

УДК 342.9
ББК 67.401.01

DOI 10.22394/1682-2358-2022-1-53-59

S.S. Starikov, degree seeking applicant of the Constitutional and Municipal Law Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky

FEDERAL TERRITORY “SIRIUS” EXECUTIVE POWER ORGANIZATION FEATURES

Legal regulation of the federal territory “Sirius” executive authority formation and the replacement of the administration head of the specified federal territory is analyzed. Based on a comparative analysis of the norms of the Federal Law “On the Federal Territory “Sirius” and the provisions of the Federal Law “On the General Principles of the organization of local Self-government in the Russian Federation”, the specifics of the organization of public authorities of the federal territory are revealed.

Key words and word-combinations: federal territory, public authorities, executive body, head of administration, “Sirius”.

С.С. Стариков, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (email: sstarikov@bk.ru)

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»

Аннотация. Анализируется правовое регулирование формирования органа исполнительной власти федеральной территории «Сириус» и замещения главы администрации указанной федеральной территории. На основе сравнительного анализа норм Федерального закона «О федеральной территории “Сириус”» и положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выявлена специфика организации органов публичной власти федеральной территории.

Ключевые слова и словосочетания: федеральная территория, органы публичной власти, исполнительный орган, глава администрации, «Сириус».

В соответствии с конституционными поправками, внесенными в 2020 г., на территории Российской Федерации могут быть созданы федеральные территории. Это новый опыт организации публичных территорий в России [1, с. 44;

2, с. 34], который актуализирует ряд вопросов, в том числе проблемы формирования системы органов публичной власти [3, с. 19; 4; 5].

В настоящее время в Российской Федерации на основе соответствующего Федерального закона создана единственная федеральная территория «Сириус» [6]. В связи с этим представляет научный и практический интерес организация на указанной территории системы органов публичной власти, которая в общем виде определена в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О федеральной территории “Сириус”». В частности, ее составляют:

1) Совет федеральной территории «Сириус» — представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета;

2) администрация федеральной территории «Сириус» — исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой администрации;

3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус».

В связи с продолжающимися преобразованиями системы публичной власти в России, что подтверждается принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [7], подготовкой и внесением в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта Федерального закона от 16 декабря 2021 г. № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [8] актуальным представляется анализ порядка формирования и правового статуса органов публичной власти федеральной территории. Попытаемся осуществить анализ специфики организации исполнительной власти федеральной территории «Сириус».

Исполнительная власть федеральной территории «Сириус» представлена администрацией, которая является исполнительно-распорядительным органом, возглавляемым главой администрации на принципах единоначалия (ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О федеральной территории “Сириус”»).

В Федеральном законе «О федеральной территории “Сириус”» довольно лаконично регламентирована процедура замещения должности главы администрации. Согласно ч. 2 и 3 ст. 14 глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» на срок до пяти лет. При этом главой администрации федеральной территории может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства

иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Статья 33 Устава федеральной территории «Сириус» в данном вопросе полностью дублирует приведенные положения.

Таким образом, исходя из приведенных положений, главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен практически любой гражданин Российской Федерации. Поскольку должность главы администрации федеральной территории «Сириус» в соответствии с Указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации» является государственной должностью, а не должностью государственной службы, к нему не применяются какие-либо квалификационные требования. Иными словами, главой администрации федеральной территории «Сириус» теоретически может стать лицо без образования, опыта профессиональной деятельности; знаний и навыков и т.п.

Следует отметить, что особенность управленческой модели федеральной территории «Сириус» отчасти напоминает муниципальное образование с особым статусом. В связи с этим инкорпорирование ряда норм из законодательства о местном самоуправлении в акты, регламентирующие деятельность «Сириуса», представляется вполне логичным и оправданным, но имеются и принципиальные отличия.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе о муниципальном образовании прописано, что претендующий на замещение должности по результатам конкурса может одновременно замещать должность главы местной администрации, и содержится диспозитивная норма о том, что «условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения». Применительно к кандидатам на должность главы местной администрации закон таких требований не содержит по той простой причине, что эта должность является должностью муниципальной службы и на претендующих на ее замещение лиц распространяются квалификационные требования, установленные служебным законодательством [9, с. 49–51].

В отношении кандидатов на должность главы администрации федеральной территории «Сириус» нет ни квалификационных требований, ни конкурса (который сам по себе подразумевает какой-то отбор).

Интересно, что в редакции, принятой Государственной Думой в

первом чтении, тогда еще проект Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» устанавливал, что администрацию федеральной территории «Сириус» возглавляет глава федеральной территории «Сириус», который также должен был избираться Советом данной федеральной территории. Однако при этом законопроект содержал важную, на наш взгляд, норму о том, что кандидатуры на пост главы федеральной территории «Сириус» представлять Совету должен был Президент Российской Федерации [10].

Должность главы федеральной территории «Сириус» из текста законопроекта между первым и вторым чтением исчезла (этот факт нашел отражение в Заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ [11]), а, к появившейся должности главы администрации федеральной территории «Сириус» требование о представлении кандидатов на нее Президентом РФ не установлено.

