



УДК 342.55

Исаев Илья Денисович
Саратовская государственная юридическая академия
Институт прокуратуры
Россия, Саратов
ilya_73@outlook.com
Isaev Ilya
Saratov State Law Academy
Institute of Public Prosecutor's Office
Russia, Saratov

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»

Аннотация: статья посвящена проблемам нормативно-правового регулирования нового публично-правового образования – федеральная территория «Сириус». Рассмотрены особенности статуса органов публичной власти и природа появления данной правовой категории в законодательстве. Проанализированы нормативно-правовые акты, связанные с федеральной территорией и описаны возможные правовые коллизии.

Ключевые слова: публичная власть, федеральная территория, органы публичной власти, органы местного самоуправления, местное самоуправление.

ABOUT SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE FEDERAL TERRITORY «SIRIUS»



Annotation: the article is devoted to the problems of regulatory regulation of a new public legal entity - the federal territory "Sirius". The features of the status of public authorities and the nature of the appearance of this legal category in the legislation are considered. The normative legal acts related to the federal territory are analyzed and possible legal conflicts are described.

Key words: public power, federal territory, public authorities, local self-government bodies, local self-government, Sirius.

Одной из важных новаций в сфере конституционно-правовых вопросов является появление нового института правового регулирования – федеральная территория. В 2020 году по результатам общероссийского голосования по внесению поправок в Конституцию РФ был принят Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ [11], предусматривающий возможность образования на территории России федеральной территории. Данное положение выражено в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ «На территории Российской Федерации в соответствии федеральным законом могут быть созданы федеральные территории» [10]. Н. Н. Мусинова, рассматривая федеральные территории отмечала, что на территории Российской Федерации существуют территориальные образования, которые имеют «особый статус», требуют особые управленческие решения и обладают перспективными для развития географическим положением или наличием особо охраняемых объектов [6, с. 346–347]. Например, Арктическая зона, озеро Байкал, Минеральные Воды. С.В. Праскова различала два признака, отличающих федеральную территорию от субъекта федерации и муниципального образования: 1) невхождение в состав территории субъекта федерации; 2) прямое управление федерацией [7, с. 1544]. До сих пор определение правового статуса нового публично-правового образования вызывает широкую дискуссию правоведов, несмотря на принятие в 2021 году специализированного



федерального закона (а именно – Федеральный закон от 22 декабря 2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее – Федеральный закон №437-ФЗ) [12]). Так как данная территория является обособленным публично-правовым образованием, на которую не распространяются полномочия региональных органов власти, а тем более какого-либо муниципалитета, в силу ее особого статуса создаются органы публичной власти федеральной территории [3, с. 18]. Можно говорить о том, что появляется новый институт органов публичной власти, помимо имеющихся органов государственной, региональной и муниципальной власти. Правовое положение, которое они занимают в системе органов публичной власти, требует дальнейшего изучения.

Согласно ч. 3 ст. 2 Федерального закона №437-ФЗ предусмотрено формирование органов публичной власти. Полномочия данных органов отражены в ст. 8 Федерального закона №437-ФЗ и включают в себя отдельные правомочия исключительного ведения РФ, регионального и местного значения.

Следует отметить природу такого правового понятия как «*публичная власть*» и «*органы публичной власти*». Первый термин берёт истоки своего понимания из Древнего Рима, где государство переводилось как *res publica*, то есть *общее дело*. Огромное влияние на формирование значения данного термина оказали и работы представителей марксизма. Ф. Энгельс в своем труде «Происхождение семьи, частной собственности и государства» [5] приравнивает значение термина *государственная власть* понятию *публичная власть*. Также, В.Е. Чиркин давал такой вывод о понятии «публичная власть»: «...народ как часть народа страны, непосредственно или через органы, созданные территориальным публичным коллективом, осуществляет в рамках конституции и законов государства и в соответствии с ними принадлежащие коллективу полномочия, свою публичную власть» [9, с. 13]. Непосредственно к муниципальному образованию, можно сказать, что публичная власть также существует, источником которой является народ, то есть население



муниципального образования. Однако правоведы указывают на то, что большинство вопросов местного значения решается через органы местного самоуправления [1, с. 374]. С.А. Авакьян отмечает, что не следует формировать иллюзию у населения об исключительном осуществлении им самоуправления лишь непосредственно и не абсолютизировать понятие «самоуправление» [8].

