. Można przyjąć, że Rada jest odpowiednikiem organu prawodawczego w podmiotach federacji[48]. Jej 17-osobowy skład kompletowany jest następująco: dziewięciu radnych jest wybieranych w wyborach lokalnych, trzech powoływanych dekretem Prezydenta FR, trzech zarządzeniem Rządu FR, jeden zarządzeniem Gubernatora Kraju Krasnodarskiego oraz z urzędu Przewodniczącego Administracji terytorium federalnego. Kadencja członków Rady trwa pięć lat. Mandaty jej członków pochodzących z powołania mogą zostać uchylone przez organ powołujący (art. 12 u.f.S.). Przewodniczący jest najwyższym urzędnikiem terytorium federalnego i kieruje jego administracją. Jest on powoływany na wniosek Prezydenta FR na pięcioletnią kadencję. Obowiązuje *incompatibilitas* odnośnie do funkcji przewodniczącego Rady i Przewodniczącego Rady terytorium federalnego. Oprócz wymogu nieposiadania obywatelstwa obcego kandydaci na to stanowisko muszą mieć ukończone 30 lat. W odniesieniu do wdrażania instytucji ludowładztwa art. 11 u.f.S. określa podstawowe instytucje udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na terytorium federalnym, w tym inicjatywę uchwałodawczą, samorząd terytorialny, wysłuchania publiczne, zgromadzenia obywateli i inne. U.f.S. nie przewiduje, aby „Sirius" miał swojego przedstawiciela w izbie drugiej parlamentu FR, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów federacji.

Do uprawnień organów władzy publicznej, zgodnie z u.f.S., należą: 1) uprawnienia organów centralnych FR w sprawach należących do właściwości FR oraz wspólnej właściwości FR i jej podmiotów; 2) niektóre uprawnienia FR przekazane do wykonywania organom podmiotów FR; 3) uprawnienia organów podmiotu FR w sprawach należących do wspólnej właściwości FR i jej podmiotów; 4) niektóre uprawnienia Kraju Krasnodarskiego. Ponadto odrębnie wymieniono główne funkcje organów władzy publicznej: 1) udział w wykonywaniu uprawnień federalnych i regionalnych; 2) realizacja uprawnień organów samorządu terytorialnego gminy; 3) ustalenie szczegółowych zasad regulujących stosunki między organami. Zatem w „Siriusie" funkcjonują specjalne organy władzy publicznej, które przejmują uprawnienia zarówno władz lokalnych, jak i regionalnych[49].

---

[48] O.A. Ežukova, N.S. Malûtin, op. cit., s. 22.

[49] Szerzej: B.P. Karimov, op. cit., s. 51–58.

U.f.S. nie przewiduje możliwości wydawania własnych ustaw dla terytorium federalnego – art. 3 tej ustawy zawiera przepis zezwalający organom władzy publicznej terytorium federalnego na wydawanie własnych aktów normatywnych (nie ustaw, jak w przypadku podmiotów federacji), potwierdzających jego „specjalny status" jako podmiotu prawa publicznego, który nie pociąga za sobą istnienia uprawnień równych z przysługującymi podmiotom państwowym[50]. „Sirius" został wyposażony w prawo do posiadania własnego majątku oraz budżetu. Rząd FR może przekazywać mu mienie federalne, terytorium federalne może tworzyć odrębne osoby prawne i podejmować czynności majątkowe w celu wykonywania zadań władzy publicznej (art. 8 ust. 3 i 13 u.f.S.). „Sirius" dysponuje własnym budżetem uzupełnianym o subwencje z budżetu centralnego, Rada terytorium federalnego uchwala własny budżet, udziela absolutorium, może też ustanawiać lokalne podatki i opłaty (art. 12 ust. 5 u.f.S.).

Taka pozycja ustrojowa terytorium federalnego zbliża je do sytuacji prawnej podmiotu federacji, aczkolwiek kumulującego funkcje różnych szczebli i posiadającego ograniczony (lecz nie w pełni zlikwidowany) samorząd.

W świetle powyższego jest ono kolejnym reżimem prawnym, zbliżonym do już istniejących w FR (w tym wzmiankowane zamknięte jednostki administracyjno-terytorialne, miasta naukowe i inne), aczkolwiek posiadającym umocowanie konstytucyjne. Niewykluczone, że w przyszłości status prawny wskazanych szczególnych form organizacji władzy publicznych będzie ewoluował i zostaną one przekształcone w terytoria federalne.

Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że instytucja terytorium federalnego, wprowadzona do rosyjskiego prawa konstytucyjnego na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej FR z 2020 r., nie tyle stanowi uzupełnienie modelu organizacji administracyjno-terytorialnej państwa, co wprowadza nową kategorię jednostki publicznoprawnej o niejednoznacznym statusie. Trudno wyrokować o tym, jakimi rozwiązaniami zostanie napełniona zbiorcza kategoria terytorium federalnego, gdyż utworzenie każdego z nich ma dokonywać się w trybie odrębnej ustawy federalnej.

Mimo niewłączenia terytoriów federalnych do katalogu podmiotów federacji określonych w art. 65 Konstytucji FR, na przykładzie jedynego obecnie funkcjonującego terytorium federalnego „Sirius", stwierdzić należy, że sposób jego wyodrębnienia ze struktur federacji, ustrój, zakres kompetencji i funkcje organów terytorium federalnego zbliżają terytorium federalne do

[50] Szerzej: I.V. Zernov, op. cit., s. 18–21; O.A. Ežukova, op. cit., s. 42–44.

podmiotów federacji, aczkolwiek funkcjonując poza ustanowionym modelem rosyjskiego federalizmu. Przyjęty sposób regulacji, poddawany przez część rosyjskiej doktryny prawa krytyce, prowadzi w jej ocenie do dalszego osłabienia przejrzystości podziału kompetencji między poziomem federalnym, regionalnym i lokalnym oraz wzmacnia tendencję do administracyjnej centralizacji państwa pod pozorem tworzenia eksperymentalnych, udoskonalonych narzędzi zarządzania publicznego. Jednocześnie, dość paradoksalnie, świadczy o tym, że rosyjski ustawodawca nie skorzystał z możliwości utworzenia „czysto federalnego" terytorium, tzn. bez cech właściwych odrębnym podmiotom składowym państwa federalnego (świadczy o tym podmiotowość prawna, częściowo wybieralne organy władzy, własny majątek i budżet).

Nowelizacja art. 67 ust. 1 Konstytucji FR z 2020 r. jest zatem przejawem napięcia między konstytucyjną zasadą państwa federalnego a praktyką zmierzającą do centralizacji władzy. Zjawisko to może być interpretowane w kategoriach konstytucjonalizmu autorytarnego. W tym kontekście mnożenie bytów w postaci kolejnego specjalnego mechanizmu sprawowania władztwa nie kłóci się z realizowaną w FR ideą centralizmu, lecz ją w istocie wspiera. Charakterystyczne jest przy tym, że cele deklarowane przez ustawodawcę odnośnie do konstytucjonalizacji terytorium federalnego mogły zostać osiągnięte przy wykorzystaniu już istniejących szczególnych form organizacji administracyjno-terytorialnej, bez konieczności modyfikacji treści ustawy zasadniczej FR. W konsekwencji instytucję terytorium federalnego można postrzegać w kategoriach elementu dalszej ewolucji superprezydenckiego modelu rządów oraz petryfikowania „jednolitego systemu władzy publicznej".

Wykaz literatury

Afanas'eva O.N., Syčev V.V., *The institution of a federal territory as a tool for reducing legal regulation risks and unlocking the intellectual potential of the science city „Sirius"* [in Russian], „Federalizm" 2022, nr 4.

Avak'ân S.A., *Constitutional law of Russia. University course in two volumes. Vol. 2* [in Russian], Norma, Moskwa 2022.

Boldyrev O.Û., *Constitutional amendments in Russia: solving old problems or creating new ones?* [in Russian], „Konstitucionnyj vestnik" 2020, nr 5(23).

Buhval'd E.M., *Federal territories as an innovation in Russia's spatial development policy* [in Russian], „Teoriâ i praktika obŝestvennogo razvitiâ" 2021, nr 3.

Charter of the Federal Territory „Sirius", approved by the decision of the Council of the Federal Territory „Sirius" of 19 November 2021 No. 1-Z/16 [in Russian], https://sirius.gov.ru/ustav/.

Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z [in Russian], www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/.

