

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Зуев Роман Олегович

Студент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Москва), ORCID: 0009-0000-3191-4268, e-mail: zuev.ramzes2015@yandex.ru.

Надин Алексей Николаевич

Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) (Москва), ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com.

Представлена авторская концепция отдельных положений рамочного федерального закона «О федеральных территориях». Исследователями предложены структурное видение будущего законодательного акта, конкретизированы нормы, определяющие общие принципы правового статуса федеральных территорий: предмет регулирования и цели принятия федерального закона, категориальный аппарат, принципы и порядок образования федеральных территорий, их виды, цели и основания создания федеральных территорий. Также в статье проанализированы правовые основы и доктринальные подходы, опосредующие порядок создания и функционирования территориальных единиц особого типа в системе публичной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: федеральная территория, рамочное регулирование, Сириус, публичная власть, территориальное образование, создание федеральных территорий

Для цитирования: Зуев Р. О., Надин А. Н. К вопросу об организации публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 4. С. 89–95. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2023_4_89.

ON THE ISSUE OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE FEDERAL TERRITORIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Zuev Roman

Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow), ORCID: 0009-0000-3191-4268, e-mail: zuev.ramzes2015@yandex.ru.

Nadin Aleksey

Post-graduate, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com.

The authors' concept of certain provisions of the framework Federal Law «On Federal Territories» is presented. The researchers proposed a structural vision of the future legislative act, concretized the norms that define the general principles of the legal status of federal territories: the subject of regulation and the purpose of the adoption of the federal law, basic terms and concepts, the principles and procedure for the formation of federal territories, their types, the purpose and grounds for the creation of federal territories. The article also analyzes the legal foundations and doctrinal approaches that mediate the procedure for the creation and functioning of territorial units of a special type in the system of public authority of the Russian Federation.

Key words: federal territory, framework regulation, Sirius, public authority, territorial formation, creation of federal territories

For citation: Zuev R., Nadin A. (2023) On the issue of the organization of public authority in the federal territories in the Russian Federation. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu juridicheskomu zhurnalu»*, no. 4, pp. 89–95, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2023_4_89.

Конституционная реформа 2020 г. стала индикатором огромного количества преобразований в российском обществе. Существенным изменениям оказалась подвержена и организация публичной власти в России. Помимо сближения организационных и функциональных основ взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, конкретизации взаимодействия федеральных органов государственной власти (Президента РФ, Правительства РФ и национального парламента) и других нововведений, была установлена возможность создания ранее не известного для отечественной практики государственного строительства вида (типа) публично-правового образования – федеральных территорий (далее – ФТ). Последняя из новелл и является предметом настоящего исследования, непосредственное внимание в рамках которого обращено на организацию публичной власти на соответствующих территориях.

Часть 1 ст. 67 Конституции РФ в качестве правовой основы создания ФТ и организации публичной власти на них называет федеральный закон (в единственном числе). На первый взгляд, с синтаксической точки зрения это говорит о предполагавшейся законодателем возможности принятия единого федерального закона о ФТ, в рамках которого будут регламентированы общие вопросы правового статуса ФТ и особенности организации публичной власти на них¹. Однако позднее, в ходе первой практической реализации нового конституционного положения, был избран другой способ правового регулирования образования и функционирования ФТ: путем принятия отдельных федеральных законов по каждой такой территории², первым из которых стал Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории „Сириус“» (далее – Федеральный закон № 437-ФЗ).

Предполагаем, что формирующийся подход к законодательному регулированию статуса ФТ нельзя признать оптимальным в сложившихся условиях. Данная позиция обусловлена тем, что при конструировании юридического статуса соответствующих специальных территориальных единиц в законодательстве должны быть сформированы единые подходы, общие формулы, определяющие векторы развития, полномочия, порядок осуществления власти на ФТ. Решение указанных вопросов в рамочном федеральном законе позволит избежать чрезмерности регулирования отношений, составляющих предмет отдельного законодательного акта о федеральной территории, и сфокусировать внимание на наиболее важном – особенностях и специфике конкретной ФТ.

Кроме этого, отметим, что в научной среде выделяются и иные преимущества принятия единого нормативного правового акта, устанавливающего общие принципы организации и функционирования публичной власти на федеральных территориях³.

На наш взгляд, вопрос организации публичной власти на ФТ с учетом имеющегося законодательного регулирования требует более широких и детальных обсуждений.

Федеральным законом № 437-ФЗ для ФТ «Сириус» установлена система органов публичной власти, состоящая из законодательного и исполнительного органов, а также своего рода высшего должностного лица. С одной стороны, если исходить из мнения о том, что ФТ имеет административно-территориальную природу, то спорной представляется потребность в наличии законодательного органа⁴. С другой стороны, она может быть объяснена необходимостью осуществления полномочий по предме-

¹ Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 12.