Рассуждая о природе органов публичной власти федеральной территории, мы видим важный момент, что, например, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) [13] глава 6 посвящена органам местного самоуправления, то есть регламентирует единый правовой институт органов местной власти. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [14] регламентирует другой правовой институт органов государственной власти на территории субъектов. Федеральная территория по своему территориальному статусу не относится ни к субъекту федерации, ни к муниципальному образованию. Анализируя главу 4 Федерального закона №437-ФЗ, мы можем увидеть, что органы власти могут обладать как полномочиями субъекта федерации, так и полномочиями муниципалитета, а также исключительными полномочиями. Однако возникает вопрос, что из себя представляет институт органов публичной власти. Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 08 декабря 2020 г. №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ) [15] систему публичной власти составляют органы государственной власти, органы государственной власти субъектов России, иные государственные органы и органы местного самоуправления. В данном законе отсутствует формулировка «органы публичной власти». А.В. Колесников отмечает, что «соединение организационно-функциональных характеристик государственной и



муниципальной власти в единой мутированной мультиформе под названием «орган публичной власти» не отвечает ни определению, закрепленному в ст. 2 Федерального закона №394-ФЗ, ни сущности ст. 12 Конституции РФ, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [4, с. 30]. Формирование новых правовых институтов должно соответствовать существующей системе органов власти, а не вводиться точечно и размытыми формулировками. Это бы способствовало развитию государства как правового, то есть соблюдению верховенства права, а не политической воли.

Необходимо рассмотреть и целевое значение введения органов публичной власти, которые имеют смешанные полномочия. В международной практике уже присутствуют случаи наделения некоторой территории статуса федеральной. Например, в Австралии – это Австралийская столичная территория, из названия понятно, что наделение её таким статусом в большей мере связано с крупный экономическим и политическим центром страны [19]. И в данном случае внутри границ данной территории действует исключительно федеральные нормативно-правовые акты и федеральные органы власти. Федеральная территория «Сириус» создана для сохранения олимпийского наследия, развития талантов – данные полномочия могут осуществлять и федеральные исполнительные органы власти в лице министерств. В связи с этим, не ясным остается вопрос необходимости создания нового вида органов управления с названием «органы публичной власти», если функции управления федеральной территории могут выполнить структурные подразделения федеральных органов власти.

Исполнительно-распорядительные функции на федеральной территории исполняет администрация, которую возглавляет глава администрации (ст. 10 Федерального закона №437-ФЗ). А.А. Жамборов определяет правовой статус Главы как «...совокупность составных элементов, определяющих полномочия, порядок формирования, механизм реализации и юридическую ответственность высшего должностного лица» [2, с. 68]. Согласно Указу Президента РФ от



31.12.2005 №1574 [16], определяющего перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, глава администрации федеральной территории не входит в данный список, а только его заместитель. Данная должность относится к государственной должности Российской Федерации [17]. При этом глава администрации обладает преимущественно полномочиями в сфере местного самоуправления, что позволяет сказать о смешении компетенции с закрепленным в Федеральном законе №131-ФЗ статусом главы администрации муниципального образования. Согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона №437-ФЗ глава администрации назначается Советом федеральной территории. Процесс проведения процедуры избрания его на должность чётким образом не регламентирован ни в федеральном законе, ни в Уставе федеральной территории «Сириус» (далее – Устав) [18].

Важным является вопрос определения представительного органа федеральной территории, который компетентен осуществлять нормативно-созидательную деятельность на территории федеральной территории. В соответствии с п. 2 ст. 18 Устава полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет Совет федеральной территории, при этом он формируется путем назначения в него 17 членов (согласно ст. 12 Федерального закона №437-ФЗ). Однако согласно ч. 2 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. В данном случае возникает вопрос соблюдения принципа самостоятельности местного самоуправления. Так, согласно ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ органы государственной власти имеют право участвовать в формировании органов местного самоуправления, поэтому коллизии с конституционными нормами не имеется. Но в 1998 году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления и рассматривая ст. 3 Хартии исходя из определения понятия местного самоуправления и п. 2 ст. 3 советы и собрания состоят из членов,



избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования [20]. Такой принцип также способствует реализации гражданина права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), а также демократическому принципу «народ – источник власти». Члены Совета не могут быть отозваны. Нормативно не урегулирована процедура назначения им каких-либо дисциплинарных мер ответственности в случае совершения проступка. Данный статус позволяет членам Совета исполнять свои обязанности имея широкие привилегии (участвовать в управлении коммерческими и некоммерческими организациями, замещать должности государственной службы РФ или субъекта), при этом обладая функциями внешне сходными с полномочиями муниципального депутата, которые не имеют такого значительного статуса.

Также стоит отметить вопрос статуса такого лица как Уполномоченного по вопросам местного самоуправления. На федеральной территории никакого нормативно-правового акта, касающегося вопроса регулирования статуса данного лица нет, кроме ст. 37 Устава, в котором не прописаны и его функции. Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона №437-ФЗ государственные должности устанавливаются данным законом, а должности федеральной государственной гражданской службы указом Президента. В Указе Президента №1574 не упоминается о должности уполномоченного. Если рассмотреть опыт субъектов Российской Федерации, то, например, в Ульяновской области статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей регулируется законом субъекта. Нормативно-правовой акт, регулирующий статус и функции уполномоченного на федеральной территории может быть принят Советом федеральной территории в будущем в виде положения. Следует предположить, что данная должность введена с целью осуществления муниципального контроля, а также координации работы органов публичной власти в сфере местного самоуправления.



Таким образом, процесс осуществления публичной власти на федеральной территории имеет свои отличия. Причиной является новизна публично-правового образования (а именно формирование новой модели административного управления), а также цель создания федеральной территории. Статус некоторых органов публичной власти до конца не определён и требует своего усовершенствования. Произошло формирование нового правового режима, который направлен на формирование благоприятных условий для развития общества и государства, но при этом имеет недоработки в плане точечного регулирования управления федеральной территории и нарушения сложившейся вертикали публичной власти.

Список литературы:

1. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чикильдина А. Ю. Правоведение // под ред. А. Я. Рыженкова. 2-е изд. М.: Издательство Юрайт. 2014. С. 374.
2. Жамборов А. А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. М.: Хорс. – 2015. – № 3. С. 77–79.
3. Зернов И. В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики // Пролог: журнал о праве. М.: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)». – 2021. – №1 (29). С. 14–23.
4. Колесников А. В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. М.: Юрист. – 2021. – №4. С. 27–31.
5. Маркс К., Энгельс Ф.; Избранные произведения. В 3-х т. Т. 3. — М.: Политиздат. 1986. С. 639.



6. Мусинова Н. Н. Федеральная территория: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. М.: Вольное экономическое общество Москвы. – 2020. – № 5. С. 345–348.

7. Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. М.: МГЮА. – 2013. – №12. С. 1543–1551.

8. Проблемы законодательства в области местного самоуправления: матер. парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. М.: Издание Государственной Думы. 2001. С. 81.

9. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. М.: Норма. – 2009. – №7 (151). С. 3–13.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

11. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

12. Федеральный закон от 22.12.2020 №437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус». Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

13. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Текст: электронный // СПС



«КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

14. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

(дата обращения: 05.02.2022 г.).

15. Федеральный закон от 08 декабря 2020 г. №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

16. Указ Президента РФ от 31.12.2005 №1574 (ред. от 29.10.2021) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (дата обращения: 05.02.2022 г.).

17. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации». Текст: электронный // СПС «Гарант»: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/10103572/> (дата обращения: 05.02.2022 г.).

18. Устав федеральной территории «Сириус». Текст: электронный // Администрация федеральной территории «Сириус»: [сайт]. URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения: 05.02.2022 г.).

19. Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988. Текст: электронный // National Archives of Australia: [сайт]. URL: <https://www.naa.gov.au/> (дата обращения: 05.02.2022 г.).



20. Европейская хартия местного самоуправления ETS №122. Текст: электронный // СПС «Гарант»: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 05.02.2022 г.).