

Научная статья

УДК 342.9

DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).220-229



О месте органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в системе публичной власти

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

АННОТАЦИЯ

В статье отмечается, что поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации введена возможность создания федеральных территорий в России. Ни в юридической науке, ни в государственно-политической практике пока нет концептуального понимания природы и особенностей этих элементов территориального устройства. Несмотря на это уже в декабре 2020 года в России была создана первая федеральная территория «Сириус» (далее — ФТ «Сириус»), законодательство о которой сейчас активно формируется. В этой связи автор ставит целью исследования на основе анализа действующего законодательства выявление места органов публичной власти ФТ «Сириус» в системе публичной власти.

Отмечается недостаточная четкость положений законодательства о ФТ «Сириус» и вызванные этим различные трактовки природы ее органов в юридической науке. Путем системного толкования положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» и Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» автор приходит к выводу, что органы публичной власти ФТ «Сириус» являются иными государственными органами в системе публичной власти.

На основе анализа положений законодательства о ФТ «Сириус» выявлены элементы участия федеральных государственных органов и должностных лиц Российской Федерации в формировании и прекращении полномочий органов и должностных лиц ФТ «Сириус». Сделан вывод о том, что система органов публичной власти ФТ «Сириус» находится под влиянием Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, при этом в значительной степени автономна от системы федеральных государственных органов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

федеральные территории, Сириус, система органов власти, публичная власть, государственные органы, органы местного самоуправления

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

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

Original article

On the place of public authorities of the federal territory «Sirius» in the system of public authority

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

ABSTRACT

The article notes that the 2020th year amendments to the Constitution of the Russian Federation introduced the possibility of creating federal territories in Russia. There is not still a conceptual understanding of the nature and features of these elements of the territorial structure neither in legal science nor in state-political practice. Despite this, the first federal territory Sirius has already been created in Russia in December 2020 (hereinafter — FT Sirius), the legislation on which is now being actively formed. In this regard, the author aims to study, on the basis of an analysis of the current legislation, the identification of the place of the public authorities of FT Sirius in the public power system.

© Праскова С.В., 2021

There is insufficient clarity in the provisions of the legislation on the FT Sirius and the resulting various interpretations of the nature of its bodies in legal science. By means of systematic interpretation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law «On the Federal Territory of Sirius» and the Federal Law «On the State Council of the Russian Federation,» the author concludes that the public authorities of FT Sirius are other state bodies in the public power system.

Based on the analysis of the provisions of the legislation on Sirius FT, elements of the participation of federal state bodies and officials of the Russian Federation in the formation and termination of the powers of bodies and officials of Sirius FT were identified.

It was concluded that the system of public authorities of FT Sirius is influenced by the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation, while being largely autonomous from the system of federal state bodies.

KEYWORDS

federal territories, Sirius, the system of authorities, public power, state bodies, local authorities

FOR CITATION

Praskova S.V. On the place of public authorities of the federal territory «Sirius» in the system of public authority. *Akademicheskij yuridicheskij journal = Academic Law Journal*. 2021;22(3):220–229. (In Russ.). DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).220-229.

Введение

Конституционная реформа 2020 года ввела в российское государственно-территориальное устройство новый элемент — федеральные территории. Неудивительно, что тема создания федеральных территорий в России вызвала оживленное обсуждение в юридической и политической прессе. В науке пока преимущественно идет анализ зарубежной практики создания подобных территориальных единиц [1; 2] и предпринимаются попытки осмысления конституционной конструкции российской федеральной территории [3; 4]. В политических же дискуссиях обсуждаются варианты создания федеральных территорий в рамках различных частей страны — озера Байкал¹, Кавказских Минеральных Вод² и др.

Осознание федеральной территории как части территориального устройства российского государства находится в самой начальной стадии и значение этого нововведения в настоящий момент трудно оценить. С одной стороны, появление территориальных единиц иной природы и статуса, нежели субъекты федеративного устройства, способно выступить инструментом

учета многочисленных особенностей различных частей огромной территории России. С другой, включение федеральных территорий в и без того сложную систему уровней публичной власти с непрерывно меняющимся разграничением и перераспределением полномочий — процесс длительный и сложный. Он требует глубокой проработки на уровне теоретических представлений о федеративном устройстве, выработки концептуального понимания природы федеральных территорий и целей их создания. Осуществление государственной политики в этой сфере методом «проб и ошибок» способно не только создать затруднения при реализации публичной власти, но и вызвать отторжение у широких слоев населения³.

