

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.067-074

М. В. Маркин*

Особенности правового положения органов публичной власти, осуществляющих местное самоуправление в границах федеральной территории «Сириус»

Аннотация. В статье освещаются особенности правового положения органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в контексте осуществления ими местного самоуправления. Рассмотрена современная модель федеративной территории в Российской Федерации. Отмечены точки зрения научного сообщества по данной теме, представлено авторское мнение. Проанализировано соотношение правового регулирования осуществления местного самоуправления в границах федеральной территории и принципа народовластия. Раскрыт тезис о непосредственной взаимосвязи органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и органов местного самоуправления города-курорта Сочи. Показаны предметы взаимодействия органов публичной власти федеральной территории и органов местного самоуправления города Сочи. Отмечена правовая неопределенность в контексте осуществления местного самоуправления на федеральной территории «Сириус», и описаны пути ее преодоления. Предлагается закрепить правовой механизм осуществления местного самоуправления на федеральных территориях с целью пресечь возможность ограничения принципа народовластия в будущем.

Ключевые слова: публичная власть; органы публичной власти; органы местного самоуправления; федеральная территория; соглашения; местное самоуправление; органы местного самоуправления; народовластие; «Сириус».

Для цитирования: Маркин М. В. Особенности правового положения органов публичной власти, осуществляющих местное самоуправление в границах федеральной территории «Сириус» // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 3. — С. 67–74. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.067-074.

Peculiarities of the Legal Status of Public Authorities Exercising Local Self-Government within the Boundaries of the Sirius Federal Territory

Maxim V. Markin, Postgraduate Student, Department of Constitutional Law named after N.V. Vitruk, Lebedev Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation
m-v-markin.markin@yandex.ru

Abstract. The paper examines the peculiarities of the legal status of the public authorities of the federal territory «Sirius» in the context of implementation of local self-government. The paper examines the modern model of the federal territory in the Russian Federation. The author provides his opinion regarding the issues under

© Маркин М. В., 2025

* Маркин Максим Вячеславович, аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева
Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Российская Федерация, 117418
m-v-markin.markin@yandex.ru

consideration, as well as the points of view of the scientific community in general. The correlation of the legal regulation of the implementation of local self-government within the boundaries of the federal territory and the principle of democracy is considered. The author focuses on the thesis stating a direct relationship between the public authorities of the federal territory «Sirius» and the local governments of the resort city of Sochi. The subjects of interaction between public authorities of the federal territory and local governments of the city of Sochi are shown. Legal uncertainty was noted in the context of the implementation of local self-government on the territory of the federal territory «Sirius» and the paper suggests ways to overcome these challenges. It is proposed to consolidate the legal mechanism for the implementation of local self-government in federal territories in order to prevent the risk of limiting the principle of democracy in the future.

Keywords: public power; public authorities; local governments; federal territory; agreements; local government; local governments; democracy; Sirius.

Cite as: Markin MV. Peculiarities of the Legal Status of Public Authorities Exercising Local Self-Government within the Boundaries of the Sirius Federal Territory. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(3):67-74. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.067-074.

В 2020 г. в Конституции РФ было закреплено особое публично-правовое образование — федеральные территории. В соответствии со ст. 67 Конституции «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

На сегодняшний день общественные отношения в данной области регулируются только одним законом — Федеральным законом от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» (далее — Федеральный закон № 437-ФЗ). Однако данный Закон не разрешает те теоретические и практические противоречия, которые сложились в процессе создания и функционирования данного института. В частности, нет однозначного понимания в науке и на практике категории «органы публичной власти».

Конституционный Суд РФ также затронул вопрос создания и статуса федеральных территорий в заключении от 16.03.2020 № 1-З на Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»:

«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». Следовательно, возникает вопрос об осуществлении местного самоуправления на таких территориях. Не будучи территорией субъекта, данная федеративная единица имеет общегосударственное стратегическое значение¹, и представляется, что она не может одновременно быть муниципальным образованием в форме городского округа. Тем не менее на практике получилось именно так. Данная территория была выделена в городской округ «Сириус»² и характеризуется как «публично-правовое образование»³. В настоящий момент в законодательстве отсутствует легальное закрепление этого понятия.

