Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2021, N 7

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В ГРАНИЦАХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

**Н.Л. ПЕШИН**

Пешин Николай Леонидович, заведующий кафедрой административного права, профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ), доктор юридических наук.

В статье рассматривается влияние [Закона](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E483573923CEC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" на особенности территориальной организации власти в Российской Федерации. Изучаются проблемы построения правовых, организационных и экономических основ организации публичной власти в рамках территориальных единиц нового типа - федеральных территорий, а также изменения взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления под воздействием новых норм. Исследуется феномен "публичной власти" с позиций реализации конституционного принципа народовластия. Предложены прогнозы, касающиеся дальнейшего развития федеральных территорий.

Ключевые слова: федеральная территория, государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, поправки к [Конституции](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE0BDE8E6E6C16D77AC24708DFDE3AnAK) Российской Федерации.

Territorial Organization of Public Government within the Borders of Federal Territories

N.L. Peshin

Peshin Nikolay L., Head of the Department of Administrative Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), LL.D.

The article reviews the impact of Law of the Russian Federation on amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020 On the Improvement of the Regulation of Some Issues of Organization and Functioning of the Public Government on the peculiarities of the territorial organization of government in the Russian Federation. The author studies the problems of building legal, organizational and economic grounds for the organization of public government within territorial units of a new type, federal territories, as well as the changes in the interrelations between the government and local self-government under the influence of new provisions. The phenomenon of public government is reviewed from the standpoint of the implementation of the constitutional principle of the rule of the people. Forecasts concerning further development of federal territories are made.

Key words: federal territory, government, local self-government, public government, amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" (далее - Закон о поправке) был введен новый тип территориальной организации власти - согласно [ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E483573923CEC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC25B09D488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона о поправке [ч. 1 ст. 67](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626642983E96540BDFC2A82B4A6547BA34n1K) Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ) была изложена в следующей редакции: "Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом". Таким образом, появилась юридическая возможность создания территориальных единиц совершенного нового типа - **федеральных территорий** (далее - ФТ).

[Закон](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E483573923CEC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) о поправке, помимо принципиальной возможности создания ФТ, определил, что происходит такое создание (исключительно!) в соответствии с федеральным законом (то есть без участия субъектов Российской Федерации (далее - субъекты РФ) и муниципальных образований), организация публичной власти на ФТ также регулируется только и исключительно федеральным законом.

Разумеется, столь радикальное изменение территориальной организации публичной власти вызывает целый ряд сложностей, главными из которых являются вопросы о том, как отразится возникновение ФТ на федеративном устройстве Российской Федерации? Напомним, согласно [ч. 1 ст. 5](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626D16C979C1525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов РФ, наличие федеральных территорий здесь не предполагается. Следовательно, некорректны аналогии с федеральными территориями других федеративных государств: конечно, прежде всего, здесь возникает ассоциация с США, где столица, город Вашингтон, расположена в федеральном округе Колумбия (District of Columbia), не входящем в состав территорий каких-либо штатов (округ был образован в 1790 г. Актом о местопребывании [the Residence Act of 1790] и включал город Джорджтаун, а также город Александрию (до 1846 г.)). Вашингтон был основан в 1791 г. и назван в честь Джорджа Вашингтона, первого американского президента. В 1871 г. города были формально упразднены как самостоятельные административные единицы и включены в единую федеральную территорию - округ Колумбия.

По всей вероятности, именно такие аналогии рассматривал Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд РФ) применительно к ФТ, когда давал [Заключение](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E4834759A34EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) от 16 марта 2020 г. N 1-З "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". В Заключении Конституционного Суда РФ прямо связаны ФТ и местонахождение федеральных органов государственной власти: "Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях [(статья 67, часть 1)](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626642983E96540BDFC2A82B4A6547BA34n1K), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) - помимо Москвы - в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти [(статья 70, часть 2)](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED662641D9D2B870C07DEDCB62A557945B84139n1K)...

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, и не может расцениваться как противоречащее [статье 5 (часть 1)](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626D16C979C1525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории - [статья 67, часть 1](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626642983E96540BDFC2A82B4A6547BA34n1K), Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям [глав 1](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626D16C97BC5525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) и [2](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626D16C97DC7525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности.

Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована применительно к Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации" <1>.