Однако федеральный законодатель уже реализовал возможность, предоставленную ему конституционной поправкой: в декабре 2020 года создана первая в России федеральная территория — ФТ «Сириус»⁴. Столь оперативный переход к практической реализации принципиальной для российской теории и практики новации не обусловлен какой-либо необходимостью (по крайней мере, для широкой общественности такие причины не озвучивались). Скорее всего речь идет о политической воле в отношении конкретного объекта. Однако поспешность законодателя в создании федеральной территории при полном отсутствии сколько-нибудь определенного представления не только о последствиях, но

¹ Иванов А. Байкал могут «забрать» федеральные власти // Infopol. URL: <https://www.infpol.ru/230698-baykal-mogut-zabrat-federalnye-vlasti>; Михаил Шапов: может ли Байкал стать федеральной территорией, и что это значит для нас? // КППФ Иркутск. URL: <https://irkutsk-kprf.ru/region/7438-02072021-mihail-schapov-mozhet-li-baykal-stat-federalnoy-territoriy-i-chto-eto-znachit-dlya-nas.html>.

² Дубровин О. Субъект без статуса: отберут ли федералы Кавминводы у регионов СКФО // Newstracker. URL: <https://newstracker.ru/article/general/08-07-2020/sub-ekt-bez-statusa-otberut-li-federaly-kavminvody-u-regionov-skfo>; Огарев Н. Правительство РФ сделало первый шаг в деле федерализации курортов Северного Кавказа // Блокнот. Ставрополь. URL: <https://bloknot-stavropol.ru/news/pravitelstvo-rf-ozabotilos-zashchitoy-kurortov-sev-1297475>.

³ Разговоры о выведении комплекса кавказских курортов из-под юрисдикции региональных органов уже вызвали болезненную реакцию со стороны населения Кавказа (Волкова Л. «Люди эмоционально против этого». Кому выгоден федеральный контроль над Кавминводами? // Кавказ. Реалии. URL: <https://www.kavkazr.com/a/30781267.html>).

⁴ О федеральной территории «Сириус»: Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. № 292.

даже о круге проблем, связанных с ее созданием, вряд ли приведет к эффективному использованию данного института. Подтверждением тому является не только вполне обоснованная критика неопределенности положений Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» (далее — ФЗ о ФТ «Сириус») [5], но и внесение в этот Закон существенных изменений уже через полгода после его принятия⁵ и фактически еще до реализации большей части его положений на практике. А, как известно, необходимость практической реализации положений законодательства не оставляет времени для их теоретической проработки. В этой связи можно с уверенностью прогнозировать, что круг проблем, связанных с созданием первой в России федеральной территории, будет стремительно расти. И усилий правоприменительной практики «заткнуть дыру в плотине» для нормального функционирования публичной власти на этой территории и обеспечения реализации поставленных для ФТ «Сириус» стратегических задач комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории будет недостаточно.

Потому перед отечественной юридической наукой не просто поставлена задача концептуальной разработки института федеральных территорий в России, но и необходимость делать это в режиме непрерывной его практической реализации⁶. В этой связи теоретическое осмысление статуса федеральных территорий в России, как представляется, будет идти по двум основным направлениям: 1) концептуальная проработка статуса федеральной территории в соотношении со статусом субъекта Российской Федерации и 2) осмысление направлений развития законодательства о ФТ «Сириус»⁷ (а возможно, и об иных федеральных территориях, созданных тем

же эмпирическим методом). В лучшем случае эти направления будут синхронизироваться путем учета законодателем теоретических разработок и, напротив, принятием в рамках науки законодательных императивов. В худшем они будут абсолютно оторваны друг от друга, что неизбежно приведет к приоритету толкования законодательства в силу его практической значимости.

В этой связи представляется важным проанализировать положения действующего законодательства относительно природы вновь созданных органов публичной власти ФТ «Сириус», их места в системе публичной власти и попытаться на их основе сделать выводы о возможных вариантах конструирования компетенции федеральной территории в России.

