

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

PUBLIC LAW

УДК 342.25:353

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Марина Владимировна Коростелева

Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС,
г. Волгоград, Российская Федерация

Наталья Владимировна Коростелева

Институт архитектуры и строительства, Волгоградский государственный технический
университет, г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Введение. С принятием в декабре 2020 года федерального закона о федеральной территории «Сириус» в российском законодательстве появился новый термин – «орган публичной власти федеральной территории». В силу новизны данного термина для российского законодательства, статья подготовлена с целью анализа особенностей организации публичной власти в границах федеральной территории и формулирования предложений о месте её органов в системе публичной власти российского государства.

Методы. Исследование проведено посредством совокупности таких методов научного познания, как анализ и синтез, сравнительно-правовой метод (в частности, нормативного сравнения), методы индукции и дедукции.

Анализ. На основе проведённого анализа норм федерального законодательства уточнена теоретическая конструкция понятия «орган публичной власти федеральной территории», охарактеризован их правовой статус, обозначены имеющиеся пробелы в его регламентации. На основе метода нормативного сравнения сопоставлены статусы органов публичной власти федеральных территорий, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Посредством применения методов индукции и дедукции сформулированы выводы об особенностях организации публичной власти в границах федеральной территории «Сириус» и о правовой природе её органов.

Результаты. В результате проведённого исследования сделан вывод о специфическом публично-правовом статусе органов публичной власти федеральной территории «Сириус», об их «двойственной» природе. Обозначены имеющиеся нормативные пробелы в регламентации статуса органов публичной власти федеральной территории и сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: федеральная территория, публичная власть, система публичной власти, публично-правовое образование, органы публичной власти федеральной территории, муниципальное образование, городской округ.

UDC 342.25:353

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE FEDERAL TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Marina V. Korosteleva

Volgograd Institute of Management, branch of Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, Volgograd, Russian Federation

Natalia V. Korosteleva

Institute of Architecture and Construction, Volgograd State Technical University,
Volgograd, Russian Federation

Abstract. Introduction. In December 2020, the law on the federal territory «Sirius» was adopted. After its adoption, a new term appeared in Russian legislation – «public authority of the federal territory». This term is new to Russian legislation. The article analyzes the features of the organization of public power in the federal territory. The authors determine the place of its bodies in the system of public power of the Russian state.

Methods. The research was carried out through a combination of such methods of scientific knowledge as analysis and synthesis, the comparative legal method (in particular, normative comparison), methods of induction and deduction.

Analysis. Based on the analysis of the norms of federal legislation, the theoretical construction of the concept of «public authority of the federal territory» has been clarified. The characteristics of the legal status of the public authority of the federal territory are given, and gaps in its regulation are identified. Based on the normative comparison method, a comparison was made of the status of public authorities of federal territories, state authorities and local governments. By applying the methods of induction and deduction, conclusions are formulated about the peculiarities of the organization of public authority within the borders of the federal territory «Sirius» and about the legal nature of its bodies.

Results. As a result of the study, a conclusion was made about the specific public legal status of public authorities of the federal territory «Sirius». The existing gaps in the regulation of the status

of public authorities of the federal territory are identified. Proposals have been made to improve the current legislation.

Keywords: federal territory, public authority, system of public authority, public legal entity, public authorities of the federal territory, municipal formation, urban district (gorodskoj okrug).

Введение. В 2020 году статья 67 Конституции Российской Федерации, определяющая состав территории государства, была изменена. В неё была включена норма о возможности формирования в границах страны федеральных территорий. До появления конституционной нормы о возможности их создания, в политико-территориальной структуре России существовали субъекты Федерации и сформированные в их составе муниципальные образования. Причём Россия, как государство, характеризуется многообразием видов что субъектов Федерации, что муниципальных образований. В частности, федеральным законодателем предусмотрено восемь видов муниципальных образований, различающихся по статусу и решаемым вопросам местного значения.