Представляется, что высокий статус главы администрации федеральной территории «Сириус» и общегосударственное стратегическое значение самой территории (что отражено в ч. 1 ст. 2 Закона о ней) влекут необходимость закрепления в законодательстве ряда требований к лицам, претендующим на данную должность. Более того, можно предложить федеральному законодателю в планируемых законодательных изменениях ввести типологию федеральных территорий. Если речь идет о таком виде федеральной территории, как «Сириус» (напомним, похожей на муниципальное образование с особым статусом), то логично, что решение по кандидатуре на должность главы администрации принимается Советом федеральной территории, члены которого назначаются Президентом РФ, Правительством Российской Федерации, соответствующим субъектом РФ (в данном случае Краснодарский край), а также избираются прямым голосованием. Но если предполагается, что администрация федеральной территории будет входить в систему федеральных органов исполнительной власти с подчинением либо Президенту РФ, либо Правительству РФ — в зависимости от стратегических целей создания конкретных территорий, считаем, что правом выдвижения кандидатур на должность главы администрации должны быть наделены Президент РФ или Правительство РФ соответственно. Подобный подход должен использоваться и при определении порядка назначения на должность глав администраций иных федеральных территорий (с учетом подведомственности этих администраций либо Президенту РФ, либо Правительству РФ).

Построение модели федерального подчинения органов власти федеральной территории федеральному центру требует усиления роли

федеральных органов государственной власти не только при их формировании, но и при прекращении полномочий их должностных лиц. В связи с этим представляется необходимым предусмотреть право Президента РФ, Правительства РФ, Губернатора Краснодарского края ставить перед Советом федеральной территории «Сириус» вопрос об отрешении от должности главы администрации федеральной территории «Сириус».

В соответствии с действующим Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»» глава администрации федеральной территории входит по должности в Совет федеральной территории (п. 5 ч. 1 ст. 12). В случае придания органам власти федеральной территории «Сириус» статуса федеральных государственных органов такое совмещение, на наш взгляд, станет спорным, так как будет противоречить принципу разделения властей, обязательному для государственной власти (ст. 10 Конституции РФ). Соответственно, в такой ситуации данное положение из Закона должно быть исключено.

В настоящее время структура администрации определяется главой администрации федеральной территории «Сириус». Таким образом, назначенный глава администрации получает существенные полномочия по определению структуры единственного исполнительно-распорядительного органа федеральной территории. Для сравнения: в соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Следовательно, обеспечивается контроль органов представительной власти за исполнительной на местном уровне. С другой стороны, статус федеральной территории влечет необходимость обеспечения ее прямого федерального подчинения.

В связи с этим, по нашему мнению, решение такого важного вопроса, как утверждение структуры администрации федеральной территории не должно осуществляться главой администрации единолично. Более правильным было бы закрепить в законодательстве о федеральных территориях положения, согласно которым структура администрации федеральной территории разрабатывается главой администрации, одобряется Советом федеральной территории, а для отдельных видов федеральных территорий направляется для утверждения Президенту РФ либо Правительству РФ (в зависимости от целевого назначения создания конкретной федеральной территории).

Подводя итоги исследования особенностей организации исполнительной власти федеральной территории «Сириус», отметим следующее.

Во-первых, действующий порядок замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус» допускает назначение на нее лица без особых критериев и без предъявления к нему каких-либо специальных требований. На наш взгляд, высокий статус главы федеральной территории «Сириус» и общегосударственное стратегическое значение самой территории влекут необходимость закрепления в законодательстве ряда требований к лицам, претендующим на данную должность.

В связи с этим предлагаем внести в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» следующие изменения:

части 2 и 3 ст. 14 изложить в следующей редакции:

«2. Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» из числа кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Губернатором Краснодарского края, пятью и более членами совета федеральной территории «Сириус», на срок до пяти лет.

3. Главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий высшее образование и соответствующий установленным квалификационным требованиям, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к виду профессионального образования, опыту (стажу) работы по специальности, а также знаниям и навыкам, необходимым для замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус», устанавливаются Советом федеральной территории «Сириус».

Во-вторых, построение модели федерального подчинения органов власти федеральной территории федеральному центру требует усиления роли федеральных органов государственной власти не только при их формировании, но и при прекращении полномочий их должностных лиц, а также при утверждении структуры администрации федеральной территории. В связи с этим в данной публикации предложены механизмы, отражающие суждение автора относительно статуса органов исполнительной власти федеральной территории «Сириус» в частности и в перспективе всех федеральных территорий Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Зенин С.С.* Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // *Lex russica*. 2020. Т. 73, № 12. С. 42–53.
2. *Василькова Е.А.* Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2021. № 4-2. С. 33–35.
3. *Бабурин С.Н.* Территория государства: теоретико-правовые проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
4. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2022. Т. 2.
5. *Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2021.
6. О федеральной территории «Сириус»: Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // *СЗ РФ*. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.
7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект Федер. закона от 16 дек. 2021 г. № 40361-8 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>
9. *Чаннов С.Е.* Правовое регулирование установления квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы // *Современное общество и право*. 2011. № 2. С. 48–53.
10. О федеральной территории «Сириус»: проект Федерального закона № 1051718-7 (в ред. от 18 нояб. 2020 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru>
11. Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ «По проекту Федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» (второе чтение). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>