Природа органов публичной власти ФТ «Сириус»

Единственным положением Конституции Российской Федерации⁸, конкретизирующим статус федеральной территории в России, является предложение третьей части 1 статьи 67, согласно которому организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом. В развитие данного положения в ФЗ о ФТ «Сириус» три главы (из восьми) посвящены вопросам формирования, организации и полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус». При таком регулировании, казалось бы, особенности органов власти должны быть определены достаточно четко. Действительно, в главе 4 ФЗ о ФТ «Сириус» задана система органов публичной власти: представительный орган, исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой, и иные органы, если их образование предусмотрено Уставом ФТ «Сириус». Главой 3 регулируются полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус», а главой 5 — порядок избрания представительного органа. Однако это регулирование настолько фрагментарно и рамочно, что даже в отношении природы этих органов власти в настоящий момент ясности нет.

Так, профессор Р.М. Дзидзоев, рассматривая вопрос о природе органов публичной власти ФТ «Сириус», отмечает, что они не являются органами местного самоуправления, хотя и могут осуществлять отдельные муниципальные полномочия. Одновременно он не относит их и к органам государственной власти, указывая, что государственные органы не могут быть наделены

⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»: Федер. закон от 01 июля 2021 г. № 271-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

⁶ Подобный вызов, пожалуй, в последний раз ставился перед отечественным государствоведением в начале 90-х годов прошлого века, когда в условиях стремительно разваливающегося советского государственного строя требовалось заложить хоть какое-нибудь понимание основ взаимоотношений федерации и ее субъектов, разграничения их предметов ведения и полномочий. Как известно, для решения этой задачи потребовались не только усилия лучших ученых, но и практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также неоднократно менявшая вектор политическая воля. Остается лишь надеяться, что институт федеральных территорий в России не пройдет тот же путь.

⁷ В этой связи можно только приветствовать появление первых работ, связанных с рассмотрением особенностей реализации «точечных вопросов» в ФТ «Сириус» [6; 7].

⁸ 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>.

правами местного самоуправления. В результате он приходит к выводу, что это самостоятельный вид органов публичной власти, сочетающий признаки государственных органов и органов местного самоуправления [8, с. 6].

К совершенно иному выводу приходит в своем исследовании профессор Т.М. Бялкина. Подчеркивая собирательный характер термина «орган публичной власти», она анализирует порядок формирования Совета ФТ «Сириус», отмечает статус должностей в нем как государственных должностей, а также возможность установления указом Президента Российской Федерации должностей федеральной государственной гражданской службы в администрации и делает вывод о природе данных органов как государственных органов [9, с. 12–13].

Некоторые воздерживаются от категоричных оценок, отмечая неоднозначный статус органов публичной власти ФТ «Сириус» [10, с. 42].

Как представляется, такая неопределенность статуса органов публичной власти ФТ «Сириус» порождена отсутствием концептуальной ясности по вопросу об их природе на уровне законодательного регулирования. Закладывая концепцию ФЗ о ФТ «Сириус», его создатели не смогли даже для себя ответить на вопрос о том, каков должен быть статус этих органов и объем их полномочий, и потому использовали буквальную формулировку части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации, предусматривающую особенности организации «публичной власти».

Однако такой подход представляется крайне неудачным, поскольку термин «орган публичной власти» носит обобщающий характер. В российской науке он используется тогда, когда следует охватить единым термином разнородные органы власти: федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Это объясняется его производностью от категории «публичная власть». Несмотря на достаточно сложную судьбу в российской юриспруденции⁹ к моменту легального закрепления термин «публичная власть» использовался либо в широком значении — как власть, производная от территориального публичного коллектива, а потому реализуемая и в форме непосредственной демокра-

тии, и посредством институционализации в виде органов власти [11], либо, чаще, как обобщающий термин для обозначения государственной и местной власти, т. е. только институционализированной власти территориального публичного коллектива. Именно в последнем (узком) значении категория публичной власти и получила свое закрепление в ряде региональных нормативных правовых актов [12, с. 6–8] и в конституционных поправках 2020 года (пункт «г» статьи 71, часть 2 статьи 80, пункт «е⁵» статьи 83, часть 1 статьи 131). Наиболее ярко это видно в новой редакции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В настоящий момент для обозначения институциональной структуры публичной власти используется термин «система публичной власти». Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁰ под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Работа над проектом этого закона велась одновременно с подготовкой проекта ФЗ о ФТ «Сириус». Федеральный законодатель не мог не учитывать необходимость вписания вновь создаваемых органов власти ФТ «Сириус» в систему публичной власти, а потому должен был это учитывать в фундаментальной легальной дефиниции. Проанализируем приве-

⁹ Так, профессор В.Е. Чиркин объясняет появление этого термина в отечественном праве влиянием трудов Ф. Энгельса и одновременно отмечает первоначальное использование этого термина как синонима государственной власти [12, с. 5–6]. Доцент О.Е. Ежукова отмечает роль Конституционного Суда Российской Федерации в введении данного термина в научный и нормативный оборот [10, с. 36].