² Клишас: По каждой федеральной территории будет отдельный закон // Российская газета. 2020. 11 дек. URL: <https://rg.ru/2020/12/11/klishas-po-kazhdoj-federalnoj-territorii-budet-otdelnyj-zakon.html> (дата обращения: 30.05.2023).

³ Стариков С. С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 22–23.

⁴ Пешин Н. Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 37.

там ведения субъектов Российской Федерации и решения вопросов местного значения¹.

Как следует из данных рассуждений, проблемы организации и осуществления деятельности органов публичной власти ФТ во многом обусловлены необходимостью более грамотного установления правовой природы указанного территориального образования, отграничения ее правового статуса от субъекта федерации и (или) муниципального образования.

Считаем необходимым указать, что с позиций юридической техники вопросу организации публичной власти в специальном федеральном законе «О федеральных территориях» должна быть посвящена отдельная глава.

По справедливому мнению А. В. Чуклина, цель создания в большей степени должна определять правовой режим организации публичной власти на ФТ². В зависимости от того, насколько созданием такой территории затрагиваются интересы соответствующего территориального коллектива, должна определяться степень участия местного населения в формировании соответствующих органов. И наоборот, чем более важными в общегосударственном масштабе являются цели образования ФТ, тем в большей степени должно проявляться влияние федерального центра. Это стоит определять в каждом конкретном случае индивидуально, в зависимости от комплекса поставленных целей.

В связи с этим считаем необходимым и возможным отразить в рамочном законе о ФТ положения о приоритетном учете интересов Российской Федерации при формировании органов публичной власти такого вида рассматриваемых территориальных образований, как территории, созданные в сфере обеспечения национальной безопасности. При формировании же органов публичной власти ФТ иных видов представляется целесообразным в большей степени учитывать интересы местного населения.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 437-ФЗ глава администрации ФТ «Сириус» назначается Советом ФТ «Сириус» на срок до пяти лет (ч. 2 ст. 14). Такой подход представляется правильным для учета интересов местного населения. В случае же создания федеральных территорий в сфере обеспечения национальной безопасности преобладание интересов Российской Федерации могло бы быть выражено назначением глав администраций таких территорий Президентом РФ.

В силу ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 437-ФЗ законодательный орган – Совет федеральной территории «Сириус» – формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых:

- 1) девять членов избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- 2) три – назначаются Президентом РФ;
- 3) три – назначаются Правительством РФ;
- 4) один – назначается высшим должностным лицом Краснодарского края;
- 5) глава администрации федеральной территории «Сириус», который входит в состав Совета по должности.

Наличие в данном органе публичной власти представителей каждого из традиционных видов публично-правовых образований (федерации, субъекта федерации и муниципального образования) не является случайным, а обусловлено особенностями интегрированной компетенции представительного органа ФТ, сочетающей полномочия федерального, регионального и местного уровней публичной власти³.

В. А. Майборода выдвигает позицию, что в порядок формирования Совета ФТ «Сириус» заложена идея управления хозяйственным обществом через голоса «совета директоров»: 52 % принадлежит мажоритарному участнику (народу, избравшему де-

¹ Лексин И. В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 32.

² Чуклин А. В. Указ. соч. С. 13.

³ Ежукова О. А., Малютин Н. С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 22.

вать членов); 47 % принадлежит другому мажоритарному участнику (Российская Федерация), а 1 % формально принадлежит двум миноритарным участникам¹.

Такой подход видится не совсем точным. Представители Российской Федерации (Президент РФ и Правительство РФ) назначают только шесть членов Совета ФТ, что соответствует 35 % от общего числа его членов. Глава администрации ФТ «Сириус» входит в состав Совета по должности. Назначение высшим должностным лицом Краснодарского края только одного представителя в состав ФТ считаем недостаточным, так как именно этот субъект федерации имеет наиболее тесную связь с вновь сформированным публично-правовым образованием, поэтому представительство Краснодарского края должно быть повышено минимум до двух членов Совета ФТ². Полагаем, что указанное изменение не потребует увеличения численного состава представительного органа ФТ, так как место члена Совета ФТ может быть взято из квоты Правительства РФ.