Всё вышеперечисленное позволяет говорить о практико-правовой и теоретической неразработанности данного вопроса. На сегодняшний день в науке нет целостной концепции по нему. Помимо этого, не очень ясны критерии, механизм функционирования такого нового института, как федеральная территория, а также порядок осуществления в их границах полномочий

¹ Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 22.12.2020. Ст. 0001202012220082.

² См.: Закон Краснодарского края от 03.04.2020 № 4266-КЗ «Об установлении границ муниципального образования городского округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа».

³ Ст. 2 Федерального закона № 437-ФЗ.

органов местного самоуправления. В настоящей работе будут рассмотрены научные подходы к данной тематике. На практике будут проанализированы особенности правового положения органов публичной власти на территории города Сочи в контексте федеральной территории «Сириус».

Как ранее было отмечено, институт федеральной территории на сегодняшний день не до конца осмыслен в теоретическом плане. Рассмотрим основные мнения в науке. А. Г. Чернявский полагает, что данный институт было бы рациональнее применить к территориям с особым статусом: закрытым административным образованиям, особо охраняемым природным территориям и арктической зоне. Исходя из смысла института федеральных территорий, вышеперечисленные территориальные образования могут получить особые полномочия и подчиняться напрямую федеральному центру. Однако Чернявский подчеркивает, что в соответствии со ст. 67 Конституции для каждой вновь образуемой федеральной территории необходимо принимать новый федеральный закон, в котором будут отражены перечень полномочий, механизм взаимодействия, осуществления контроля и другие вопросы их деятельности⁴.

С. А. Авакьян понимает под федеральной территорией определенную территорию федеративного государства, которая не входит в состав субъекта федерации и находится под непосредственным управлением федеральных органов власти или назначенных ими лиц⁵.

По мнению Н. В. Васильевой, в настоящее время институт федеральной территории никак не осмыслен, и законодатель вынужден действовать методом проб и ошибок. Исследователь полагает, что Федеральный закон № 437-ФЗ является ситуативным и «непрора-

ботанным» решением. Н. В. Васильева делает акцент на «отсутствие понимания природы создаваемой территориальной единицы», т.к. в Федеральном законе № 437-ФЗ законодательное регулирование закреплено в отношении организации органов публичной власти. При этом подчеркивается недоработка вышеуказанного Закона в контексте понимания места в системе «политико-территориального устройства России»⁶.

Е. Ю. Зинченко отчасти поддерживает вышеизложенное мнение. Ее позиция основывается на сравнительно-правовом анализе института федеральных территорий в России и других федерациях, в частности Бразилии и Индии. Там такие территории создаются ввиду историко-культурных, административных или политических особенностей. Также такие территориальные единицы не входят в состав субъектов федерации. Именно поэтому Е. Ю. Зинченко говорит о том, что российская модель федеральных территорий является «слабо связанной» с общемировой практикой. В целом она полагает, что на сегодняшний день нет потребности в создании рассматриваемого института в существующей форме. В отношении «Сириуса» Зинченко не видит тех задач, которые решаются в других федерациях, а именно историко-культурных или административно-государственных. По ее мнению, институт федеральных территорий в России эффективнее было бы осуществить при помощи другой конституционной модели⁷.

Противоположной точки зрения придерживается Л. В. Андриченко, которая говорит о том, что, несмотря на стадию формирования института федеральной территории, сложившееся законодательное регулирование надлежащим образом отражает правовой режим такой территории, реализацию прав и свобод человека

⁴ Чернявский А. Г. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция (постатейный). М. : КноРус, 2021. С. 247. (Нормативная литература.)

⁵ Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Норма, Инфра-М, 2001. С. 619.

⁶ Васильева Н. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 125–126.

⁷ Зинченко Е. Ю., Хазов Е. Н. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях // Государственная служба и кадры. 2021. № 4. С. 43.