¹⁰ 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>.

денное законодательное определение системы публичной власти с целью определения в ней места органов власти ФТ «Сириус».

Итак, федеральный законодатель выделяет четыре институциональных элемента в системе публичной власти:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) иные государственные органы;
- 4) органы местного самоуправления.

Последний элемент — органы местного самоуправления — используется как обобщающая категория институционализации местной власти. На это указывает не только отсутствие указания на принадлежность к конкретному виду публично-правового образования (в этом случае пришлось бы перечислять каждый вид муниципального образования), но и, что особенно важно, отсутствие упоминания муниципального органа — избирательной комиссии муниципального образования, которая, как известно, органом местного самоуправления не является и в структуру органов местного самоуправления не входит (часть 1 статьи 34, часть 2 статьи 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹). Не упоминается в этом определении и возможность создания каких-либо иных органов на местном уровне, что, хотя и спорно, теоретически возможно¹². Одновременно очевидно, что ни избирательная комиссия муниципального образования, ни теоретически возможные иные муниципальные органы не могут быть включены в любой из трех других элементов системы публичной власти в силу их государственной природы. Таким образом, федеральный законодатель использует термин «органы местного самоуправления» в контексте противопоставления государственным органам, т. е. это любые органы, которые производны от местной власти и являются ее институционализацией.

По своей сути такое употребление термина «органы местного самоуправления» требовало бы дихотомичного подхода к описанию системы публичной власти. Как представляется, более логичным и теоретически верным было бы описа-

ние единой системы публичной власти в части 1 статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» как «государственных и муниципальных органов в их совокупности». А при необходимости — дальнейшее раскрытие каждого из взаимодополняющих понятий можно сделать посредством закрепления исчерпывающего или открытого перечня в скобках.

Однако даже закреплённая формулировка системы публичной власти подразумевает дихотомию: только первое понятие — государственные органы — раскрыто через три элемента, на что указывает четко определенная государственная природа каждого из них. Таким образом, все органы публичной власти в России, не являющиеся органами местного самоуправления (муниципальными органами), являются государственными органами. И в этом контексте можно только поддержать вывод Т.М. Бялкиной [9] о государственной природе органов публичной власти ФТ «Сириус». С учетом системной взаимосвязи положений Конституции Российской Федерации, ФЗ о ФТ «Сириус», Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» никакое другое толкование не представляется возможным.

При этом анализ того, как определены государственные органы в системе публичной власти России, позволяет сделать ряд выводов о месте органов публичной власти ФТ «Сириус» в системе государственных органов. Обращает на себя внимание, что при выделении этих элементов федеральный законодатель использует одновременно два критерия: принадлежность к ветвям власти и принадлежность к определенному виду публично-правового образования. Таким образом, первые два элемента системы публичной власти включают в себя только законодательные, исполнительные и судебные органы федерального и регионального уровня. Такие органы, как прокуратура Российской Федерации, избирательные комиссии и другие «иные государственные органы», обозначенными терминами не охватываются, несмотря на однозначность их принадлежности к федеральному или региональному уровням. Открытость же категории «иных государственных органов» позволяет включать в нее самые разные органы, не вписывающиеся в систему как при горизонтальном делении (по ветвям власти), так и при вертикальном (по уровням публично-территориальных образований).

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

¹² Так, в науке отмечается возможность создания научно-технического совета наукограда, муниципальной милиции [13, с. 21; 14, с. 24].

Можно предположить, что такой подход избран именно с целью охвата органов власти ФТ «Сириус». Ведь в случае выделения элементов системы публичной власти по уровням публично-правовых образований¹³ наряду с федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации неизбежно потребовалось бы либо обозначить органы власти федеральных территорий как отдельную категорию, либо не обозначать их вовсе, тем самым предопределив их отнесение к федеральным государственным органам. Вероятно, федеральный законодатель еще не готов к подобному выбору, а способ «инаковости» открытой категории государственных органов позволяет ему не отвечать четко на вопрос о принадлежности органов власти федеральных территорий к определенному уровню публичной власти.

Таким образом, органы публичной власти ФТ «Сириус» следует определять как иные государственные органы в системе публичной власти.

