

Научная статья
УДК 342.55
DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-57-5



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»

Лилия Канзеловна Фазлиева,
Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия,
lkfaz@mail.ru

Аннотация

Введение: проведенная реформа в 2020 г. на конституционном уровне закрепила новый правовой институт – федеральная территория (далее – ФТ). Единственной легитимной юридической возможностью создания и организации публичной власти на территориальных единицах данного вида обладает только федеральный законодатель. В статье изучены правовые основы организации публичной власти на ФТ «Сириус».

Материалы и методы: к материалам исследования отнесены нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус ФТ «Сириус», научные публикации исследователей, а также материалы судебной практики по исследуемой теме. При написании статьи использовались как общенаучные (синтез, анализ, индукция, дедукция и др.), так и частнонаучные (формально-юридический, системно-структурный и др.) методы научного познания.

Результаты исследования: представлена научная аргументация исследователей об определении полномочий органов публичной власти на указанной территориальной единице; дана авторская позиция по структуре взаимоотношений органов публичной власти на ФТ «Сириус».

Обсуждение и заключение: в настоящее время правовой статус ФТ определен федеральным законодателем лишь к одной ФТ «Сириус». В статье выявлена сложная юридическая конструкция полномочий органов публичной власти на ФТ «Сириус».

Ключевые слова: федеральная территория; органы публичной власти; публично-правовое образование; полномочия органов публичной власти; собственные полномочия ФТ «Сириус»; полномочия других органов публичной власти, осуществляемые ФТ «Сириус»; компетентностное, функциональное, гибридное взаимодействие органов публичной власти ФТ «Сириус»

© Фазлиева Л.К., 2024

Для цитирования: Фазлиева Л.К. Конституционно-правовая природа полномочий органов публичной власти на федеральной территории «Сириус» // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15. № 3 (57). С. 42 – 48. DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-57-5

Scientific article
UDC 342.55
DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-57-5

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL NATURE OF POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES
ON THE FEDERAL TERRITORY "SIRIUS"**

Liliya Kanzelovna Fazlieva,
the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Kazan, Russia,
lkfaz@mail.ru

Abstract

Introduction: the reform carried out in 2020 has established a new legal institution at the constitutional level – the federal territory (hereinafter – FT). Only the federal legislator has the only legitimate legal possibility to create and organise public authority on territorial units of this type. The article studies the legal basis for the organisation of public authority in the FT ‘Sirius’.

Materials and Methods: research materials include normative legal acts regulating the legal status of FT "Sirius", scientific publications, as well as court records. When writing the article, both universal scientific (synthesis, analysis, induction, deduction, etc.) and specific scientific (formal-legal, system-structural, etc.) methods of scientific knowledge were used.

Results: the article examines suggests scientific point of view on the definition of bodies of government powers on the given territorial unit; the author represents her own view concerning the structure of the relationship between public authorities on the FT ‘Sirius’.

Discussion and Conclusions: at present, the legal status of the FT is determined by the federal legislator only for one FT “Sirius”. The article reveals the complex legal structure of the powers of public authorities in the FT "Sirius".

Keywords: federal territory; public authorities; public legal entity; powers of public authorities; powers of the FT "Sirius"; powers of other public authorities exercised by the FT "Sirius"; competence-based, functional, hybrid interaction of public authorities FT "Sirius"

© Fazlieva L.K., 2024

For citation: Fazlieva L.K. Constitutional and Legal Nature of Powers of Public Authorities on the Federal Territory "Sirius". Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2024;15(3):42-48. (In Russ.). DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-57-5

Введение

Проведенная реформа 2020 г. скорректировала положения ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Принятый в соответствии с конституционными поправками Федеральный закон № 414-ФЗ (ст. 1, ст. 60)¹ предусматривает характерность и уникальность осуществления публичной власти на отдельных территориях, где органы публичной власти, как правило, взаимодействуя, реализуют функциональные полномочия, определенные

федеральным законодателем. Подобный вывод можно сформулировать и в отношении ФТ, в частности, в отношении пока единственного опыта ее создания – ФТ «Сириус». Юридическая возможность создания территориальных единиц совершенно нового типа – федеральных территорий – обозначена в ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации².