--------------------------------

<1> Здесь и далее все ссылки приводятся по СПС "КонсультантПлюс".

Как представляется, ключевым для понимания статуса ФТ является именно это указание Конституционного Суда РФ на **невозможность придания ФТ статуса, равного статусу субъектов РФ**. Исходя из этого, а также из понимания того, что уровнями территориальной организации публичной власти в Российской Федерации являются два уровня государственной власти - федеральный и уровень субъектов РФ плюс уровень муниципальной власти, - вполне логично предположить, что статус ФТ будет определяться по аналогии со статусом муниципальных образований (а, возможно, во многом и совпадать с ним). За пределами рассмотрения и сопоставления с ФТ здесь остаются иные виды территориальных единиц - федеральные округа (объединяющие группы субъектов РФ в аморфные территориальные единицы, не наделенные функциями публичного управления), военные, судебные и т.п. "отраслевые" округа (по понятным причинам ФТ - это территория, на которой решается весь комплекс вопросов публичного управления).

По нашему мнению, поскольку в [Конституции](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE0BDE8E6E6C16D77AC24708DFDE3AnAK) РФ прямо оговорено, что на уровне ФТ действует публичная власть, а согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ публичная власть имеет лишь две разновидности: государственная власть и муниципальная (см. [Постановление](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4E3B749B3EB1277C06934C22B10ECB9F366017C964C35814DDDCAA32n8K) Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"), вполне возможно и сопоставление ФТ с уровнем административно-территориальных единиц субъектов РФ с той принципиальной разницей, что статус ФТ регулируется федеральным законом, а не нормативными актами субъектов РФ (хотя к этому вопросу мы еще обратимся). Напомним, что административно-территориальная организация власти на местном уровне прямо зависит от особенностей взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. Для административной модели, выбранной в настоящий момент в Российской Федерации в качестве ориентира, все отчетливее преобладание именно административно-территориального устройства. Как представляется, ФТ должны стать своего рода административно-территориальными единицами, подчиненными федеральному уровню власти, в отличие от административно-территориальных единиц субъектов РФ, подчиненных органам государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований, формально являющихся самостоятельными, но на практике также подчиняющихся региональному уровню власти.

Административно-территориальное устройство в целом - это система территориальной организации государственного управления на той или иной территории. Административно-территориальная единица, таким образом, - это такое территориальное образование, в границах которого осуществляется государственное управление, реализуются полномочия органа государственной власти. Доминирующая сегодня в Российской Федерации административная модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления предполагает полное и последовательное встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти, но не напрямую, а через систему взаимоотношений с органами государственной власти субъектов РФ, частью государственного аппарата которых становятся органы местного самоуправления, поэтому на местах они, по сути, уже осуществляют местное государственное управление.

Оговоримся, что такая модель взаимоотношений может быть эффективной лишь при условии, что общественные интересы на местном уровне будут представлены эффективной и четко функционирующей системой институтов гражданского общества и, кроме того, органам местного самоуправления будет запрещено заниматься частноправовой деятельностью: вопросы, связанные с функционированием местного хозяйства, будут решаться частноправовыми структурами. Об особенностях административной модели взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти весьма остро отзывался классик теории городского управления Л.А. Велихов: "Приказная форма, свойственная преимущественно чисто бюрократическому, так называемому "полицейскому государству", в настоящее время среди цивилизованных государств нигде не встречается. Косность, оторванность от населения и местных нужд, формализм, канцелярская волокита, вплоть до перманентных чиновничьих злоупотреблений, обыкновенно сопутствовали этому бюрократическому виду организаций городского хозяйства" <2>.

--------------------------------

<2> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1996. С. 234.