Czachor R., *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 3(61).

Czachor R., *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 4(68).
Draft Law No. 885214-7 „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority" [in Russian], https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7
Ežukova O.A., *Territories with a special public-law status as a factor in Russia's federal policy* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3.
Ežukova O.A., Malûtin N.S., *Features of the organization of public authority in certain territories: the experience of the Russian Federation* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3.
Gricenko E.V., *Local self-government: between decentralization and recentralization*, [w:] A.N. Meduševskij (red.), *The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary* [in Russian], Center for Constitutional Studies, Moskwa 2025.
Habrieva T.Â., Klišas A.A., *Thematic commentary on the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority"*, [in Russian], Norma, Moskwa 2020.
Karimov B.P., *Federal territories in the Russian Federation: first experience of creation and problems of constitutional-legal regulation* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 3.
Klishas: Each federal territory will have a separate law [in Russian], https://news.rambler.ru/sociology/45418984-klishas-po-kazhdoy-federalnoy-territorii-budet-otdelnyy-zakon/.
Konstytucja Federacji Rosyjskiej, wstęp W. Staśkiewicz, tłum. Z. Cywiński, A. Kubik, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2022.
Korol'kov V.V., *Public Authority and Territorial Structure*, [w:] A.N. Meduševskij (red.), *The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary* [in Russian], Center for Constitutional Studies, Moskwa 2025.
Leksin I.V., *Federal territories in Russia: prospects and problems of implementing constitutional innovations* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 8.
Marhgejm M.V., *Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects* [in Russian], „Social'no-političeskie nauki" 2020, nr 3.
Meduševskij A., *Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation* [in Russian], „Obŝestvennye nauki i sovremennost'" 2020, nr 1.
Message of the President to the Federal Assembly [in Russian], www.kremlin.ru/events/president/news/62582.
Partlett W., *Crown-presidentialism*, „International Journal of Constitutional Law" 2022, vol. 20(1).
Partlett W., *Russia's 2020 constitutional amendments: a comparative perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series" 2020, nr 887.
Pešin N.L., *The relationship between administrative-law and municipal-law elements of the status of a federal territory* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 5.
Rose-Ackerman S., Desierto D.A., Volosin N., *Hyper-presidentialism: separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law" 2011, vol. 29.
Starikov S.S., *Constitutional principles of creating federal territories in Russia* [in Russian], „Izvestiâ Saratovskogo universiteta. Seriâ: Èkonomika. Upravlenie. Pravo" 2021, t. 21, nr 2.

Tushnet M., *Authoritarian constitutionalism*, „Cornell Law Review" 2015, vol. 100, nr 2.
Vasil'eva N.V., Praskova S.V., Pâtkovskaâ Û.V., *The constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation* [in Russian], „Pravoprimenenie" 2021, t. 5, nr 1.
Zaleśny J., *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum" 2017, nr 1.
Zernov I.V., *Constitutional features of the status of a federal territory: issues of theory and practice* [in Russian], „Prolog. Žurnal o prave" 2021, nr 1.

Summary

Legal problems of the federal territory as a new form of territorial organisation in the Russian Federation

Keywords: constitutional law, federal territory, legal order of the Russian Federation, the 2020 constitutional reform in Russia, authoritarian constitutionalism, centralisation of public power.

The 2020 constitutional reform in the Russian Federation introduced a new institution into the Russian political system: the federal territory, defined as an internal administrative unit that does not have the status of a constituent entity of the federation and is subject to direct administration by the federal authorities. This institution, which has no precedent in Russian constitutional law, forms part of a broader reform aimed at consolidating power and strengthening the constitutional position of the President.

This article aims to analyse the legal basis and nature of the federal territory as a specific form of territorial organisation of public authority in the Russian Federation, highlighting the doctrinal and practical issues arising from the adopted constitutional and statutory provisions. For this study, legal acts, the case law of the Russian Constitutional Court and legal doctrine have been utilised.

The analysis concludes that a federal territory is a quasi-entity of the federation, operating outside the closed list of its constituent units specified in Article 65 of the Constitution of the Russian Federation. Using the example of the only existing federal territory, 'Sirius', it has been demonstrated that this institution deepens the state's centralisation, although its objectives could have been achieved without amending the Constitution.