Научная статья
УДК 342.9
DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(4).307-317

О полномочиях органов публичной власти федеральной территории «Сириус»

Светлана Васильевна Праскова
Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
savap@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-4518-3659

АННОТАЦИЯ
В рамках статьи автор стремится оценить общий объем компетенции органов публичной власти впервые созданной в России федеральной территории. Отмечается, что такие органы являются государственными органами, но их природа должна оцениваться в контексте того объема полномочий, который закреплен за ними в законодательстве. В качестве основания для рассмотрения полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» предлагается использовать деление полномочий на три типа: собственные, делегированные и добровольно принятые. Автор полагает, что полномочия органов федеральной территории должны рассматриваться в сравнении с аналогичными типами полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. На основе такого подхода анализируются положения статьи 8 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус», которые в настоящее время устанавливают основы компетенции ее органов публичной власти. Отмечается, что к собственным полномочиям органов публичной власти федеральной территории «Сириус» относится полный объем компетенции органов местного самоуправления городского округа, существенная часть полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, а также организационно-обеспечительные полномочия. К делегированным полномочиям могут относиться полномочия Российской Федерации и Краснодарского края. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» обладают также всеми правами по участию в осуществлении иных полномочий, которыми наделены государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления городского округа, а также дополнительно правами, связанными с особенностями регулирования отдельных отношений в этой федеральной территории. В заключении отмечается, что такая компетенция не просто объединяет полномочия органов различных уровней публичной власти, но фактически свидетельствует об отказе от разграничения полномочий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА
федеральные территории, Сириус, органы публичной власти, властное полномочие, разграничение полномочий

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ
Праскова С.В. О полномочиях органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22, № 4. С. 307–317. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(4).307-317

Original article

The powers of the federal territory “Sirius” public authorities

Svetlana V. Praskova
Baikal State University, Irkutsk, Russia
savap@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-4518-3659

ABSTRACT
In the article the author seeks to assess the total scope of powers of the public authorities of the federal territory «Sirius» which is created for the first time in the Russian Federation. She notes that such an authorities are state bodies, but its nature must be assessed in context of the total scope of powers which are assigned to them by the legislation. As a base of consideration of the powers of the public authorities of the federal territory «Sirius» the author suggests to divide them into three types: own, delegated and willingly accepted. The author believes that the powers of the federal territory bodies should be examined in comparison to the similar types of the powers of the Russian Federation subjects’ state bodies or of the powers of local authorities. On the basis of such an approach the article 8 of the Federal law “On the federal

© Праскова С.В., 2021

territory 'Sirius'" is analyzed which provides for the fundamentals of the competence of the federal territory public authorities. It is noted that the own powers of the federal territory public authorities comprise the full scope of powers of the local authorities of the city area, as well as the considerable part of the powers of the Russian Federation subjects' state bodies in the field of the joint competence of the Russian Federation and its subjects, and also the powers of the organizational nature. The delegated powers may comprise the powers of the Russian Federation bodies and the Krasnodarsky Kray bodies. The public authorities of the federal territory "Sirius" possess also all the rights to participate in realization of the rest of powers which belong to the Russian Federation subjects' state bodies or local authorities of the city area, and in addition possess the rights introduced by the legal regulation features of the relations in the federal territory. The conclusion notes that such a competence does not only combines the powers of different authorities, but also indicates the denial of the separation of powers.

KEYWORDS
federal territories, «Sirius», public authorities, powers, separation of powers

FOR CITATION
Praskova S.V. The powers of the federal territory «Sirius» public authorities. *Akademicheskiy yuridicheskiy journal = Academic Law Journal.* 2021;22(4):307–317. (In Russ.). DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(4).307-317

Введение

Появление в российском государствоведении новой политико-территориальной конструкции – федеральной территории – продолжает вызывать оживленную дискуссию. Одним из активно обсуждаемых вопросов является природа и полномочия органов публичной власти первой в России федеральной территории.

В настоящий момент организация органов публичной власти федеральной территории «Сириус» (далее – ФТ «Сириус») является, пожалуй, наиболее законодательно проработанным вопросом (по сравнению с другими) в отношении данного территориального образования, поскольку почти половина всех положений Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»[1] (далее – Федеральный закон № 437-ФЗ) посвящена вопросам системы, формирования и полномочий этих органов. Одновременно неопределенность и недостаточность этих положений вызвала однозначно негативную оценку со стороны научной общественности.