По-видимому, статус ФТ предполагает, что на ее уровне будет одновременно осуществляться и государственное управление, и местное самоуправление (иначе будет нарушен общий принцип, содержащийся в [ст. 10](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35E0FD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ), заключающийся в том, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации). Любопытно, что в отдельных случаях субъекты РФ (еще до принятия [Закона](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E483573923CEC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) о поправке) законодательно попытались ввести "региональный аналог" ФТ, определив соотношение территориального и административно-территориального устройства на своей территории. Общий подход состоит здесь в том, что в крупных городах осуществляется и государственное управление, и местное самоуправление одновременно, т.е. они являются и муниципальными образованиями, и административно-территориальными единицами. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Ставропольского края от 17 февраля 2005 г. N 9-кз "Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края" каждый населенный пункт и каждый район края является частью системы административно-территориального устройства. При этом населенный пункт рассматривается как часть территории Ставропольского края в пределах установленной черты (границы) населенного пункта, имеющая наименование, сосредоточенную застройку, служащая местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей и включенная в Реестр районов и населенных пунктов Ставропольского края. А район - это часть территории края в установленных законом границах, на которой расположены населенные пункты, за исключением городов краевого значения, территориально и административно связанные друг с другом, имеющая наименование и включенная в Реестр районов и населенных пунктов Ставропольского края. Проблема заключается в том, что невозможно четко разграничить компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления, согласно нормам [Конституции](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE0BDE8E6E6C16D77AC24708DFDE3AnAK) РФ, ни при каких условиях не могут быть органами государственного управления, хотя они могут быть наделены законом полномочиями по решению на местах вопросов государственного значения. Любопытно, каким образом данное противоречие будет решено в рамках статуса ФТ - некорректно и неэффективно на одной и той же территории создавать два вида дублирующих друг друга органов публичной власти (условно государственной и условно муниципальной), но и объединять их функционально (в виде условно единых органов публичной власти) тоже невозможно - возникает прямое противоречие Конституции РФ. Более того, есть и судебная практика на уровне Верховного Суда Российской Федерации (далее - Верховный Суд РФ), запретившего такого объединение и появление единых публичных "органов власти", осуществляющих и государственную власть, и местное самоуправление.

Другой вариант соединения административно-территориального и территориального устройства заключается в том, что территория нескольких муниципальных образований составляет одну административно-территориальную единицу. Такова, например, территориальная организация Свердловской области, где созданы так называемые управленческие округа (см. Законы Свердловской области от 20.05.1997 N 32-оз "О Восточном управленческом округе", от 23.06.1997 N 38-оз "О Северном управленческом округе", от 22.07.1997 N 44-оз "О западном управленческом округе", от 22.07.1997 N 45-оз "О Горнозаводском управленческом округе", от 22.07.1997 N 46-оз "О Южном управленческом округе"), объединяющие два или несколько муниципальных образований области, в границах которых осуществляется государственное управление. Такой подход вполне может быть реализован в рамках ФТ, если она будет достаточно крупной, чтобы быть разделенной на отдельные муниципальные образования.

Третий вариант объединения административно-территориального и территориального устройства привел к определенной модификации модели территориальной организации местного самоуправления, предложенной [Законом](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 131-ФЗ. Он заключался в том, что ряд территорий, в рамках которых согласно нормам Закона N 131-ФЗ должно было осуществляться местное самоуправление, становились административно-территориальными единицами, а местное самоуправление осуществлялось на более низком уровне (часть городского поселения). Конституционный Суд РФ, рассмотрев вопрос о возможности такой модификации, решил, что он не противоречит нормам федеральной [Конституции](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE0BDE8E6E6C16D77AC24708DFDE3AnAK) (см. [Постановление](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4F32729B3EB1277C06934C22B10ECB9F366017C964C35814DDDCAA32n8K) Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"), и именно этот подход, по-видимому, и будет реализован при организации ФТ, с той лишь разницей, что такого рода указанные территории будут становиться не административно-территориальными единицами субъектов РФ, а федеральными административно-территориальными единицами или ФТ.

Действующий [Закон](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 131-ФЗ в свое время провел ревизию территориального устройства Российской Федерации. Новый Закон о поправке, по сути, продолжил эту линию, введя статус ФТ. Исходя из того, что просматриваемая логика территориальной реформы будет развита в рамках законодательства об образовании и статусе ФТ, вполне разумно предположить, что ФТ станут таким видом административно-территориальных единиц, в границах которых функционируют представительные и исполнительные органы местной публичной власти общей компетенции. На территории ФТ государственная власть действует именно через территориальные представительные и исполнительные органы. Для осуществления государственных полномочий будет введен механизм создания местных органов публичной власти, и границы их деятельности будут совпадать с границами ФТ. Это означает, что государственное управление, функции органов общей компетенции от имени государства будут осуществлять органы местного управления, и в дополнение к этому специализированные государственные структуры будут решать собственные задачи, преобразуя при этом для своих нужд территориальное устройство.