Обзор литературы

Пешин Н.Л. [1, с. 37] рассматривает несовершенство дефиниции «федеральная территория», раскрывающейся через термины «публично-правовое образование» и «публичная власть», содержание которых неизвестно российскому законодателю (впервые термин «публичная власть» определил правоприменительный орган³). Кроме

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 55. 16 марта.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П // Российская газета. 1997. № 25. 6

этого, он затрагивает вопрос о законности расширения публичных полномочий органов публичной власти с одной территории на другую. В.А. Майборода [2, с. 2] определил место федерального территориального образования в системе ординарных публично-правовых образований и сделал выводы о допущенных ошибках в конструировании правосубъектности ФТ. По мнению Е.А. Ежуковой [3, с. 42], ФТ «Сириус» обладает особым правовым статусом, имеет конституционно-правовую правосубъектность вследствие наличия системы органов публичной власти, наделенной собственными полномочиями, и служит для территориального развития. Характеризуя публичную власть на ФТ «Сириус» как смешанную, В.А. Черняева [4, с. 13] выделила признаки регионального уровня власти и органов местного самоуправления. В.В. Виноградов [5, с. 9] указал на пробелы в регулировании данного правового явления, в частности, на отсутствие в российском законодательстве нормативного правового акта, определяющего общий статус и порядок создания всех федеральных территорий. Аналогичной позиции придерживается С.С. Стариков [6, с. 21], который утверждает о необходимости принятия специального федерального конституционного закона, регламентирующего статус федеральных территорий и органов власти федеральных территорий. К.Ю. Полякова [7, с. 51] отмечает, что двойственная природа органов публичной власти на федеральной территории требует установления дополнительных компенсационных механизмов, связанных с невозможностью реализации права на местное самоуправление населением территорий с особым статусом.

Материалы и методы

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»¹ (далее – Федеральный закон № 437-ФЗ), Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² и др. Эмпирическая основа представлена материалами судебной практики.

февраля.

¹ О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Конституционное право. Энциклопедический словарь / ответственный редактор и руководитель авторского коллектива С.А. Авакьян. Москва: Норма, 2001. 688 с. С. 619.

При проведении исследования использованы общенаучные и частнонаучные методы.

Результаты исследования

Авакьян С.А. определяет ФТ как территорию «в федеральном государстве, не входящую в состав субъекта федерации, находящуюся в непосредственном управлении федеральных органов или назначенных ими лиц»³.

Порядок создания территориальных единиц подобного типа подразумевает «перекраивание» территории публично-правового образования путем вывода ее из-под юрисдикции одного уровня и передачи на другой уровень публичной власти. Однако указанная модель вывода муниципальных земель из сферы регулирования органов местного самоуправления стала достаточно популярной (порт «Владивосток», инновационный центр «Сколково», различные технологические парки и др.). При этом следует отметить, что вывод из-под юрисдикции вовсе не обозначает отказ от территории.

Дефрагментация законодательства стала общей тенденцией, где наиболее пострадавшей стороной выступают именно органы местного самоуправления. Более того, вывод земель из ведения органов местного самоуправления происходит зачастую так, что местные интересы учитываются весьма посредственно. Следует отметить усиление федеративных отношений при помощи смещения вектора в сторону «вертикальной» централизации. Известно, что излишняя централизация всегда приводит к уменьшению влияния местных интересов и может носить «контрпродуктивный» характер. Практика свидетельствует, что наилучшее приспособление к решению быстроменяющихся запросов демонстрируют децентрализованные системы (данное обстоятельство неоднократно подчеркивается в российской юридической литературе [8, с. 114]). Однако опыт более централизованного управления в Республике Татарстан дает положительные результаты.

Юридическая конструкция дефиниции «Федеральная территория «Сириус»», определенная федеральным законодателем, нарушает основные начала и правила юридической техники (ФТ – это публично-правовое образование). Как справедливо отмечает Н.Л. Пешин [1, с. 37], содержание термина «публично-правовое образование»

не раскрыто федеральным законодателем в нормативных актах и, как следствие, наблюдаются трудности юридической герменевтики. Аналогичная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу выражается в следующем: неопределенность содержания правовых норм приводит к возможности неограниченного усмотрения в процессе правоприменения¹.

ФТ, имея статус публично-правового образования, вступает в отношения, определенные гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками (п. 7 ст. 43 Федерального закона № 437-ФЗ). При этом гражданский кодифицированный акт определяет исчерпывающий перечень публично-правовых образований: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (ст. 124). Кроме этого, в абз. 2 п. 1 ст. 2 ГК РФ ФТ не обозначена в качестве участника гражданских отношений, что приводит к неопределенности данного института в правовом поле. В сложившейся ситуации Гражданский кодекс Российской Федерации выполняет второстепенный, факультативный характер при регулировании гражданско-правовых отношений с участием ФТ «Сириус», нарушая принцип верховенства кодифицированного акта над иными федеральными законами, так как наблюдается несогласованность с положениями абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ. Указанная ситуация также обнаруживается при регулировании земельных, градостроительных, бюджетных отношений с участием ФТ «Сириус». Поэтому считаем необходимым устранить противоречие законодательных решений в общем и специальном актах в целях обеспечения соблюдения принципа системности законодательства.