Исследователи Федерального закона № 437-ФЗ единодушно критикуют отсутствие в нем положений, определяющих природу органов публичной власти ФТ «Сириус». Действительно, законодатель приложил немалые усилия для того, чтобы избежать прямых ответов на вопросы о принадлежности органов власти ФТ «Сириус» к какому-либо уровню публичной власти и к какой-либо системе органов власти. Пожалуй, наиболее ярким проявлением его творческой изобретательности является использование применительно к органам власти федеральной территории нестандартного для публичного законодательства термина «органы публичной власти». Такая терминология сама по себе уже вызвала бурную дискуссию в науке и неоднозначное толкование закона [1, с. 29–31; 2, с. 41].

Исследуя положения действующего законодательства на предмет определения природы органов публичной власти ФТ «Сириус», ученые чаще всего приходят к выводу об их особом, смешанном характере. Например, отмечается, что органы публичной власти ФТ «Сириус» сочетают признаки государственного органа, органа местного самоуправления и имеют определенные особенности, обусловленные их территориальными пределами деятельности, функциями, задачами и формами взаимоотношений с органами государственной власти [3, с. 69]. Встречается позиция, когда «смешанный статус органов публичной власти федеральной территории, амбивалентность правового положения их должностных лиц» отмечется наряду с выводом об их государственной природе [4, с. 185]. Однако более верной представляется позиция Т.М. Бялкиной, которая определяет органы публичной власти ФТ «Сириус» как органы государственной власти, хотя и имеющие существенные особенности [5, с. 12–13]. Этот вывод подтверждается путем системного толкования положений части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации[2], статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»[3], Федерального закона № 437-ФЗ в их взаимосвязи. Потому

[1] О федеральной территории «Сириус» : Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. № 292.

[2] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г., с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 01 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 11.10.2021).

[3] О Государственном Совете Российской Федерации : Федер. закон от 08 дек. 2020 г. № 394-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 11.10.2021).

в рамках настоящего исследования предлагаем понимать органы публичной власти ФТ «Сириус» как иные государственные органы в системе публичной власти, образующие единую систему, находящуюся под влиянием Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, но напрямую не подчиненную федеральным государственным органам[4].

Выводы о смешанной природе органов публичной власти ФТ «Сириус» делаются исследователями не только на основе толкования контекста использования термина «орган публичной власти», но и на характере их компетенции. Так, М.В. Коростелева справедливо отмечает, что органы публичной власти ФТ «Сириус» вправе осуществлять как полномочия органов государственной власти, так и полномочия органов местного самоуправления в границах федеральной территории, что позволяет сделать вывод о «двойственном» характере таких органов [7, с. 41]. Потому вывод о государственной природе органов публичной власти ФТ «Сириус», основанный на системном толковании законодательных норм, совершенно не исключает смешанного характера их компетенции.

Действительно, насколько бы уникальным не был способ формирования органа власти, какими бы особенностями не обладали способы влияния на него иных властных структур, этого недостаточно для определения его природы. Важнейшую сущностную характеристику органа власти составляет его компетенция. Именно объем осуществляемых полномочий, степень самостоятельности органа в принятии властных решений определяют его реальное место в системе публичной власти. Потому с целью определения природы органов публичной власти ФТ «Сириус» представляется важным оценить общий объем их компетенции.

Правовое регулирование полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус»

Традиционно в публичном праве властное полномочие выделяется как один из специфических признаков государственного органа и как особая форма организующей деятельности государства [8, с. 138]. Разграничение полномочий между уровнями публичной власти является важнейшим элементом федеративного устройства и организации местного самоуправления в государстве. А разграничение полномочий между ветвями власти, а также отраслевыми органами управления предопределяет форму правления соответствующего государства. Потому в любом децентрализованном государстве вопрос разграничения полномочий является главным и неизбежно динамичным.

В Российской Федерации подходы к разграничению компетенции между ветвями и уровнями власти менялись неоднократно. В настоящее время это сложнейшая система, определяемая положениями федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и отчасти муниципальными правовыми актами, в соответствии с положениями статей 71–73, 130 Конституции Российской Федерации. Центральное место в регулировании разграничения полномочий между уровнями публичной власти занимают положения главы IV.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[5] (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), главы 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[6] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и отраслевых кодифицированных законов, закрепляющих перечень полномочий органов власти соответствующего уровня. А в связи с созданием первой федеральной территории в этот перечень можно добавить и положения статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ, поскольку именно ими определяются основы компетенции ее органов публичной власти.