Но такие преобразования неизбежно приведут к возникновению управленческих проблем. И они, как представляется, будут вполне классические, определенные еще столетие назад: суть их в противопоставлении "земщины" (иными словами, общины, гражданского общества) "опричнине" (бюрократическому аппарату, чиновникам) <3>. Должностные лица органов публичной власти ФТ не должны являться чиновниками, профессиональными бюрократами, они должны быть независимы от центрального правительства, избираться населением самоуправляющейся территории.

--------------------------------

<3> Там же.

Пожалуй, в контексте административно-территориального деления, говоря о статусе ФТ, уместнее всего проводить параллели с давно уже известным российскому законодательству статусом ЗАТО - закрытого административно-территориального образования. Напомним, что [Закон](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E4B34749631EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) Российской Федерации от 14 июля 1992 г. N 3297-1 (действует в настоящее время в ред. от 24.02.2021) "О закрытом административно-территориальном образовании" устанавливает, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. И здесь мы (в очередной уже раз) видим, что российское законодательство указанный тип территорий прямо "приравнивает" к муниципальным образованиям: согласно [ч. 2 ст. 1](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E4B34749631EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC25909D488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа. При этом территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. И границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ. То есть вполне возможны отступления от принципа разграничения территории субъекта РФ между муниципальными образованиями. С точки зрения федеративного устройства ЗАТО, таким образом, вполне может быть "экстерриториальным" (если оно "расположено" на территории нескольких субъектов РФ), но при этом возникают очевидные и, по-видимому, неразрешимые вопросы: например, как применяется законодательство субъекта РФ (и какого или каких именно) в ЗАТО? Применительно к этим давним проблемам с территориальной юрисдикцией станет ли появление ФТ выходом для разрешения этих давних противоречий? Такое вполне возможно, на наш взгляд, хотя решения эти, очевидно, не будут простыми.

Обратимся к практике. Статус ФТ к настоящему моменту урегулирован федеральным законом применительно лишь к одной конкретной ФТ - речь идет о Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус" (далее - Закон N 437-ФЗ). Таким образом, в настоящее время отсутствует единый комплексный акт, содержащий определение ФТ (и иную терминологию), общие правовые, организационные, экономические и иные принципы организации публичной власти на территории ФТ, взаимосвязь органов публичной власти ФТ с органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ и взаимоотношения ФТ с муниципальными образованиями. Безусловно, потребность в таком законодательном акте существует, и федеральной власти следует рекомендовать его разработать и принять в ближайшее время (с учетом того, что федеральные территории уже начали по факту образовываться). Но и принятый под конкретную территорию федеральный закон содержит множество правовых конструкций, которые, несомненно, окажут влияние на всю систему территориальной организации публичной власти в Российской Федерации. При этом нельзя исключать, что данный федеральный закон будет пересматриваться, исправляться и дополняться, возможно, уже в самом ближайшем будущем, поскольку он изобилует неточностями и даже юридическими ошибками. Например, предмет регулирования [Закона](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 437-ФЗ определен как установление исключительно правовых основ функционирования федеральной территории "Сириус", в то время как в тексте Закона содержатся целые разделы, определяющие и территориальную основу ФТ, и полномочия органов публичной власти ФТ, и формы прямой демократии и т.д.