В части рамочного регулирования порядка формирования представительных органов федеральных территорий видится, что их количественный состав должен зависеть от численности населения соответствующей территории и устанавливаться в общем законе в виде диапазона допустимой численности, как это сделано, например, для представительных органов местного самоуправления (ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Так, учитывая достаточно малые размеры ФТ «Сириус», можно принять численность ее законодательного органа в качестве минимальной, а в качестве максимальной – число, скажем, 37. Таким образом, в рамочном законе должно закрепляться положение примерно следующего содержания: «Советы федеральных территорий формируются сроком на пять лет общей численностью от 17 до 37 членов. Количество членов Совета федеральной территории определяется ее Уставом и зависит от численности населения».

Кроме того, нельзя забывать и о необходимости приоритетного учета интересов либо Российской Федерации, либо местного населения в зависимости от вида ФТ. В Совете ФТ «Сириус» 10 из 17 членов (т. е. более половины, но чуть менее 2/3) представляют интересы именно территориального коллектива, поскольку девять из них избираются населением и один назначается высшим должностным лицом Краснодарского края. Для советов же федеральных территорий, созданных в сфере обеспечения национальной безопасности, представляется необходимым установить, наоборот, преобладающее представительство интересов Российской Федерации. Так, при той же минимальной численности законодательного органа это может быть обеспечено следующим составом:

1) пять членов избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) пять – назначаются Президентом РФ;

3) пять – назначаются Правительством РФ;

4) один – назначается высшим должностным лицом субъекта РФ;

5) глава администрации федеральной территории, который входит в состав Совета по должности.

Таким образом, 11 из 17 членов совета ФТ (с учетом высказанного выше предложения по назначению главы администрации такой ФТ Президентом РФ), т. е. около 2/3, будут представлять интересы Российской Федерации, необходимость чего объясняется стратегическим значением федеральных территорий в сфере обеспечения национальной безопасности.

Более того, с точки зрения юридической техники и рамочного характера закона представляется возможным закрепить в федеральном законе «О федеральных территориях» не конкретное число членов совета, избираемых населением и назнача-

¹ Майборода В. А. Легитимация публично-правовой природы федеральной территории // Нотариус. 2022. № 1. С. 17.

² См. подробнее о вопросе представительства применительно к федеральным территориям: Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: моногр. М.: Юстицинформ, 2022. Параграф 23 // СПС «КонсультантПлюс».

емых органами власти, а их дробный эквивалент (например, 1/2 членов избирается населением, по 1/6 членов назначаются Президентом и Правительством РФ и т. д.).

Неурегулированным в Федеральном законе № 437-ФЗ остается вопрос, связанный с реализацией судебной власти на ФТ.

Данное обстоятельство рассматривается рядом ученых в качестве недостатка или пробела правового регулирования¹.

Другие исследователи предполагают, что «использование только двух из трех ветвей власти при перераспределении публичных полномочий на федеральной территории определенно носит исключительно управленческий аспект публичных полномочий, исключая институты понуждения»².

По нашему мнению, указанное несовершенство не входит в системное противоречие с действующим законодательством, так как нормы права ориентируют субъектов юридических отношений на то, что государственная власть, в том числе судебная, осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В силу требований ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ) постановления судов национальной судебной системы являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Примечательно, что Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ в гл. 3, определяющей систему судов России, не устанавливает каких-либо специальных судебных органов для ФТ. На наш взгляд, создание отдельных судебных органов на вновь образуемых специальных территориях видится бесперспективным, поскольку связано с дополнительными существенными финансовыми затратами и нерациональным охватом незначительного круга субъектов правовых отношений юрисдикцией данного суда.

Соответственно, юрисдикция судебных органов, предусмотренных гл. 3 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, распространяется на все без исключения вновь формируемые территориальные единицы нового типа.

С учетом изложенного считаем целесообразным закрепление в федеральном законе «О федеральных территориях» следующего положения: «Если иное не предусмотрено федеральным законом, судебная власть в границах вновь образованных федеральных территорий осуществляется теми судами, к подсудности которых данные территории относились ранее». Соответствующая статья в структуре будущего законодательного акта должна занять место после статуса органов представительной (законодательной) и исполнительной власти.

Также, на наш взгляд, положениями рамочного закона о ФТ может (и должен) быть урегулирован вопрос о порядке создания на них отдельных территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Целесообразным представляется наделить федеральные министерства и ведомства правом самим определять, является ли необходимым создание таких органов специально для ФТ или же такой необходимости нет. В том случае, если федеральный орган исполнительной власти не сочтет нужным создание отдельного территориального органа на ФТ, то осуществление управленческих функций в границах вновь образованных ФТ по аналогии с осуществлением судебной власти рационально оставить за теми территориальными органами, к юрисдикции которых данные территории относились ранее.