Структурно статья 8 помещена в главу 2 Федерального закона № 437-ФЗ, которая посвящена полномочиям органов публичной власти ФТ «Сириус» и особенностям осуществления полномочий федеральных государственных органов, органов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в ФТ «Сириус». Как представляется, в рамках данной главы должны быть комплексно урегулированы все основы и особенности компетенции любых органов публичной власти, действующих в ФТ «Сириус». Однако вопрос об особенностях осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (или конкрет-

[4] Обозначенная позиция подробно обоснована в ранее опубликованном автором исследовании [6].

[5] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[6] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

но – Краснодарского края) в ФТ «Сириус» в ней даже не упомянут. Вероятно, законодатель исходил из того, что регулирование этого вопроса находится в ведении Краснодарского края и должно осуществляться его законами и иными нормативными правовыми актами. С этим можно согласится лишь отчасти. Во-первых, в главе 2 Федерального закона № 437-ФЗ все же регулируются такие особенности – в части передачи полномочий государственных органов Краснодарского края органам публичной власти ФТ «Сириус». Во-вторых, статья может носить отсылочный характер, определяя форму правовой регламентации особенностей осуществления полномочий государственных органов Краснодарского края в ФТ «Сириус». Игнорирование же данного вопроса в рамках главы 2 Федерального закона № 437-ФЗ, на наш взгляд, говорит о неполноте ее предмета правового регулирования.

В настоящий момент глава 2 Федерального закона № 437-ФЗ включает в себя только две статьи. Статья 9 посвящена особенностям осуществления полномочий федеральных структур в ФТ «Сириус» и носит диспозитивно-отсылочный характер, допуская существование таких особенностей, но не регламентируя их. Таким образом, центральное место в данной главе занимает статья 8, которая и определяет все основы компетенции органов публичной власти ФТ «Сириус».

Безусловно, положения этой статьи не являются единственными правилами, регулирующими полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус». Даже в рамках Федерального закона № 437-ФЗ закреплены другие положения, определяющие их компетенцию. Так, часть 5 статьи 12 закрепляет перечень вопросов, находящихся в исключительной компетенции Совета ФТ «Сириус», статья 43 регулирует осуществление органами публичной власти ФТ «Сириус» полномочий собственника, отдельные правила о компетенции органов публичной власти федеральной территории содержатся в главе 7. Множество разрозненных правил закреплены в иных федеральных законах[7]. Однако, как представляется, именно положения статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ являются системообразующими для всех остальных норм. Потому с целью концептуального осмысления объема компетенции органов публичной власти ФТ «Сириус» проанализируем положения именно этой статьи.

Важно, чтобы все положения статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ толковались в системном единстве. Так, часть 13 рассматриваемой статьи предусматривает возможность материального и организационного обеспечения полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус» посредством создания предприятий, учреждений, осуществления закупок и др., а часть 14 дает органам публичной власти возможность нормативного регулирования при осуществлении полномочий, т. е. издания общеобязательных правил поведения, подкрепленных мерами государственного принуждения в силу прямого указания на это в данном Федеральном законе. Тем самым законодатель закрепил классические признаки властного полномочия государственного органа: издание государством велений – правовых актов, обязательных для всех граждан и должностных лиц; защита этих велений от нарушений при помощи принудительной силы государства; материальное обеспечение выполнения государственных велений путем распоряжения единым фондом государственной собственности [8, с. 138]. Это еще раз подчеркивает, что рассматриваемая статья закрепляет системообразующую основу компетенции органов публичной власти ФТ «Сириус».

Подходы к типизации полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус»

Приступая к анализу положений статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ, необходимо отметить, что у федерального законодателя при создании первой в России федеральной территории было два основных пути для определения компетенции ее органов власти:

1) определить закрытый перечень таких полномочий непосредственно в этом федеральном законе, тем самым обрекая себя на его бесконечную корректировку и неизбежные расхождения с положениями отраслевого законодательства. Несмотря на всю утопичность и трудоемкость такого подхода, именно его продолжает придерживаться законодатель в отношении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения (пункт 2 статьи 26^3 Федерального закона № 184-ФЗ);

2) исходить из существующей системы разграничения полномочий и отражать в законе лишь те изменения, которые вносятся в нее в связи с созданием федеральной территории.

[7] Например, только Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2021. № 27, ч. I. Ст. 5179) были внесены изменения в 24 федеральных закона, которые предусматривают различные полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус».