Заслуживает особого внимания определение понятия ФТ. В рассматриваемом [Законе](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 437-ФЗ оно сформулировано применительно к ФТ "Сириус", но, по всей вероятности, является сегодняшним представлением федерального законодателя о том, чем должны являться ФТ. Итак, федеральной территорией признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование. Здесь следует указать на еще одну юридическую неточность: формально юридическое определение термина "публично-правовое образование" (в отличие, например, от термина "муниципальное образование", содержание которого раскрыто в нормах [Закона](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 131-ФЗ) отсутствует в российском законодательстве, то есть федеральный закон предлагает определить один термин с неясным правовым содержанием (ФТ) через другой со столь же неясным правовым содержанием (публично-правовое образование). Следует, правда, отметить, что в отличие от ФТ термин "публично-правовое образование" встречается в действующем законодательстве: так, [ч. 5 ст. 66](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443B769031EC2D745F9F4E25BE51CE98276017CA72CA525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) указывает, что участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере могут быть граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования, а [ч. 1 ст. 114](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443B769031EC2D745F9F4E25BE51CE98276017CC72C0525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) ГК РФ указывает, что унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования. Однако наличие данных положений гражданского законодательства скорее усугубляет указанную проблему правопонимания, поскольку обе статьи ГК РФ, используя термин "публично-правовое образование", отсылают к [ст. 125](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443B769031EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC45E0BD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) ГК РФ, в которой они перечислены, причем исчерпывающим образом. К публично-правовым образованиям [ст. 125](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443B769031EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC45E0BD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) ГК РФ относит Российскую Федерацию, субъекты РФ и муниципальные образования. И все. Более того, ровно из такого же понимания публично-правового образования исходит и судебная практика. Например, в [Постановлении](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52C4432759337EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" перечислены в рамках закрытого перечня публично-правовых образований указанные выше субъекты: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. То есть ФТ не относится к числу публично-правовых образований (с точки зрения частного права). Несомненно, данные противоречия требуют устранения.

Но проблемы определения термина ФТ не ограничиваются вышеизложенным. С точки зрения рассматриваемого [Закона](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 437-ФЗ ФТ - это такая территория, на которой устанавливаются особенности организации **публичной власти** и осуществления экономической и иной деятельности. Исследователи неоднократно подчеркивали, что легальное понятие даже этого, уже ставшего привычным в научном обороте термина (публичная власть) также отсутствует. Более того, формулируемые в науке определения публичной власти ("Публичная власть - форма социальных отношений, выражающаяся в самоорганизации народа в целях управления своими делами (достижения общественного блага, реализации общего интереса) посредством принятия общеобязательных решений и использования специализированных механизмов и процедур как непосредственно, так и через специально формируемую систему органов") <4> весьма существенно расходятся с тем содержанием, которое вкладывается в это понятие авторами рассматриваемого Закона.

--------------------------------

<4> Малютин Н.С. [Публичная власть](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBE30480126BD52C4F337B9034EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) // СПС "КонсультантПлюс". 2021.

Далее, [ч. 2 ст. 2](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35809D488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона N 437-ФЗ говорит о том, что местное самоуправление в федеральной территории "Сириус" осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории "Сириус", осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа). В этих запутанных формулировках содержится целый клубок противоречий. Во-первых, указание на то, что местное самоуправление осуществляется через органы публичной власти ФТ, прямо противоречит [ч. 2 ст. 130](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52F4434769863BB2F250A914B2DEE19DED6626D16CC7DCB525E8E98FD27556759B8428D38EA0330nFK) Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами: либо 1) путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, либо 2) через выборные и другие органы местного самоуправления. Никаких иных вариантов нет. Органы публичной власти ФТ - это особые органы, осуществляющие полномочия органов местного самоуправления, но ими не являющиеся. Следовательно, местное самоуправление не может осуществляться через систему органов публичной власти. Единственное исключение из этого правила - ограничение прав граждан на местное самоуправление федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Но [Закон](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 437-ФЗ не декларирует ни указанных целей, ни возможностей какого-либо ограничения прав граждан на местное самоуправление. Следующий момент: согласно [ч. 1 ст. 10](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97BC05A0AD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона N 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Как видно, осуществление местного самоуправления на территории ФТ не предусмотрено специальным федеральным законом. Это еще одно противоречие. Наконец, та же [ч. 2 ст. 2](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35809D488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона N 437-ФЗ допускает возможность делегирования полномочий органов публичной власти ФТ органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края. Здесь возникает целый ряд вопросов: следует ли из данных норм, что территория ФТ является одновременно территорией городского округа города-курорта Сочи? Если нет (а логика федерального закона, безусловно, в том, что муниципальное образование Сочи и ФТ Сириус - это два разных территориальных образования), то каковы основания для передачи полномочий? Разве органы местного самоуправления муниципального образования могут обладать какими-либо публичными полномочиями на иной территории (не подпадающей под их юрисдикцию)? Является ли такая передача (следует особо оговориться, что [Закон](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 437-ФЗ использует именно формулировку "передача", а не, к примеру, "делегирование") наделением государственными полномочиями? Этот вопрос имеет и более широкую трактовку: передача полномочий между органами публичной власти ФТ и органами местного самоуправления муниципального образования - это "одноуровневая" ("горизонтальная") передача полномочий или "вертикальная" ("разноуровневая", "сверху вниз", например)? К сожалению, ни на один из этих вопросов Закон N 437-ФЗ не предлагает какого-либо ответа.