Участие в формировании и прекращении полномочий органов и должностных лиц ФТ «Сириус» иных государственных органов

В науке обращается внимание на особый порядок формирования Совета ФТ «Сириус», что свидетельствует, по мнению авторов, об особом, новом типе представительного органа [9, с. 12–13]. Не отрицая в целом особые подходы к формированию представительного органа первой в России федеральной территории, отметим лишь, что способ формирования, на наш взгляд, в данном случае не является отражением природы органа власти. Безусловно, между природой органа власти и способом его формирования есть взаимосвязь. Например, законодательный орган не может быть сформирован иначе, чем посредством выборов, иное противоречило бы его природе. И, напротив, применение к персональному составу исполнительных органов вла-

сти способа избрания населением предопределяет неэффективность этих органов в силу отсутствия профессионального критерия, что не позволит обеспечить достижение поставленных перед исполнительной властью целей [15, с. 95]. Однако даже в отношении проверенного временем принципа разделения властей взаимосвязь типа органа и способа его формирования не является жесткой. Относительно же способов формирования органов публичной власти ФТ «Сириус» имеет место отсутствие концептуального понимания их природы и места в системе публичной власти, а также их компетенции. В настоящий момент идет лишь поиск модели. Потому закрепленную в действующем законодательстве модель органов публичной власти ФТ «Сириус» вряд ли следует оценивать как отражение их природы¹⁴. Более того, можно с уверенностью прогнозировать неоднократное изменение в подходах к определению способов формирования как представительного органа, так и главы исполнительно-распорядительного органа ФТ «Сириус».

Одновременно положения о порядке формирования и прекращения деятельности органов и должностных лиц ФТ «Сириус», по нашему мнению, требуют анализа с целью оценки степени влияния на них иных государственных органов и должностных лиц, поскольку именно эти критерии показательны при определении места соответствующих органов власти в единой системе.

Согласно части 3 статьи 2 ФЗ о ФТ «Сириус» органы публичной власти ФТ «Сириус» представляют собой систему. При этом Закон не закрепляет ни принцип самостоятельности этой системы, ни положений о ее вхождении в какую-либо иную систему. В любом случае система органов власти, действующая в рамках определенной территории, не может быть полностью самостоятельной и изолированной от целостной системы государственных органов, тем более в свете провозглашенного контекста единства публичной власти. Учитывая априорное нехождение федеральной территории в компетенцию субъектов Российской Федерации, речь идет об оценке степени влияния на систему органов пу-

¹³ Именно такой подход закреплён в проекте федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», находящемся на рассмотрении Государственной Думы (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>). В рамках статьи 1 данного проекта используются термины «федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы», «органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы субъектов Российской Федерации», «органы местного самоуправления». Также применительно к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления используется термин «уровни публичной власти».

¹⁴ Строго говоря, модель публичных органов ФТ «Сириус» в большей степени роднит федеральную территорию с муниципальным образованием, чем с государственным. Прежде всего об этом свидетельствует концепция единства исполнительно-распорядительного органа, его управление на принципах единоначалия и лишь факультативная возможность создания каких-либо иных органов власти (часть 1 статьи 10, части 1 и 2 статьи 15 ФЗ о ФТ «Сириус»).

бличной власти ФТ «Сириус» институтов государственной власти Российской Федерации¹⁵.

В настоящий момент федеральное законодательство содержит следующие элементы влияния федеральных государственных органов и должностных лиц Российской Федерации на систему органов публичной власти ФТ «Сириус»:

1) Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации назначают по три члена Совета ФТ «Сириус» и могут внести представление о досрочном прекращении их полномочий (пункты 2 и 3 части 1, пункт 8 части 13 статьи 12 ФЗ о ФТ «Сириус»);

2) Президент Российской Федерации вносит представление об избрании из числа членов Совета ФТ «Сириус» председателя и о прекращении его полномочий в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации (часть 14 статьи 12, часть 2 статьи 13 ФЗ о ФТ «Сириус»);

3) Президент Российской Федерации своим указом устанавливает должности федеральной государственной службы в органах публичной власти ФТ «Сириус» (часть 3 статьи 10 ФЗ о ФТ «Сириус»). В настоящий момент установлены предельная штатная численность администрации ФТ «Сириус» и фонд оплаты труда ее работников¹⁶;

4) указом Президента Российской Федерации установлена оплата труда лиц, замещающих государственные должности в системе органов публичной власти ФТ «Сириус»¹⁷ (законодательных оснований для этого нет, но, вероятно, данное полномочие понимается как вытекающее из природы государственной должности Россий-

ской Федерации). Также в качестве временной меры указом Президента Российской Федерации был назначен временно исполняющий обязанности главы администрации ФТ «Сириус»¹⁸ и определена оплата труда лиц, временно замещающих отдельные должности в ФТ «Сириус»¹⁹.