Помимо этого, предлагается посредством использования представителей ФТ на федеральном уровне публичной власти реанимировать норму п. «в» ч. 2 ст. 95 Конституции, устанавливающую персональный состав Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и обеспечить ее эффективную реализацию.

Напомним, что кроме двух представителей от каждого субъекта федерации (по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти) в состав верхней палаты российского парламента входят бывшие президенты РФ по

¹ Алексеева Т. М. Отдельные аспекты деятельности публичной власти на федеральной территории // Мировой судья. 2022. № 1. С. 22.

² Майборода В. А. Указ. соч. С. 18.

должности, а также представители Российской Федерации, назначаемые главой государства, в количестве не более 30 человек.

Однако по состоянию на первую половину 2023 г. общее количество сенаторов составляет 175 человек и среди них отсутствуют представители Российской Федерации¹, хотя соответствующая норма была введена почти десять лет назад².

В связи с этим предполагаем, что наделение полномочиями сенатора представителя ФТ видится перспективным, поскольку позволяет более качественно учитывать мнение специальных (федеральных) территориальных единиц, имеющих общегосударственное значение, в палате федерального парламента.

Более того, закрепленная в ст. 95 Конституции России правовая норма предоставляет Президенту РФ дискреционные полномочия в части выбора кандидатуры представителя РФ в Совете Федерации³.

С точки зрения процедуры наделение полномочиями сенатора представителя ФТ может быть установлено как от представительного (законодательного), так и от исполнительного органа публичной власти ФТ в порядке, предусмотренном ст. 3–5 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Юридическое оформление соответствующего предложения потребует введения отдельной нормы в рамочном федеральном законе «О федеральных территориях», а также внесения изменений в ст. 7 Федерального закона № 439-ФЗ относительно возможности наделения полномочиями сенатора-представителя Российской Федерации представителя от ФТ.

Список литературы

Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: моногр. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.

Алексеева Т. М. Отдельные аспекты деятельности публичной власти на федеральной территории // Мировой судья. 2022. № 1. С. 18–23.

Ежукова О. А., Малютин Н. С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 13–23.

Лексин И. В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28–33.

Майборода В. А. Легитимация публично-правовой природы федеральной территории // Нотариус. 2022. № 1. С. 15–19.

Надин А. Н. К вопросу о представительной природе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2020. № 8. С. 98–100.

Пешин Н. Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35–40.

Стариков С. С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21–25.

Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 11–14.

References

Alekseeva T. M. (2022) *Otdel'nye aspekty deiatel'nosti publichnoi vlasti na federal'noi territorii* [Certain aspects of the activities of public authorities on the federal territory]. In *Mirovoi sud'ia*, no. 1, pp. 18–23.

Avak'yan S. A. (2022) *Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki* [Representation in constitutional law: issues of theory and practice]. Moscow, Iustitsinform, 484 p.

Chuklin A. V. (2021) *K voprosu ob organizatsii publichnoi vlasti na federal'noi territorii* [To the question of the organization of public authorities in the federal territory]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 10, pp. 11–14.

Ezhukova O. A., Maliutin N. S. (2021) *Osobennosti organizatsii publichnoi vlasti na otdel'nykh territoriiakh: opyt Rossiiskoi Federatsii* [Features of the organization of public authorities in certain

¹ Сенаторы Российской Федерации // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://council.gov.ru/structure/members/> (дата обращения: 30.05.2023).

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

³ Надин А. Н. К вопросу о представительной природе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2020. № 8. С. 99–100.

territories: the experience of the Russian Federation]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 12, pp. 13–23.

Leksin I. V. (2021) Federal'nye territorii v Rossii: perspektivy i problemy realizatsii konstitutsionnykh novovvedenii [Federal territories in Russia: prospects and problems of implementation of constitutional innovations]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 8, pp. 28–33.

Maiboroda V. A. (2022) Legitimatsiia publichno-pravovoi prirody federal'noi territorii [Legitimation of the public law nature of the federal territory]. In *Notarius*, no. 1, pp. 15–19.

Nadin A. N. (2020) K voprosu o predstavitel'noi prirode Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii [On the issue of the representative nature of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation]. In *Evraziiskii iuridicheskii zhurnal*, no. 8, pp. 98–100.

Peshin N. L. (2021) Territorial'naia organizatsiia publichnoi vlasti v granitsakh federal'nykh territorii [Territorial organization of public authorities within the boundaries of federal territories]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 7, pp. 35–40.

Starikov S. S. (2023) K voprosu o konstitutsionno-pravovom statuse organov publichnoi vlasti federal'nykh territorii [On the issue of the constitutional and legal status of public authorities in the federal territory]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 3, pp. 21–25.