Как явствует из положений анализируемой статьи, избран второй подход. Вероятно, это отчасти объясняется тем, что составление сколько-нибудь рабочего перечня полномочий органов власти требует длительной и кропотливой работы, на что просто не было времени с учетом сроков принятия Федерального закона № 437-ФЗ. В любом случае действующая редакция статьи 8 исходит не из формирования перечня полномочий, а из определения их типовых групп. Но даже при таком подходе к регулированию компетенции органов публичной власти ФТ «Сириус» положения статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ сложны для понимания.

Вероятно, поэтому в научной литературе предлагается различная группировка полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус». Так, И.В. Зернов выделяет следующий обобщенный перечень полномочий органов власти федеральной территории:

1) полномочия государства по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения государства Российской Федерации и ее субъектов;

2) отдельные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в случаях, если в соответствии с указанными федеральными законами и законами Краснодарского края такие полномочия передаются органам местного самоуправления или в них прямо предусмотрено, что такие полномочия осуществляются органами публичной власти федеральной территории;

3) полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

4) отдельные полномочия Краснодарского края.

И.В. Зернов также отмечает в качестве функций органов публичной власти ФТ «Сириус» предусмотренное положениями части 5 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ их право на участие в осуществлении отдельных полномочий [9, с. 20].

В этой трактовке удивляет не только достаточно вольное обращение с текстом и смыслом Закона, но и то, что полностью проигнорированы две группы полномочий, предусмотренных пунктами 5 и 6 части 1 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ. Впрочем, каких-либо выводов из приведенного обобщенного перечня упомянутый автор не делает.

Четыре блока полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус» выделяет и О.А. Ежукова [2, с. 43]. Однако ее трактовка практически идентична буквальному тексту закона. Отличие имеется только в результате обобщения ею полномочий, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ, в единый блок, а также полномочий, предусмотренных пунктами 4 и 6 части 1 той же статьи, в единый блок. Такое объединение представляется неоправданным. Кроме того, в этом варианте совершенно не учтено, что в соответствии с частью 5 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ органы публичной власти ФТ «Сириус» имеют право участвовать в осуществлении иных полномочий.

Анализ положений частей 1 и 5 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ показывает, что федеральный законодатель определяет полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус» посредством отсылок к полномочиям иных органов власти: прежде всего государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городского округа. Потому для выявления воли законодателя положения рассматриваемой статьи необходимо толковать в их системном соотношении с положениями Федерального закона № 184-ФЗ и Федерального закона № 131-ФЗ. Это целесообразно делать посредством рассмотрения через обобщенные группы – типы полномочий.

Как полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации, так и полномочия органов местного самоуправления можно разбить на три основные группы:

1) *собственные* – полномочия, закрепленные за соответствующими органами федеральными законами и иными нормативными актами в результате разграничения предметов ведения и вопросов местного значения (для государственных органов субъектов Российской Федерации – это прежде всего полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, отнесенные к компетенции органов регионального уровня пунктом 2 статьи 26^3 Федерального закона № 184 и иными федеральными законами, а также полномочия по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации; для органов местного самоуправления – полномочия по вопросам местного значения соответствующего вида муниципального образования);

2) *делегированные* – полномочия, закрепленные за органами публичной власти иного уровня, но переданные для осуществления данным

органам власти (для государственных органов субъектов Российской Федерации – это полномочия федеральных государственных органов, переданные для осуществления (пункты 7 и 7^1 статьи 26^3 Федерального закона № 184); для органов местного самоуправления – отдельные государственные полномочия, которыми они наделены, а также полномочия органов местного самоуправления другого уровня, переданные для осуществления (глава 4, часть 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

3) *добровольно принятые* – полномочия, возможность участия в осуществлении которых предусмотрена федеральными законами для органов власти соответствующего уровня (статья 26^{3-1} Федерального закона № 184-ФЗ, статьи 14^1, 15^1, 16^1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Эти типы полномочий различаются как по сфере ведения (вопросам местного значения), к которым они принадлежат, так и по основам финансирования и пределам нормативного регулирования, которые имеются у органов власти, их осуществляющих.[8].

Как представляется, в рамках статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ законодатель исходил из более простой группировки полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус», разделив их на две группы: обязательные (часть 1) и возможные (добровольно принятые) (часть 5). Однако объединение в рамках одной части собственных и делегированных полномочий существенно концепцию не меняет. Потому будем придерживаться описанного выше деления на три типа полномочий.