Также следует отметить, что с 2000 года в России, в соответствии с указом Президента, образованы федеральные округа (в настоящее время их восемь), представляющие собой объединённые в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, субъекты Федерации.

Федеральные территории не являются «составными» элементами России как федеративного государства [1, с. 38-39; 5, с. 25]. Конституционный Суд России весьма определённо указал, что возможность их формирования никоим образом не затрагивает количественный и качественный состав субъектов Федерации, поскольку не предоставляет права закреплять за федеральными территориями статуса, тождественного конституционному статусу субъектов Федерации. Кроме того, в заключении от 16.03.2020 года № 1-3 особо подчёркивается правовое несоответствие определяемого Конституцией состава российской территории (статья 67 часть 1) и России как федеративного государства (статья 5 часть 1).

Федеральные территории, как особые территориальные образования, формируются в составе её территории в соответствии с федеральным законом. Но устанавливающие это положение нормы российской Конституции не конкретизируют «статус» данного акта: он будет одним, «базовым» для всех потенциально возможных в стране федеральных территорий, или такие законы должны приниматься в отношении каждой формируемой территориальной единицы. Поскольку в декабре 2020 года был принят Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», можно сделать вывод, что на текущий момент законодатель исходит из правила принятия собственного закона о статусе каждой отдельной федеральной территории. Во многом это обусловлено и тем, что в пояснительной записке с предложением о введении данного термина в текст Конституции статусом федеральной территории предлагалось наделять очень разные по своему положению и функционалу территории государства (от ЗАТО до заповедников). Вместе с тем Конституция устанавливает, что организация публичной власти на федеральных территориях регламентируется указанным федеральным законом.

Исходя из вышеизложенного, закономерен вывод о том, что говорить об особенностях организации публичной власти можно лишь применительно к конкретной федеральной территории, и не факт, что для других, потенциально возможных к созданию в России, аналогичных единиц эти особенности будут также характерны. Таким образом, в рамках работы будут рассмотрены особенности организации публичной власти в единственной на текущий момент в Российской Федерации федеральной территории «Сириус».

Методология. Исследование проведено посредством совокупности таких методов научного познания, как анализ и синтез, сравнительно-правовой метод (в частности, нормативного сравнения), методы индукции и дедукции.

Основная часть. В нормах Федерального закона № 437-ФЗ «Сириус» определяется как «имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование». Им впервые термин «публично-правовое образование» применён именно в отношении федеральной территории. Следует отметить, что бюджетное законодательство определяет и субъекты, и муниципальные образования (да и Российскую Федерацию в целом), как публично-правовые образования. Федеральные территории в качестве таковых им прямо не определяются, но в Бюджетном кодексе Российской Федерации в 2021 году появилась норма о том, что установленные им положения в отношении субъектов Федерации распространяются и на федеральные территории (статья 8, часть третья). Как представляется, здесь всё же речь идёт о бюджетно-правовом, а не о конституционно-правовом статусе публично-правовых образований. Поэтому представляется, что понятие «публично-правовое образование» требует своей конкретизации и закрепления не только в нормах Бюджетного кодекса.

Также весьма значимым для анализа статуса как федеральной территории, так и формируемых в её границах органов власти представляется тот факт, что сам закон о ней подчёркивает, что, по общему правилу, в качестве аналогичных друг другу (обратное предусматривается его положениями) применительно к «Сириусу» выступают понятия федеральная территория и городской округ как муниципальное образование [4, с. 62-63]. Уже отмечалось, что эта норма «добавляет» неопределённости в правовой статус федеральной территории [2, с. 42].

Федеральный закон № 437-ФЗ вводит в российское законодательство новый термин «орган публичной власти федеральной территории», причём он не тождественен понятиям органа государственной власти и органа местного самоуправления. Характерно, что данные органы вправе как выполнять переданные им федеральные и региональные полномочия, так и осуществлять муниципальные полномочия. Следовательно, они наделены специфическим публично-правовым статусом и имеют «двойственную» природу [2, с. 43].