и гражданина, в том числе в сфере местного самоуправления. Таким образом, она приводит к выводу о необходимости данного института в системе территориального устройства России и о самостоятельности его как отдельного института конституционного права России⁸.

Н. Л. Пешин исходит из того, что федеральную территорию возможно сопоставить с административно-территориальными единицами субъектов; при этом разница будет в регулировании их статуса: для федеральной территории это будет федеральный закон, а для административно-территориальной единицы — закон субъекта. Такой вывод он делает исходя из функционирования на уровне федеральной территории публичной власти, которая, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ⁹, имеет форму государственной и муниципальной власти. Таким образом, федеральную территорию Пешин характеризует как административно-территориальную единицу, которая подчиняется федеральному уровню власти, а не субъекту РФ и органам муниципальных образований; последние, в свою очередь, на практике также зависимы от субъекта¹⁰.

Таким образом, можно выделить неоднозначность подхода в контексте существования института федеральной территории в России в нынешней конституционной модели. Исследователи говорят о том, что на сегодняшний день целесообразно применить данный правовой режим к другим, более значимым территориям, таким как арктическая зона или природно-охраняемые объекты. В то же время есть мнение о своевременности и важности рассматриваемого института. Автор отчасти солидаризируется с

первой точкой зрения, но только касательно сферы применения указанных правоотношений. Безусловно, такого рода правовой режим следовало бы распространить и на другие территории, представляющие стратегическую значимость для страны. К таковым, помимо озвученных, можно отнести, например, озеро Байкал, территории опережающего развития и свободные экономические зоны.

В мировой практике существуют несколько моделей функционирования федеральной территории. В первом варианте федеральный округ создается для столичного региона (США). Во втором — модель по созданию федеральной территорий предполагает практически равные статусы субъекта федерации и такой территории (Бразилия). Третий вариант заключается в выделении определенной территории, статус которой отчасти сходен с федеральной территорией, но в то же время она не находится под юрисдикцией субъекта¹¹.

Кроме того, необходимо отметить отсутствие легально закрепленных понятий «публичная власть» и «органы публичной власти». При этом они активно используются не только в Конституции РФ, но и на уровне федерального законодательства.

Рассмотрение органов публичной власти федеральной территории «Сириус» необходимо с точки зрения принципа народовластия, который гласит, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации¹². Также право граждан на участие в местном самоуправлении, согласно позиции Конституционного Суда РФ, проистекает из Конституции РФ и является необходимой формой

⁸ Реформа организации публичной власти: основные направления реализации : монография / А. Е. Постников, Н. С. Бондарь, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко ; ИЗИСП при Правительстве РФ. М. : Норма, Инфра-М, 2023. С. 141.

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 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”».

¹⁰ Пешин Н. Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 37.

¹¹ Реформа организации публичной власти. С. 126.

¹² См.: п. 1 ст. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

осуществления власти народом¹³. Однако по вопросу о возможности выхода публичной власти на федеральных территориях за рамки отношений местного самоуправления Конституционный Суд не представил позиций. На основании вышеуказанного принципа народовластия представляется, что население федеральной территории не может быть лишено такой формы народовластия, как местное самоуправление¹⁴.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 437-ФЗ органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют полномочия органов местного самоуправления городского округа. К органам публичной власти в соответствии с Федеральным законом № 437-ФЗ относятся Совет федеральной территории «Сириус» — представительный орган; администрация федеральной территории «Сириус» — исполнительно-распорядительный орган; иные органы публичной власти, которые могут быть созданы в соответствии с Уставом федеральной территории.

Таким образом, существующее правовое регулирование создает предпосылки к ограничению прав населения на участие в осуществлении местного самоуправления¹⁵, т.к., по сути, указанные органы подменяют собой и муниципальные органы.