Рассмотрим регулирование полномочий, осуществляемых органами публичной власти ФТ «Сириус», исходя из предложенного подхода.

Типы полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус»

1. Основной группой полномочий из вышеперечисленных являются *собственные полномочия*, поскольку именно с их реализацией и связывается функционирование соответствующего уровня публичной власти. Остальные типы полномочий у органов власти конкретного публично-правового образования могут отсутствовать, но наличие собственных полномочий предопределяет вопрос о существовании органов власти. Именно поэтому применить приведенную модель группировки полномочий к органам публичной власти ФТ «Сириус» затруднительно. Категория собственных полномочий зависит, в первую очередь, от сферы ведения, которая имманентно присуща уровню публичной власти, а у федеральных территорий ее нет и не может быть, поскольку это не субъект федеративного устройства и не форма реализации местной власти. Это, конечно, не исключает возможности закрепления «на постоянной основе» определенного перечня полномочий за органами власти федеральных территорий, но требует, как минимум, дополнительного обоснования отнесения именно этих полномочий к категории собственных.

Анализ положений части 1 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ показывает, что к категории собственных полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус» можно отнести три группы полномочий:

1) часть собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт 3). При этом по сравнению с ординарной компетенцией региональных органов власти у органов публичной власти ФТ «Сириус» изъят существенный объем полномочий. Частично это обусловлено тем, что в данной федеральной территории подобных полномочий просто не может быть (передача объектов из региональной собственности в муниципальную, содержание речных портов, полномочия, связанные с организацией системы муниципальных образований и пр.). Однако большая часть из исключенных полномочий органов власти регионального уровня, на наш взгляд, не включена в компетенцию органов публичной власти ФТ «Сириус» по причине нецелесообразности их обособленного осуществления в рамках относительно небольшой части территории Краснодарского края. К таким полномочиям относятся полномочия в сферах предупреждения чрезвычайных ситуаций, терроризма и экстремизма, обращения с отходами, медицинского обслуживания, пожарной безопасности и др. При иных условиях эти полномочия вполне могут быть включены в компетенцию органов власти федеральной территории. Наконец, третью группу изъятых полномочий

[8] Об основаниях такого деления в отношении полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации мнение автора подробно изложено в ранее опубликованной работе [10]. В рамках настоящего исследования нет возможности подробно рассмотреть данный вопрос, потому не оговаривается принадлежность к конкретному типу полномочий таких полномочий, как полномочия органов местного самоуправления, перераспределенные законом субъекта Российской Федерации, а также полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, не урегулированным в федеральном законодательстве.

составляют полномочия, которые не могут быть включены в компетенцию органов публичной власти ФТ «Сириус», поскольку они не могут издавать законы[9]: установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов, установление административной ответственности. Несмотря на эти изъятия, за органами публичной власти ФТ «Сириус» на постоянной основе закреплена существенная часть компетенции региональных органов власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

2) весь объем полномочий органов местного самоуправления городского округа, в том числе по решению вопросов местного значения городского округа (пункт 5). В сравнении с первой подгруппой важно, что здесь Закон не предусматривает каких-либо изъятий. Из этого следует, что в ФТ «Сириус» полномочия органов местного самоуправления могут осуществляться только органами публичной власти федеральной территории, за исключением случаев, когда эти органы их передали кому-либо на основе соглашения (часть 7 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ);

3) полномочия в сфере организации и обеспечения деятельности органов публичной власти ФТ «Сириус» и подведомственных им организаций и учреждений (пункт 6). Данная группа полномочий имеет организационный характер и неизбежно присуща любой относительно обособленной системе органов как элемент самоорганизации. По сути, это расширенная трактовка полномочий, предусмотренных подпунктом 1 пункта 2 статьи 26^3 Федерального закона № 184-ФЗ и пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, к собственным полномочиям органов публичной власти ФТ «Сириус» законодатель отнес весь объем компетенции органов местного самоуправления городского округа (полномочия муниципального уровня) и существенную часть компетенции государственных органов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения (полномочия регионального уровня), а также полномочия обеспечительного характера.

Положения части 2 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ не дают возможности четко установить финансовую основу осуществления собственных полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус», но с уверенностью можно предположить, что они должны осуществляться за счет собственных средств бюджета федеральной территории.

Органы публичной власти ФТ «Сириус» наделены правом делегирования собственных полномочий регионального и муниципального уровней другим органам власти – органам государственной власти Краснодарского края или органам местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края. Формой делегирования выступает соглашение (части 7–9 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ).