Необходимо отметить, что федеральный законодатель с 2020 года определяет единую систему публичной власти и перечисляет входящие в неё органы. В его нормах названы органы государственной власти (федеральные и региональные), государственные органы (в их числе, например, Государственный Совет), органы местного самоуправления, а вот органов публичной власти федеральной территории в данном перечне нет. То есть прямо, как элемент единой системы публичной власти, в нормах данного акта они не обозначены. Как представляется, это существенный нормативный пробел, требующий устранения.

Систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» составляют:

- 1) представительный орган, возглавляемый его председателем;
- 2) администрация, возглавляемая её главой;
- 3) иные органы публичной власти, формируемые в соответствии с её уставом.

Должность главы федеральной территории данным законом не предусмотрена.

Представительный орган федеральной территории – Совет, формируется на пятилетний срок по смешанной системе: чуть более 50 % его членов избираются на прямых выборах, остальные назначаются (причём среди субъектов, наделённых правом осуществлять их назначение, Президент России, федеральное Правительство и губернатор Краснодарского края). Следует отметить, что должность члена Совета федеральной территории входит в число государственных должностей Российской Федерации, и это не зависит от способа её замещения, равно как и от того, на постоянной или на непостоянной основе осуществляются полномочия по данной должности.

При этом те члены Совета, что осуществляют свои полномочия на непостоянной основе, вправе одновременно замещать иные государственные (федеральные и региональные) и муниципальные должности, а также должности гражданской службы (федеральные и региональные). Причём это возможность распространяется исключительно на региональные государственные должности, должности гражданской службы Краснодарского края. В отношении муниципальных должностей такой оговорки нет, равно как нет и предоставленной им возможности замещать должность муниципальной службы. Здесь хотелось бы отметить, что, например, депутаты региональных законодательных органов, осуществляющие полномочия без прекращения основной деятельности, не вправе занимать федеральные и региональные государственные должности, муниципальные должности, быть государственным и муниципальным служащим.

Также важной для статуса этого органа видится норма о том, что кандидата для избрания на должность председателя Совета (это делают сами члены данного органа) представляет глава государства. Он же вправе инициировать досрочное прекращение полномочий председателя Совета в связи с утратой им доверия главы государства (при этом в законе не определено, при наличии каких факторов может быть принято данное решение).

Администрация федеральной территории «Сириус» является её исполнительно-распорядительным органом (как и администрации муниципальных образований России). Руководит им на принципах единоначалия глава, назначаемый Советом (этот же принцип руководства исполнительно-распорядительным органом применяется на муниципальном уровне).

Как уже отмечено, Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ не предусматривает должность главы федеральной территории. Вместе с тем, Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, регламентирующий организацию публичной власти в субъектах Российской Федерации, предусматривает императивное наличие на региональном уровне должности высшего должностного лица субъекта, который, осуществляя руководство региональной исполнительной властью, именуется как «Глава» или «Губернатор» (с дальней-

шим указанием наименования Российской Федерации). Предусмотрена должность главы муниципального образования и законодательством о местном самоуправлении, причём она обязательна в любом муниципальном образовании, независимо от его статуса и количества проживающих в его границах граждан [3, с. 10].

Важным полномочием глав регионов и муниципальных образований является то, что именно они представляют субъекты Федерации и муниципалитеты во внешних отношениях. Для «Сириуса» эта функция закреплена за председателем Совета: в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 13 федерального закона о ней именно он представляет не только Совет, но и федеральную территорию в целом в отношениях с органами публичной власти, гражданами и организациями.

В 2023 году в нормах Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ появилось положение о том, что внешний финансовый контроль на федеральной территории осуществляется её контрольно-счетным органом (далее – КСО) в соответствии с законодательством Российской Федерации. Соответственно, был изменен и Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ. Данный орган в его нормах определяется как постоянно действующий государственный орган внешнего государственного и муниципального финансового контроля, то есть он не называется органом публичной власти федеральной территории. Несмотря на то, что этот закон не устанавливает обязанности формировать КСО, она может быть закреплена иными актами. Так, уже упоминаемый Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ содержит положение об обязательности формирования в каждом субъекте Федерации КСО (статья 38). В законе о федеральной территории аналогичной нормы нет. Вместе с тем, в нём нет и нормы, аналогичной норме закона о местном самоуправлении, и прямо устанавливающей «необязательность» формирования КСО муниципального образования. Также необходимо отметить, что на момент подготовки статьи в нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации КСО федеральной территории нет.