Теперь рассмотрим непосредственно особенности правового положения органов публичной власти на территории города Сочи в контексте федеральной территории «Сириус» и органов местного самоуправления, которые осуществляют решение вопросов местного значения на данной территории. В первую очередь необходимо подчеркнуть, что следует говорить именно о публичных органах города-курорта

Сочи, а не об органах федеральной территории «Сириус», которые выполняют функции органов местного самоуправления. На это есть ряд причин. Так, согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 437-ФЗ на федеральной территории «Сириус» местное самоуправление осуществляется проживающим на ее территории населением непосредственно в формах, которые предусмотрены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, а также через органы публичной власти, которые реализуют полномочия местного самоуправления городского округа, если такие полномочия не были переданы для осуществления органам местного самоуправления городского округа города-курорта Сочи. Отметим первую особенность: на сегодняшний день именно Сочи имеет возможность осуществлять на федеральной территории переданные от нее полномочия органов местного самоуправления. Передача полномочий городу-курорту Сочи осуществляется на основании соглашений. Так, по информации сайта администрации «Сириуса», в настоящее время между органами публичной власти федеральной территории «Сириус» и органами местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи заключены 17 соглашений о передаче полномочий и 15 дополнительных соглашений к ним¹⁶.

Рассмотрим перечень тех полномочий, которые передаются городу-курорту Сочи для последующей их реализации в границах федеральной территории. Так, предметом соглашений являются организация благоустройства; организация электро-, газо-, тепло- и водоснабжения; водоотведение; осуществление муниципального контроля за исполнением единой тепло-

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹⁴ Федерализм в современном публичном праве : собрание трудов V Международной научно-практической конференции / отв. ред. С. А. Авакьян, Э. О. Григорян, М. М. Ильчикова, В. В. Корольков. М. : Проспект, 2023. С. 355–356.

¹⁵ Федерализм в современном публичном праве. С. 355–356.

¹⁶ Документы администрации федеральной территории «Сириус» // URL: https://sirius-ft.ru/docs_adm (дата обращения: 17.03.2024).

снабжающей организацией обязательств по строительству и реконструкции; осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; мероприятия по охране окружающей среды; создание условий для оказания медицинской помощи; организация ритуальных услуг; обезвреживание и захоронение твердых коммунальных отходов; охрана и защита лесов; осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне; муниципальный лесной контроль; библиотечное обслуживание населения; организация перевозок¹⁷.

Таким образом, город-курорт Сочи является единственным муниципальным образованием, которое на практике обеспечивает решение вопросов местного значения на рассматриваемой федеральной территории. Отсюда проистекает следующий вывод. Создание данной федеральной территории было поспешным со стороны федерального законодателя, в особенности в отношении вопросов, связанных с исполнением публичными органами своих полномочий. Фактически все основополагающие вопросы на федеральной территории решаются городом-курортом Сочи, а именно его органами местного самоуправления. Представляется, что федеральный законодатель поторопился с практической реализацией института федеральной территории ввиду отсутствия его всестороннего и практического осмысления и изучения.

Помимо вышесказанного, тезис о публичных органах федеральной территории и органах местного самоуправления города-курорта Сочи содержится в ч. 7 ст. 47 Федерального закона № 437-ФЗ. Так, согласно Закону органы местного самоуправления города-курорта Сочи совместно с администрацией федеральной территории «Сириус» осуществляют подготовку и утверждение перечня имущества, предполагаемого к передаче федеральной территории «Сириус», организуют подготовку генерального плана федеральной территории «Сириус», закрепление правил землепользования и застройки

федеральной территории «Сириус», создание многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, комиссии по регулированию цен (тарифов) на товары (услуги), а также могут осуществлять иные полномочия. Вышесказанное также подтверждает тезис о поспешности и сомнительной эффективности внедрения института федеральной территории непосредственно для данной территории. Вместе тем подтверждается неоднозначность правового положения публичных органов федеральной территории, осуществляющих полномочия органов местного самоуправления.

Таким образом, основные полномочия местного самоуправления на федеральной территории «Сириус» осуществляют органы местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи. Правовой статус данных публичных органов является неоднозначным и нечетким, а конституционные принципы народовластия и обязанности осуществления на территории России местного самоуправления не согласуются.