Следует отметить, что Устав ФТ «Сириус» и изменения в него до утверждения Советом ФТ «Сириус» подлежат согласованию Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 5 ФЗ о ФТ «Сириус»). Данная мера направлена на весь круг общественных отношений, регулируемых Уставом, и в том числе оказывает влияние и на систему органов публичной власти.

Исходя из приведенного регулирования, можно констатировать, что механизмы влияния на органы публичной власти ФТ «Сириус» распределены между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. При этом и организационные меры воздействия, и нормотворческая компетенция в отношении ФТ «Сириус» преимущественно закреплены за Президентом Российской Федерации. Обращает на себя внимание, что федеральные органы власти не имеют прямого влияния на главу администрации ФТ «Сириус»: они не участвуют в его назначении, не могут инициировать досрочное прекращение его полномочий. Глава администрации ФТ «Сириус» подотчетен Совету ФТ «Сириус» (часть 6 статьи 14 ФЗ о ФТ «Сириус»).

Приведенные положения подтверждают прямую взаимосвязь системы органов публичной власти ФТ «Сириус» с системой федеральных государственных органов, но не вхождение первой во вторую.

Более того, такая конструкция взаимодействия не позволяет говорить о прямом федеральном управлении, по крайней мере, в том смысле, как это в целом понимается в мировой практике. Прямое федеральное управление подразумевает существенное снижение уровня самоуправления территории за счет отсутствия регионального звена органов власти (а возможно, и местного самоуправления) и прямое назначение высших должностных лиц федеральных территорий фе-

¹⁵ В этой связи следует отметить, что ФЗ о ФТ «Сириус» предусматривает лишь один элемент прямого влияния субъекта Российской Федерации — Краснодарского края на органы публичной власти ФТ «Сириус»: назначение одного члена Совета ФТ «Сириус» и возможность внесения инициативы о досрочном прекращении его полномочий высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Краснодарского края (пункт 5 части 1, пункт 8 статьи 13 статьи 12 ФЗ о ФТ «Сириус»). Однако данную меру, на наш взгляд, нужно рассматривать как временную, связанную с первым опытом создания федеральной территории и необходимостью формирования ее экономической основы, а не как общее правило.

¹⁶ Об установлении предельной штатной численности администрации федеральной территории «Сириус» и фонде оплаты труда ее работников : Указ Президента РФ от 04 авг. 2021 г. № 450 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁷ Об оплате труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации в системе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» : Указ Президента РФ от 04 авг. 2021 г. № 448 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁸ О временно исполняющем обязанности главы федеральной территории «Сириус» : Указ Президента РФ от 30 янв. 2021 г. № 57 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁹ Об оплате труда лиц, временно замещающих отдельные должности в федеральной территории «Сириус» : Указ Президента РФ от 04 авг. 2021 г. № 449 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

деральными органами власти. В отношении же ФТ «Сириус» мы видим прямо противоположную ситуацию: исключив региональный и местный уровень управления, федеральный законодатель существенно повысил автономию территории²⁰, закрепив верховенство представительного органа, на который федеральные органы власти оказывают лишь частичное организационное влияние, и полностью выведя руководителя исполнительно-распорядительного органа из-под федерального влияния. Так, на сегодняшний день глава администрации ФТ «Сириус» – единственный руководитель исполнительно-распорядительной системы определенной части территории России, полномочия которого не могут быть прекращены досрочно в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Вполне возможно, что федеральный законодатель таким образом ставит эксперимент, закладывая статус главы территории не за руководителем исполнительно-распорядительного органа, а за руководителем представительного и не в полной мере выборного органа. Однако это неизбежно повышает автономию исполнительно-распорядительного органа, особенно в условиях, когда он наделен разнородными полномочиями органов всех уровней власти.

Безусловно, еще рано делать выводы о степени вхождения органов публичной власти ФТ «Сириус» в систему федеральных государственных органов, так как система воздействия на них федеральных органов власти будет многократно меняться. Однако действующее нормативное регулирование свидетельствует о создании скорее нового вида самоуправляемой системы органов, нежели обособленной подсистемы в структуре федеральных государственных органов.