Уставом федеральной территории «Сириус» предусмотрено формирование контрольно-счетной палаты (далее – КСП «Сириус»). В 2021 году было утверждено положение о ней. Кроме того, утверждён Регламент, устанавливающий основные правила организации деятельности КСП «Сириус». В составе данного органа находятся председатель, его заместитель, аудитор и аппарат. Поскольку среднесписочная штатная численность КСП «Сириус» в 2022 году составила 4 штатные единицы, функции главного бухгалтера в 2022 году выполнялись её председателем, а функции кадровой службы и контрактного управляющего – руководителем аппарата КСП «Сириус». По причине малой численности сотрудников в КСП «Сириус» не создана и коллегия (несмотря на то, что такая возможность предусмотрена федеральным законодателем).

Также Уставом предусмотрено формирование Градостроительного совета, при этом он определяется как постоянный орган при представительном Совете. Ключевая цель его создания – сопровождение процесса подготовки специального регулирования градостроительной деятельности. Необходимо отметить, что для федеральной территории установлены особен-

ности осуществления градостроительной деятельности и регулирования земельных отношений. В частности, процедура разработки проекта генерального плана «Сириуса» и сам его состав определяется федеральным Правительством¹. По согласованию с ним же генеральный план разрабатывается и утверждается. Обязательной стадией подготовки данного документа выступает проведение публичных слушаний, общественных обсуждений. Органы публичной власти федеральной территории определяют особенности их организации также по согласованию с федеральным Правительством.

Необходимо отметить, что в 2022 году была изменена существующая система документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. В Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ) появилась статья 28.1, предусматривающая возможность подготовки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования для поселений и округов (муниципальных и городских). Единый документ фактически аккумулирует в себе генеральный план и правила землепользования и застройки. При этом состав материалов по его обоснованию, равно как и порядок его подготовки и утверждения, установлены Правительством Российской Федерации в постановлении от 29.06.2023 года № 1076. Несмотря на то, что федеральная территория не является муниципальным образованием, по решению Совета для неё также возможны его подготовка и утверждение.

Рассматривая систему органов федеральной территории, необходимо отметить, что в Сириусе, в соответствии с её Уставом, создана должность уполномоченного по вопросам местного самоуправления, который назначается Советом с учётом мнения жителей. Конституция Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление осуществляется её гражданами путём форм прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления. На федеральной территории «Сириус» оно осуществляется гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через её органы публичной власти, которые, как уже отмечено, вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления городского округа, определённые законодательством о местном самоуправлении (если они не переданы по соглашению органам местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края). Это несколько выбивается из конституционной модели его осуществления, поэтому закономерно требует особой организационно-правовой защиты. При этом возможность введения должности уполномоченного по защите местного самоуправления рассматривалась в научных работах и ранее. В частности, Е. С. Шугрина, проведя анализ сложившейся практики примеры учреждения «специальных» уполномоченных, предложила ряд вариантов учреждения должности уполномоченного по защите местного самоуправления [6, с. 7]. Во-первых, возможно формирование данной должности на федеральном уровне. Во-вторых, можно учредить её на уровне федеральных округов (например, сделав лицо, замещающего данную должность, одним из заместителей полномочного представителя Президента). В-третьих, такая должность может появиться в субъектах

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 25.10.2021 N 1827 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 27.10.2021

Федерации. При этом она особо отмечает нецелесообразность формирования данной должности на муниципальном уровне.