2. Вторым типом полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус» являются *делегированные полномочия*, предусмотренные частью 1 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ. Они, в свою очередь, также могут быть разбиты на три группы:

1) полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданные указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации (пункт 1);

2) полномочия Российской Федерации, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления или непосредственно органам публичной власти ФТ «Сириус» (пункт 2);

3) полномочия Краснодарского края, переданные нормативными правовыми актами Краснодарского края (пункт 4).

Эти три подгруппы можно сократить до двух: полномочия федерального уровня (с учетом особенностей формы передачи) и полномочия регионального уровня.

В отношении делегированных полномочий обращают на себя внимание формулировки «полномочия Российской Федерации» и «полномочия Краснодарского края». Само по себе использование термина «полномочия» применительно к публично-правовому образованию достаточно проблематично (хотя встречается и в науке, и в законодательстве). Полномочия принадлежат органам власти и осуществляются ими, а за государственными и муниципальными образованиями закрепляются предметы ведения. Но в контексте разграничения компетенции между уровнями власти закрепление возможности передачи полномочий, принадлежащих публично-правовому образованию, может быть истолковано не столько как временное осуществление органом власти «чужого» полно-

[9] О причинах, по которым в федеральных территориях не могут издаваться законы, см. подробно: [11 с. 131–132].

мочия, сколько как передача полномочий от государственного образования (минуя его органы власти) федеральной территории и закрепление за ней переданных полномочий на постоянной основе. В свое время, регулируя передачу полномочий между федеральными и региональными органами власти, законодатель старательно избегал подобных выражений, чтобы исключить даже теоретическую возможность нарушения в законе принципа недопустимости перераспределения предметов ведения между Российской Федерации и ее субъектами (часть 1 статьи 3 Федерального закона № 184-ФЗ). Именно поэтому применительно ко всем видам делегирования полномочий между уровнями власти речь идет о «передаче осуществления полномочий органов власти» или «наделении отдельными государственными полномочиями», но не о передаче полномочий публично-правового образования.

Однако вряд ли законодатель ошибся, используя отмеченные формулировки в пунктах 1, 2 и 4 части 1 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ. Это вполне сознательная позиция. Конечно, федеральные территории не являются участниками федеративного устройства и на них ограничения, связанные с верховенством положений Конституции Российской Федерации о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, не распространяются. Возможно, в дальнейшем планируется предложить иную концепцию переданных полномочий, чем принятая сейчас между органами разных уровней публичной власти. Так, одной из уникальных особенностей делегирования полномочий органам публичной власти ФТ «Сириус» является право этих органов обратиться с предложением о передаче им полномочий. И в случае принятия органом власти, за которым закреплены соответствующие полномочия, решения о передаче полномочий предполагается заключение соглашения (часть 6 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ). Данная норма не только является уникальной для отечественного государствоведения, но и вызывает удивление. И в теории, и в практике признаны два вида передачи полномочий: императивная (на основании нормативного акта) и добровольная (на основе соглашения). Предложенный же вариант представляет собой синтез обоих видов с не совсем понятной целью. С одной стороны, принятие решения о делегировании остается в ведении органа, за которым закреплено соответствующее полномочие, и, вероятно, решение о делегировании он может принять только в форме соответствующего правового акта, с другой – после это предполагается заключение соглашения, роль которого не ясна. Впрочем, возможно, такое соглашение будет детализировать условия передачи полномочий, а также финансовой основы их осуществления.

Пока действующих положений законодательства недостаточно, чтобы делать обоснованные выводы об особенностях делегирования полномочий органам публичной власти ФТ «Сириус».

Следует отметить также неопределенность финансовой основы. Положения части 2 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ позволяют предположить, что делегированные полномочия должны осуществляться за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но неясно, возможны ли иные источники.

3. Наконец, третьим типом являются *полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус», которые они вправе принять добровольно*. Эта группа полномочий предусмотрена частью 5 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ как право органов публичной власти принять на себя дополнительные обязательства. Они также сгруппированы в три подгруппы:

1) полномочия, в осуществлении которых вправе принять участие органы государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1);

2) полномочия, в осуществлении которых вправе принять участие органы местного самоуправления городского округа (пункт 2);

3) полномочия, связанные с особенностями регулирования отдельных отношений в ФТ «Сириус», экспериментальными правовыми режимами в ФТ «Сириус» (пункт 3).