Заключение

В завершении исследования автор хотел бы вернуться к вопросу об использовании термина «органы публичной власти» применительно к органам ФТ «Сириус».

Как уже отмечалось, использование данного термина применительно к органам власти феде-

ральной территории представляется неудачным, прежде всего, в силу его собирательного характера. В сложившейся нормотворческой практике при регулировании статуса конкретных органов власти используется их видовое обозначение, определяемое принадлежностью к уровню публичной власти: федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Но в отношении органов ФТ «Сириус» именно видовая принадлежность составляет проблему из-за отсутствия в федеральной территории уровня публичной власти.

Как указал в своем заключении Конституционный Суд Российской Федерации²¹, положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации (пункт 3.1). Отсутствие равного с регионом статуса, в том числе подразумевает отсутствие возможности определения системы органов федеральных территорий как самостоятельного уровня публичной власти. Это одно из немногих конституционных ограничений, которые уже выявлены в сфере создания федеральных территорий в России. Именно поэтому, на наш взгляд, федеральный законодатель ни в ФЗ о ФТ «Сириус», ни в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» не вводит словосочетание «органы государственной власти федеральной территории» как обобщающую категорию, стремясь избежать толкования этого термина как самостоятельного уровня публичной власти. Еще более сложным с этой точки зрения представляется использование в законе термина «органы власти федеральной территории», так как он может быть истолкован как проявление отдельного вида публичной власти – власти федеральной территории, которой она не обладает в силу отсутствия статуса публично-правового образования. Словосочетание же «органы ФТ «Сириус» недостаточно точно в силу отсутствия указания на их властную природу, что могло стать основа-

²⁰ Степень самостоятельности органов публичной власти ФТ «Сириус» представляется даже превышающей уровень самостоятельности органов местного самоуправления, несмотря на принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации). Отчасти это объясняется избранным на современном этапе методом лечения всех недугов местного самоуправления путем усиления вертикали власти, что отмечается не только в юридической литературе [16; 17, с. 132–133].

²¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

нием для сравнения их со статусом управляющих компаний в инновационном центре «Сколково» и особых экономических зонах. Вероятно, за неимением альтернативы и был сконструирован термин «органы публичной власти ФТ «Сириус», в рамках которого словосочетание «публичная власть» никак не может быть истолковано как проявление самостоятельного вида власти. Одновременно использование словосочетания «орган публичной власти», очевидно, призвано обеспечить взаимосвязь положений ФЗ о ФТ «Сириус», с одной стороны, с положениями

части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации, с другой — с положениями статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации».

С учетом всего вышесказанного органы публичной власти ФТ «Сириус» следует понимать 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.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив / М.В. Мархейм. — DOI 10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61 // Социально-политические науки. — 2020. — Т. 10, № 3. — С. 56–61.
2. Ребриков Д.Д. Федеральные территории: новый элемент территориального устройства России / Д.Д. Ребриков, А.В. Посредник. — DOI 10.18572/1812-3767-2021-2-58-61 // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 2. — С. 58–61.
3. Васильева Н.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования Н.В. Васильева, С.В. Паскова, Ю.В. Пятковская. — DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140 // Правоприменение. — 2021. — Т. 5, № 1. — С. 124–140.
4. 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.
5. Зинченко Е.Ю. Конституционная модель современного российского федерализма / Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. — DOI 10.24412/2073-0454-2021-2-46-50 // Вестник Московского университета МВД России. — 2021. — № 2. — С. 46–50.
6. Майборода В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории / В.А. Майборода // Теоретическая и прикладная юриспруденция. — 2020. — № 4. — С. 55–59.
7. Майборода В.А. Нотариальный округ на федеральной территории / В.А. Майборода. — DOI 10.18572/1813-1204-2021-1-12-16 // Нотариус. — 2021. — № 1. — С. 12–16.
8. Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») / Р.М. Дзидзоев. — DOI 10.31429/20785836-13-2-2-8 // Юридический вестник Кубанского государственного университета. — 2021. — № 2. — С. 2–8.
9. Бялкина Т.М. Организация публичной власти на федеральных территориях (на примере федеральной территории «Сириус») / Т.М. Бялкина // Конституционализм и государственное устройство. — 2021. — № 3 (23). — С. 11–16.
10. 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.
11. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян. — DOI 10.51980/2542-1735_2018_4_7 // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2018. — № 4. — С. 7–13.
12. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2009. — № 7 (151). — С. 3–13.
13. Сергеев Д.Б. Общественные отношения в муниципальном образовании: правовые аспекты / Д.Б. Сергеев // Российская юстиция. — 2011. — № 12. — С. 21–24.
14. Солонин А.Ю. Система органов местного самоуправления (конституционно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.Ю. Солонин. — Челябинск, 2006. — 25 с.
15. Зарецкая Д.С. Эффективность деятельности правительств субъектов Российской Федерации: понятие, критерии, пути повышения / Д.С. Зарецкая. — DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103 // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 1. — С. 94–103.
16. Буханцов В.В. Аутентичное понимание правового статуса главы муниципального образования как источник повышения качества управления в постсоветской России / В.В. Буханцов, М.В. Комарова, А.В. Шалак. — DOI 10.17150/2411-6262.2018.9(4).16 // Baikal Research Journal. — 2018. — Т. 9, № 4. — URL: <http://brj-bgu.ru/reader/article.aspx?id=22373>.
17. Леонов С.Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска / С.Н. Леонов. — DOI 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139 // Известия Байкальского государственного университета. — 2021. — Т. 31, № 2. — С. 129–139.