Наряду с обозначенными органами, в федеральной территории действует и территориальная избирательная комиссия (далее – ТИК) федеральной территории). Но данный орган, формируемый ЦИК России, определён как государственный, вследствие чего он находится вне системы органов публичной власти федеральной территории.

Вывод. Новый для российского законодательства термин «орган публичной власти федеральной территории» не тождественен понятиям «орган государственной власти» и «орган местного самоуправления». Орган публичной власти федеральной территории обладает специфическим публично-правовым статусом и наделён возможностями выполнять переданные ему федеральные, региональные и муниципальные полномочия. Сделано предложение о необходимости включения данных органов в единую систему публичной власти, дополнив ими перечень составляющих её органов, определённый федеральным законом о Государственном Совете.

В настоящее время можно говорить об особенностях организации публичной власти исключительно в отношении конкретной федеральной территории. Вместе с тем, для всех аналогичных территориальных единиц (в случае их создания в России), федеральный законодатель предусмотрел наличие отдельных органов – в частности, к их числу можно отнести КСО и ТИК (она формируется ЦИК для каждой федеральной территории).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Виноградов В. В. Федеральная территория как принципиально новый вид организации публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 38-39.
2. Коростелева М. В. Правовой статус федеральной территории как публично-правового образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 2. С. 40-44.
3. Коростелева М. В., Абезин Д. А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации. Волгоград, 2012. 83 с.
4. Пешин Н. Л. Соотношение административно-правовых и муниципально-правовых элементов статуса федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 62-67.
5. Стариков С. С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21-25.
6. Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3-7.

REFERENCES

1. Vinogradov V. V. Federal'naja territorija kak principial'no novyj vid organizacii publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2022. № 1. S. 38-39. [in Russian]
2. Korosteleva M. V. Pravovoj status federal'noj territorii kak publichno-pravovogo obrazovanija // Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie. 2021. № 2 S. 40-44. [in Russian]
3. Korosteleva M. V., Abezin D. A. Pravovoj status glavy municipal'nogo obrazovanija v Rossijskoj Federacii. Volgograd, 2012. 83 s. [in Russian]
4. Peshin N. L. Sootnoshenie administrativno-pravovyh i municipal'no-pravovyh jelementov statusa federal'noj territorii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2022. № 5. S. 62-67. [in Russian]
5. Starikov S. S. K voprosu o konstitucionno-pravovom statuse organov publichnoj vlasti federal'nyh territorij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2023. № 3. S. 21-25. [in Russian]
6. Shugrina E. S. Obosnovanie neobhodimosti vvedenija instituta upolnomochennogo po zashhite mestnogo samoupravlenija // Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie. 2017. № 1. S. 3-7. [in Russian]

Информация об авторах

Марина Владимировна Коростелева, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 400131, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8, korostelevamv@mail.ru, SPIN-код: 9029-1495, AuthorID: 352103

Наталья Владимировна Коростелева, кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры «Городское строительство, экономика и управление проектами», Институт архитектуры и строительства, ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный технический университет», 400005, Волгоград, пр. им. Ленина, 28, korostelevanv@mail.ru, SPIN-код: 2514-2950, AuthorID: 619120

Information about Authors

Marina V. Korosteleva, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department Theory of Law and Public Law Disciplines, Volgograd Institute of Management, branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Gagarin st., 8, 400131, Volgograd, Russian Federation, korostelevamv@mail.ru, SPIN-код: 9029-1495, AuthorID: 352103.

Natalia V. Korosteleva, Candidate of Sciences (Engineering), Volgograd State Technical University Associate Professor of the department «Urban construction, economics and project management»,

Lenin avenue, building 28, 400005, Volgograd, Russia, korostelevanv@mail.ru, SPIN-код: 2514-2950, AuthorID: 619120.

Для цитирования: Коростелева М. В., Коростелева Н. В. Особенности организации публичной власти в федеральных территориях Российской Федерации // Парадигмы управления, экономики и права. 2024. № 1 (11). С. 71–80. URL: https://paradigmy34.ru/issues/Parad_2024_N1.pdf