При этом нормы Закона N 437-ФЗ содержат ссылку на специальное регулирование, касающееся осуществления местного самоуправления на территории ФТ, а именно [ст. 8](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35C0FD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) самого Закона N 437-ФЗ, в соответствии с которой полномочия по решению вопросов местного значения городского округа органов публичной власти федеральной территории "Сириус" могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края. Происходит это, как следует из указанной статьи, на основе **соглашений**. [Часть 7 ст. 8](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35E0BD488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) Закона N 437-ФЗ устанавливает, что органы публичной власти федеральной территории "Сириус" вправе на основании соглашений передать полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенные [Законом](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) N 131-ФЗ, другими федеральными законами, органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края. Соглашениями согласно [ч. 8 ст. 8](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729732EC2D745F9F4E25BE51CE98276017C97AC35E08D488F96E016A46B85D933BF4030D6634n4K) определяются условия и порядок осуществления переданных полномочий, в том числе порядок их финансового и материально-технического обеспечения, порядок осуществления контроля за осуществлением переданных полномочий, ответственность сторон соглашений, основания и порядок их досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашений. Если иное не предусмотрено соглашением о передаче полномочий, такое соглашение вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через шесть месяцев после его подписания. По решению любой из сторон такие соглашения (с соблюдением определенной процедуры) могут быть расторгнуты.

Такой подход снимает часть вопросов: например, становится ясным, что передача полномочий - процесс диспозитивный, то есть органы местного самоуправления могут отказаться от заключения указанного выше соглашения (в отличие от наделения отдельными государственными полномочиями, от исполнения которых органы местного самоуправления отказаться не вправе), однако вопрос соотношения территориальной юрисдикции даже данный подход не снимает. Понятие "передача полномочий" и механизм соглашений применяются в федеральном законодательстве о местном самоуправлении, но в очень специфической конструкции - только там, где речь идет о двухуровневой системе муниципальных образований. Например, "муниципальный район - поселения, входящие в состав муниципального района". Так, [ч. 4 ст. 15](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A729032EC2D745F9F4E25BE51CE98276015C979C80D5B9B89A52B547947B95D913AE830n3K) Закона N 131-ФЗ говорит о том, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным [кодексом](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBEC0F9E126BD52E443A709037EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) Российской Федерации. Здесь логика федерального закона очевидна. Поселение входит в состав муниципального района, то есть территория поселения одновременно является частью территории муниципального района, вопрос о юрисдикции не возникает. Но территория ФТ не входит в состав территории муниципального образования (и наоборот). Поэтому вопрос о законности распространения публичных полномочий органов публичной власти одной территории на другую остается в рассматриваемом случае открытым.

Литература

1. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства / Л.А. Велихов. Москва: Наука, 1996. 466 с.

2. Ежукова О.А. [Территории с особым публично-правовым](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBE30480126BD52C4F3677923CEC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) статусом как фактор федеративной политики России / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 36 - 45.

3. Кондрашев А.А. [Конституционные поправки 2020](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBE30480126BD52C4F36739A36EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K): о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между "вечными главами" и главами 3 - 8 Конституции России / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 18 - 29.

4. Лебедев В.А. [Народовластие и публичная власть](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBE30480126BD52C4F36779135EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

5. Малютин Н.С. [Публичная власть](consultantplus://offline/ref=CDD62B79804EADAD70EBE30480126BD52C4F337B9034EC2D745F9F4E25BE51CE8A27381BC87ADD590BC1DEA82835n6K) / Н.С. Малютин // Справочная правовая система "КонсультантПлюс". 2021.

6. Румянцев О.Г. Векторы настройки механизма принятия политических решений / О.Г. Румянцев // Конституционное и муниципальное право 2021. N 5. С. 7 - 16.

Подписано в печать

13.07.2021