Иначе говоря, органы публичной власти ФТ «Сириус» не только наделяются всеми правами регионального и муниципального уровней, но и имеют уникальные правомочия по введению особенностей регулирования отдельных отношений в случаях, когда это предусмотрено федеральными нормативными правовыми актами.

Уникально, что Закон позволяет органам публичной власти ФТ «Сириус» передавать такие полномочия органам государственной власти Краснодарского края или органам местного самоуправления городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края (часть 7 статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ). Применительно к другим органам публичной власти в России возможность делегирования прав законодательством не предусмотрена.

Положений о финансовой основе осуществления данного типа полномочий статья 8 Федерального закона № 437-ФЗ не содержит.

Обобщая все сказанное о типах полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус», можно сделать ряд выводов.

Рассматривая в качестве критерия сферу общественных отношений, в рамках которой осуществляют полномочия органы публичной власти ФТ «Сириус», можно выделить полномочия по:

1) предметам исключительного ведения Российской Федерации;

2) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) вопросам местного значения городского округа;

4) иным вопросам, если соответствующие полномочия отнесены к компетенции органов местного самоуправления городского округа или переданы органам публичной власти ФТ «Сириус»[10].

Рассматривая в качестве критерия вопрос о том, кому бы полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус» принадлежали при ординарном режиме осуществления публичной власти, можно выделить полномочия:

1) федеральных государственных органов;

2) государственных органов субъекта Российской Федерации;

3) органов местного самоуправления городского округа.

Наконец, рассматривая в качестве критерия финансовую основу, можно выделить полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус», осуществляемые за счет:

1) собственных средств бюджета ФТ «Сириус»;

2) субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Объединяя все эти критерии, а также учитывая предусмотренные частями 10–12 Федерального закона № 437-ФЗ особенности нормативной основы осуществления, все полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус» можно сгруппировать в три типа:

1) собственные;

2) делегированные;

3) добровольно принятые.

При этом наиболее специфичной частью компетенции органов публичной власти ФТ «Сириус» являются собственные полномочия, которые включают в себя весь объем компетенции органов местного самоуправления городского округа и значительную часть компетенции государственных органов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Заключение

Завершая проведенное исследование, хотелось бы комплексно оценить объем полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус».

В контексте действующего на настоящий момент разграничения полномочий между уровнями власти для описанного выше объема компетенции использование характеристики «смешанная» представляется неоправданным. Речь идет не о смешении полномочий органов власти разных уровней, а о фактическом отказе от разграничения компетенции. Законодатель сформировал для органов публичной власти ФТ «Сириус» своего рода «суперкомпетенцию». И в этом контексте, если использовать образное выражение А.В. Колесникова, употребление в законодательстве термина «органы публичной власти ФТ «Сириус» без указания на родовые признаки (связь с государством или местным самоуправлением) следует расценивать уже не как «призыв к отказу от гендера» [1, с. 31], а как констатацию «наличия гермафродита».

И такой подход к определению компетенции органов власти федеральной территории не представляется чем-то исключительным в мировой практике. Федеральная территория как особый элемент территориального устройства для того и создается в рамках федеративного государства, чтобы избежать ординарного разграничения компетенции между уровнями власти. Потому лишь намеченный в настоящий момент подход «суперкомпетенции» органов публичной власти федеральной территории в дальнейшем в России вполне способен превратится в общее правило.

В этой связи не совсем понятно, почему создание федеральной территории стало в первую очередь отказом от местного самоуправления, а не от регионального уровня власти. Ведь если учитывать приведенный в начале настоящей статьи тезис о государственной природе органов публичной власти ФТ «Сириус», то компетенция данных государственных органов полностью поглотила компетенцию органов

[10] Следует отметить, что не в полной мере исключены и полномочия по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, так как теоретически они могут быть переданы Краснодарским краем. Например, интересно, как будет решен вопрос об определении вида населенных пунктов, находящихся на территории ФТ «Сириус».

местного самоуправления, оставив место только для консультативной непосредственной демократии как формы осуществления местного самоуправления. В то время как государственные органы Краснодарского края продолжают частично осуществлять свои полномочия в ФТ «Сириус». Этот вопрос вновь возвращает нас к необходимости концептуального осмысления целей и задач создания федеральных территорий в России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги / А.В. Колесников. – DOI 10.18572/2072-4314-2021-4-27-31 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 4. – С. 27–31.

2. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России / О.А. Ежукова. – DOI 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45 // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 36–45.