Являясь публично-правовым образованием, ФТ «Сириус» имеет определенную систему органов публичной власти, включающую представительные (Совет), исполнительно-распорядительные (администрация) и иные органы (ст. 10 Федерального закона № 437-ФЗ).

Федеральный законодатель определил строго очерченный перечень полномочий органов публичной власти на ФТ «Сириус», складывающихся из:

переданных отдельных федеральных полномочий органам публичной власти ФТ «Сириус»;

переданных отдельных федеральных полномочий органам региональной власти с правом их полной или частичной передачи органам местного самоуправления;

полномочий органов региональной власти по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (за исключением 37 полномочий, определенных Федеральным законом № 414-ФЗ);

отдельных полномочий Краснодарского края; полномочий органов местного самоуправления городского округа;

собственных полномочий ФТ «Сириус».

В связи с этим особую актуальность приобретает выделение уровней управления публичной власти на местах; например, В.Е. Чиркин [9, с. 135-143] определил общегосударственное управление, государствовподобное управление субъекта Федерации и муниципальное самоуправление. Следовательно, органы публичной власти ФТ «Сириус» обладают полномочиями всех трех уровней власти. При этом, по мнению О.А. Ежукковой [3, с. 40-41], присутствует ограниченный перечень региональных полномочий, а классический институт местного самоуправления, осуществляемый на основании Федерального закона № 131-ФЗ, в границах ФТ «Сириус» отсутствует. Указанный автор объясняет данное положение формированием новых публичных властно-структурных единиц.

По субъектной принадлежности полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус» могут быть классифицированы на: а) собственные полномочия и б) полномочия других органов публичной власти.

Раскроем содержание полномочий органов публичной власти ФТ «Сириус» по субъектной принадлежности.

Собственные полномочия ФТ «Сириус», которые осуществляются ими самостоятельно

Собственные полномочия ФТ «Сириус» затрагивают вопросы организации и обеспечения деятельности этих органов и подведомственных им организаций и учреждений (гл. 6, 7 Федерального закона № 437-ФЗ).

Полномочия других органов публичной власти, осуществляемые ФТ «Сириус»

К полномочиям других органов публичной власти относятся:

отдельные государственные полномочия, переданные на основе федеральных и региональных законов;

отдельные полномочия Краснодарского края; полномочия органов местного самоуправления городского округа;

полномочия, которые могут осуществляться в связи с перераспределением полномочий между органами публичной власти.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П // Вестник Конституционного Суда Федерации. 2003. № 6.

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ОРГАНЫ ФТ «СИРИУС»

реализуют права
органов местного самоуправления городского
округа (подп. 2 п. 5 ст. 8, подп. 1 п. 2 ст. 43
Федерального закона № 437-ФЗ)

участвуют в осуществлении полномочий РФ
по предметам ведения РФ и совместного ведения
(подп. 1 п. 5 ст. 8, подп. 1 п. 2 ст. 43
Федерального закона № 437-ФЗ)

Рис. 1. Права органов публичной власти

Pic. 1. Public authorities powers

Следует отметить, что законодатель в ст. 8 Федерального закона № 437-ФЗ предусмотрел две модели передачи полномочий между органами публичной власти:

первая модель – институт наделения отдельными государственными полномочиями с присущими ему особенностями (п. 1-4), который можно разделить на 4 группы:

1) федеральные полномочия, передаваемые напрямую;

2) федеральные полномочия, передаваемые органам региональной власти с правом их полной или частичной передачи органам местного самоуправления;

3) региональные полномочия по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

4) отдельные региональные полномочия.

вторая модель – институт перераспределения полномочий (изъятие полномочий) у органов публичной власти ФТ «Сириус» и передачу их на региональный и местный уровень на основании соглашений (при этом данный процесс имеет добровольный характер) (п. 7).

Следовательно, уполномоченные органы ФТ «Сириус» выражают двуединое начало и осуществляют как местное самоуправление, так и местное государственное управление. Наглядное подтверждение этого тезиса можно представить в виде рис.1.

Проявление двуединого начала органов публичной власти ФТ «Сириус» можно наблюдать в следующих отношениях, продемонстрированных законодателем в содержании Федерального закона № 437-ФЗ:

в полном объеме могут осуществлять права собственника муниципального образования, а в отношении федерального имущества и имущества федеральных государственных предприятий и учреждений – установлены некоторые запреты (отчуждение прямо либо косвенно имуще-

ства, переданного во временное владение и (или) пользование) и ограничения (наличие согласия собственника)¹;

в градостроительных и земельных отношениях могут выступать и от имени органа местного самоуправления, и от имени органа государственной власти субъектов РФ;

принятие нормативных правовых актов в градостроительных и земельных отношениях от имени субъектов РФ и муниципальных образований;

основным ядром экономических отношений является муниципальное имущество.