REFERENCES

1. Markheim M.V. The Constitutional Model of the Federal Territories: Foreign Experience for Russia's Prospects. *Sotsial'no-politicheskie nauki = Sociopolitical Sciences*, 2020, vol. 10, no.3, pp. 56–61. (In Russian). DOI: 10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61.
2. Rebrikov D.D., Posrednik A.V. Federal Territories: A New Element of the Territorial Structure of Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 2, pp. 58–61. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2021-2-58-61.
3. 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.
4. Zernov I.V. Onstitutional 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.
5. Zinchenko E.Y., Khazov E.N. Constitutional Model of Modern Russian Federalism. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*, 2021, no. 2, pp. 46–50. (In Russian). DOI: 10.24412/2073-0454-2021-2-46-50.
6. Mayboroda V.A. Urban Regulation of the Development of the Federal Territory. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya = Theoretical and Applied Law*, 2020, no. 4, pp. 55–59. (In Russian).
7. Mayboroda V.A. Notarial District in a Federal Territory. *Notarius = Notary*, 2021, no. 1, pp. 12–16. (In Russian). DOI: 10.18572/1813-1204-2021-1-12-16.
8. Dzidzoev R.M. Institute of Federal Territories in the Russian Federation (by the Case of the Federal Territory «Sirius»). *Yuridicheskii vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta = Law Gazette of Kuban State University*, 2021, no. 2, pp. 2–8. (In Russian). DOI: 10.31429/20785836-13-2-2-8.
9. Byalkina T.M. Organization of Public Power in the Federal Territories (on the Example of the Federal Territory «Sirius»). *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and Political Science*, 2021, no. 3, pp. 11–16. (In Russian).
10. 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*, 2021, no. 3, pp. 36–45. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45.
11. Avakyan S.A. The Structure of Public Power in Russia: Problems of Formation and Development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4, pp. 7–13. (In Russian). DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_7.
12. Chirkin V. E. Public Authority in the Modern Society. *Journal of Russian Law = Zhurnal rossiiskogo prava*, 2009, no. 7, pp. 3–13. (In Russian).
13. Sergeev D.B. Public relations in the municipality: legal aspects. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2011, no. 12, pp. 21–24. (In Russian).
14. Solonin A.Yu. System of local self-government bodies (constitutional and legal analysis). Cand. Diss. Thesis. Chelyabinsk, 2006. 25 p.
15. Zaretzkaya D.S. Effectiveness of activity of Russian federal subject governments: notion, criteria and ways to improve it. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 1, pp. 94–103. (In Russian). DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103.
16. Bukhantsov V.V., Komarova M.V., Shalak A.V. Authentic Understanding of Legal Status of the Municipal Entity head as a Source of Improving Management Quality in Post-Soviet Russia. *Baikal Research Journal*, 2018, vol. 9, no. 4. (In Russian). DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).16.
17. Leonov S.N. Structural and Financial Aspects of Local Government Reform in Russia. 30 Years of Experience. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2021, vol. 31, no. 2, pp. 129–139. (In Russian). DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института правовых исследований. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11, ResearcherID 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 26.07.2021

Доработана после рецензирования / Revised 09.09.2021

Принята к публикации / Accepted 20.10.2021