3. Ковтун О.А. К вопросу о статусе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» / О.А. Ковтун, Н.Д. Терещенко, И.В. Шапиро. – DOI 10.23672/n1449-8573-1312-k // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 11-2. – С. 66–69.

4. Червонюк В.И. Федеральные территории: конституционная поправка и конституционная реальность / В.И. Червонюк, И.В. Калинский // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2021. – № 2. – С. 180–186.

5. Бялкина Т.М. Организация публичной власти на федеральных территориях (на примере федеральной территории «Сириус») / Т.М. Бялкина // Конституционализм и государствоведение. – 2021. – № 3 (23). – С. 11–16.

6. Праскова С.В. О месте органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в системе публичной власти / С.В. Праскова. – DOI 10.17150/1819-0928.2021.22(3).220-229 // Академический юридический журнал. – 2021. – Т. 22, № 3. – С. 220–229.

7. Коростелева М.В. Правовой статус федеральной территории как публично-правового образования / М.В. Коростелева. – DOI 10.18572/2500-0349-2021-2-40-44 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 2. – С. 40–44.

8. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – Москва : БЕК, 1995. – 496 с.

9. Зернов И.В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики / И.В. Зернов. – DOI 10.21639/2313-6715.2021.1.2 // Пролог: журнал о праве. – 2021. – № 1 (29). – С. 14–23.

10. Праскова С.В. О подходах к классификации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации / С.В. Праскова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2006. – № 6. – С. 50–54.

11. Васильева Н.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская. – DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140 // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 124–140.

REFERENCES

1. Kolesnikov A.V. Eclecticism in the Administration of the Sirius Federal Territory: Public Authorities, Positions in the Government, Municipal Property and Taxes. *Munitsipal›noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management,* 2021, no. 4, pp. 27–31. (In Russian). DOI 10.18572/2072-4314-2021-4-27-31.

2. Ezhukova O.A. Territories with a Special Public and Legal Status as a Factor of the Russian Federal Policy. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law,* 2012, no. 3, pp. 36–45. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45.

3. Kovtun O.A., Tereshchenko N.D., Shapiro I.V. On the Issue of the Status of Public Authorities of the Federal Territory «Sirius». *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, social-economic and social sciences,* 2021, no. 11-2, pp. 66–69. (In Russian). DOI: 10.23672/n1449-8573-1312-k.

4. Chervonyuk V.I., Kalinsky I.V. Federal Territories: Constitutional Amendment and Constitutional Reality. *Mezhdunarodnyi zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava = International Journal of Constitutional and State Law,* 2021, no. 2, pp. 180–186. (In Russian).

5. Byalkina T.M. Organization of Public Power in the Federal Territories (on the Example of the Federal Territory "Sirius"). *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and state studies,* 2021, no. 3, pp. 11–16. (In Russian).

6. Praskova S.V. On the place of public authorities of the federal territory «Sirius» in the system of public authority. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal,* 2021, vol. 22, no. 3, pp. 220–229. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).220-229.

7. Korosteleva M.V. The Legal Status of a Federal Territory as a Public Law Structure. *Munitsipal›noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management,* 2021, no. 2, pp. 40–44. (In Russian). DOI: 10.18572/2500-0349-2021-2-40-44.

8. Tikhomirov Yu. A. *Public Law*. Moscow, BEK Publ., 1995. 496 p.

9. Zernov I.V. Constitutional Features of the Status of the Federal Territory: Questions of Theory and Practice. *Prolog: zhurnal o prave = Prologue: Law Journal,* 2021, no. 1, pp. 14–23. (In Russian). DOI: 10.21639/2313-6715.2021.1.2.

10. Praskova S.V. About Approaches to Classification of Powers of Bodies of the Government of Subjects of the Russian Federation. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy,* 2006, no. 6, pp. 50–54. (In Russian).

11. Vasilieva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Y.V. Constitutional Status of Federal Territories in Russia: Theoretical Foundations of Legislative Regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review,* 2021, vol. 5, no. 1, pp. 124–140. (In Russian). DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института правовых исследований. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID: AAC-8601-2020

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Svetlana V. Praskova – PhD in Law, Associate Professor, Senior Researcher, Institute of Legal Research. Baikal State University. 11, Lenina st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID: AAC-8601-2020

Поступила в редакцию / Received 09.09.2021

Доработана после рецензирования / Revised 08.11.2021

Принята к публикации / Accepted 16.12.2021