По нашему мнению, публичные властно-структурные единицы на ФТ «Сириус» располагают исключительным правовым статусом, которым обусловлены особенности процесса их взаимодействия.

Мы выделяем следующую структуру форм взаимодействия органов публичной власти на ФТ «Сириус»:

- компетентностное взаимодействие (непосредственное осуществление правовых отношений);

- функциональное взаимодействие (совместная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении вопросов отдельных отраслей) (ст. 44 Федерального закона № 437-ФЗ);

- гибридное взаимодействие (многостороннее комплексное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления в нескольких сферах совместной деятельности) (ст. 46.1 Федерального закона № 437-ФЗ).

Обсуждение и заключение

Таким образом, ФТ «Сириус» – новое публично-правовое образование, решающее как имущественные (социально-экономические и инновационные), так и неимущественные (сохранение наследия, выявление, самореализация и развитие талантов) задачи. Уполномоченные

¹ Об особенностях осуществления органами публичной власти федеральной территории «Сириус» полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральной территории «Сириус» в соответствии со статьей 43 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»», и о внесении изменений в пункт 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: постановление Правительства Российской Федерации от 18.10.2021 № 1764 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 43. Ст. 7262.

публичные органы на ФТ «Сириус» осуществляют государственное, государствовподобное управление и местное самоуправление, выражая полномочия публичной власти трех уровней. Органы публичной власти на ФТ «Сириус» осуществляют компетентностное, функциональное и гибридное взаимодействие. Считаем необходимым нахождение баланса между органами публичной власти вследствие того, что процесс осуществления публичной власти акку-

мулируется в деятельности органов местного самоуправления (которые не должны становиться представителями органов государственной власти).

По субъектной принадлежности полномочия органов публичной власти ФТ «Сириус» могут быть классифицированы на: 1) собственные полномочия, осуществляемые ими самостоятельно; и 2) полномочия других органов публичной власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Пешин Н.Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35 – 40.
2. Майборода В.А. Правосубъектность федеральной территории «Сириус» // Юрист. 2023. № 6. С. 2 – 8.
3. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36 – 45.
4. Черняева В.А. Понятие и правовая природа публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 13 – 16.
5. Виноградов В.В. Порядок создания федеральных территорий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 9 – 11.
6. Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21 – 25.
7. Полякова К.Ю. Право на осуществление публичной власти населением федеральной территории «Сириус» // Право и государство: теория и практика. 2022. № 8 (212). С. 51 – 53.
8. Иванов И.В. Развитие публичной власти в судебных актах и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации: к 30-летию Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 10. С. 112 – 120.
9. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. Москва: Юрист, 2005. 379 с.

REFERENCES

1. Peshin N.L. Territorial'naya organizaciya publichnoj vlasti v granicah federal'nyh territorij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2021. № 7. S. 35 – 40.
2. Majboroda V.A. Pravosub"ektnost' federal'noj territorii «Sirius» // YUrist. 2023. № 6. S. 2 – 8.
3. Ezhukova O.A. Territorii s osobym publichno-pravovym statusom kak faktor federativnoj politiki Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2021. № 3. S. 36 – 45.
4. CHernyaeva V.A. Ponyatie i pravovaya priroda publichnoj vlasti v Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2024. № 4. S. 13 – 16.
5. Vinogradov V.V. Poryadok sozdaniya federal'nyh territorij v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2022. № 6. S. 9 – 11.
6. Starikov S.S. K voprosu o konstitucionno-pravovom statuse organov publichnoj vlasti federal'nyh territorij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2023. № 3. S. 21 – 25.
7. Polyakova K.YU. Pravo na osushchestvlenie publichnoj vlasti naseleniem federal'noj territorii «Sirius» // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2022. № 8 (212). S. 51 – 53.
8. Ivanov I.V. Razvitie publichnoj vlasti v sudebnyh aktah i pravovyh poziciyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: k 30-letiyu Konstitucii Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2023. № 10. S. 112 – 120.
9. CHirkin V.E. Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. Moskva: YUrist", 2005. 379 s.



Информация об авторе:

Фазлиева Лилия Канзеловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, lkfaz@mail.ru
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Fazlieva Liliya K., Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Disciplines Department, the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, lkfaz@mail.ru
The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 27.08.2024.

Статья принята к публикации: 25.09.2024.

Статья опубликована онлайн: 25.09.2024.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.