Кроме того, стоит отметить неоднозначность наделения территории с общегосударственным стратегическим значением статусом муниципального образования в форме городского округа.

Автору представляются возможными следующие варианты разрешения сложившихся противоречий:

1. Принятие федерального закона, в котором были бы закреплены единые для всех федеральных территорий критерии создания, организация органов публичной власти и порядок осуществления местного самоуправления. Данный вариант оптимален с точки зрения учета прав и свобод населения, с одной стороны, и эффективности государственного управления — с другой. Также именно в данном федеральном законе было бы логичным отразить легальное определение понятий «публичная власть» и «органы публичной власти», т.к. их использование в законодательстве без раскрытия смыс-

¹⁷ См.: соглашения о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края // URL: https://sirius-ft.ru/docs_adm.

лов, которые вкладывает в них законодатель, затруднительно для правоприменителя.

2. Выделить в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁸, который находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, главу, которая бы закрепляла механизм осуществления местного самоуправления в границах федеральной территории. Такой подход в целом применим, даже если, помимо него, будет избран один из ранее озвученных вариантов,

при условии, что регулирование вопросов местного самоуправления будет закреплено только в данном законе.

Законодатель также может выбрать другой путь в отличие от двух вышепредставленных. Его суть заключается в сохранении сложившегося механизма. То есть принятие для каждой федеральной территории федерального закона, который бы повторял по структуре и предмету Федеральный закон № 437-ФЗ. Такой подход видится нерациональным, т.к. существующие проблемы никак не разрешаются.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федерализм в современном публичном праве : собрание трудов V Международной научно-практической конференции / отв. ред. С. А. Авакьян, Э. О. Григорян, М. М. Ильчикова, В. В. Корольков. — М. : Проспект, 2023. — 799 с.
2. Васильева Н. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. — 2021. Т. 5. — № 1. — С. 124–140.
3. Зинченко Е. Ю., Хазов Е. Н. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях // Государственная служба и кадры. — 2021. — № 4. — С. 39–45.
4. Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Норма, Инфра-М, 2001. — 688 с.
5. Пешин Н. Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 7. — С. 35–40.
6. Реформа организации публичной власти: основные направления реализации : монография / А. Е. Постников, Н. С. Бондарь, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : Норма, Инфра-М, 2023. — 200 с.
7. Чернявский А. Г. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция (постатейный). — М. : КноРус, 2021. — 442 с.

Материал поступил в редакцию 27 апреля 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Federalizm v sovremennom publichnom prave: sobranie trudov V Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / отв. ред. S. A. Avakyan, E. O. Grigoryan, M. M. Ilchikova, V. V. Korolkov. — M.: Prospekt, 2023. — 799 s.
2. Vasileva N. V. Konstitutsionnyy status federalnykh territoriy v Rossii: teoreticheskie osnovy zakonodatel'nogo regulirovaniya // Pravoprimenenie. — 2021. T. 5. — № 1. — S. 124–140.

¹⁸ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 22.04.2024).

3. Zinchenko E. Yu., Khazov E. N. Konstitutsionno-pravovoy status federalnykh territoriy i ikh osobennosti v sovremennykh federatsiyakh // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. — 2021. — № 4. — S. 39–45.
4. Konstitutsionnoe pravo: entsiklopedicheskiy slovar / otv. red. S. A. Avakyan. — M.: Norma, Infra-M, 2001. — 688 s.
5. Peshin N. L. Territorialnaya organizatsiya publichnoy vlasti v granitsakh federalnykh territoriy // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2021. — № 7. — S. 35–40.
6. Reforma organizatsii publichnoy vlasti: osnovnye napravleniya realizatsii: monografiya / A. E. Postnikov, N. S. Bondar, A. E. Pomazanskiy [i dr.]; otv. red. A. E. Postnikov, L. V. Andrichenko; Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF. — M.: Norma, Infra-M, 2023. — 200 s.
7. Chernyavskiy A. G. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Novaya redaktsiya (postateynyy). — M.: KnoRus, 2021. — 442 s.