Научная статья
УДК 342.24
https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-3-214-223

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»

Игорь Андреевич Кашин

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

I.A.Kashin@ya.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы определения правового статуса федеральной территории «Сириус». До настоящего времени вопрос определения правового статуса федеральной территории «Сириус» и ее вхождения в состав Краснодарского края носит спорный характер. Впервые о возможности появлении такого публично-правового образования, как федеральная территория, заговорили еще в 2020 г. Причиной этому послужило решение о создании в 2019 г. поселка городского типа Сириус, а впоследствии г. Сочи Краснодарского был раздел на два вновь образованных муниципальных образования. После соответствующих законодательных изменений городской округ Сириус будет наделен статусом первой в России федеральной территории с особым устройством власти и собственным бюджетом. Целью работы является исследование вопроса определения правового статуса федеральных территорий исходя из элементов статуса субъекта Российской Федерации. Несмотря на то что федеральная территория «Сириус» не входит в состав г. Сочи Краснодарского края, она имеет с ним тесную историческую взаимосвязь. Появление такой федеральной территории еще раз подтверждает особое федеральное значение Краснодарского края и актуальность его дальнейшего развития как одного из регионов Российской Федерации. В настоящее время изучению федеральной территории «Сириус» посвящено значительное количество научных статей, описывающих проблематику создания федеральных территорий, определения их правового статуса и необходимость разработки правового регулирования таких территорий. Методом, использованным в настоящей статье, является формально-юридический. По результатам проведенного исследования предложены рекомендации по совершенствованию правового регулирования фе-

деральных территорий исходя из их особенностей и целей создания, территориальных оснований, системы управления и возложенными полномочиями.

Ключевые слова: федеральная территория; Сириус; территориальное устройство; публично-правовое образование; административно-территориальные единицы.

Для цитирования: *Кашин И. А.* Актуальные вопросы определения правового статуса федеральной территории «Сириус» // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 3. С. 214–223. https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-3-214-223

Research Article

TOPICAL ISSUES OF DETERMINING THE LEGAL STATUS OF THE FEDERAL TERRITORY "SIRIUS"

Igor A. Kashin

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St., Moscow, 117638, Russia

l.A.Kashin@ya.ru

Abstract

The article discusses the problems of determining the legal status of the federal territory "Sirius". To date, the issue of determining the legal status of the federal territory "Sirius" and its entry into the Krasnodar Territory is controversial. For the first time, the possibility of the emergence of such a public legal entity as a federal territory was discussed back in 2020. The reason for this was the decision to create an urban-type settlement Sirius in 2019, and subsequently Sochi Krasnodar was divided into two newly formed municipalities. After the relevant legislative changes, the Sirius city district will be granted the status of the first federal territory in Russia with a special structure of power and its own budget. The purpose of the work is to study the issue of determining the legal status of federal territories based on the elements of the status of a subject of the Russian Federation. Despite the fact that the federal territory "Sirius" is not part of the city of Sochi of the Krasnodar Territory, it has a close historical relationship with it. The appearance of such a federal territory once again confirms the special federal importance of the Krasnodar Territory and the relevance of its further development as one of the regions of the Russian Federation. Currently, a significant number of scientific articles are devoted to the study of the federal territory "Sirius", describing the problems of creating federal territories, determining their legal status and the need to develop legal regulation of such territories. The method used in this article is a formal legal one.

Based on the results of the study, recommendations are proposed for improving the legal regulation of federal territories based on their characteristics and objectives of creation, territorial bases, management system and assigned powers.

Keywords: federal territory; Sirius; territorial structure; public legal entity; administrative-territorial units.

For citation: *Kashin I. A.* Topical Issues of Determining the Legal Status of the Federal Territory "Sirius". *Herald of the Russian Law Academy*, 2023, no. 3, pp. 214–223. (In Russ.) https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-3-214-223

Введение

На сегодняшний день появление таких публично-правовых образований федерального значения как федеральные территории имеет актуальное значение. Одной из важнейших новаций конституционной реформы 2020 г. стало внесение изменений в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, которая была дополнена положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законодательством таких публично-правовых образований как федеральные территории [1].

Если для России выделение федеральных территорий – новое явление, то для многих зарубежных государств это исторически сложившаяся форма организации территориального устройства, в рамках которой создаются отдельные публично-правовые образования для повышения эффективного управления и контроля со стороны государства. Такое деление лежит в основе административно-территориального управления, где продолжают появляться некоторые новшества, связанные с взаимоотношением территориальной единицы и центральных органов власти государства. Для многих крупных мировых государств, таких как Соединенные Штаты Америки, Австралия и Бразилия, создание таких публично-правовых образований, как федеральные территории, уже опробованный механизм, связанный прежде всего с необходимостью осуществления более тщательного федерального контроля территорий ввиду различных факторов, в том числе исторических и культурных, а также с их особым стратегическим значением для государства.

После внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации и их обнародования в кругах исследователей-конституционалистов стали возникать рассуждения на тему необходимости создания таких территорий, и ряд из них придерживались позиции о том, что необходимость создания федеральных территорий будет связана лишь исключительно с внесенными изменениями в Конституцию РФ в 2020 г.

Возникает вполне обоснованный вопрос о том, что стало действительной и основной причиной для выделения такого понятия, как федеральная территория, и внесения соответствующих изменений в Основной закон нашей страны.

Определение правового статуса федеральной территории «Сириус»

Предпосылки создания нового вида публично-правовых образований появились еще в 2019 г., когда постановлением губернатора Краснодарского края был назначен опрос жителей Имеретинской низменности по вопросу преобразования административно-территориальной единицы Краснодарского края – г. Сочи путем выделения из состава Адлеровского района новой административно-территориальной единицы – поселка городского типа Сириус [2]. Указанная территория названа в честь образовательного фонда «Талант и успех», созданного по инициативе Президента РФ. В одном из посланий Федеральному Собранию Президент РФ высказывал восхищение «Сириусом», назвав его «созвездием талантов» [3].

По результатам проведения данного опроса постановлением Законодательного собрания Краснодарского края от 30 октября 2019 г. № 1355-П Сириус приобрел статус поселка городского типа [4]. Проверяя законность принимаемого правового акта, Краснодарский краевой суд в своем решении от 17 февраля 2020 г. указал, что выделение новой административно-территориальной единицы, в данном случае поселка городского типа Сириус из Адлеровского района, не влечет за собой изменение границ муниципального образования – городского округа – города-курорта Сочи [5].

Впоследствии Законом Краснодарского края от 3 апреля 2020 г. № 4267-КЗ «О преобразовании муниципального образования город-курорт Сочи» муниципальное образование город-курорт Сочи было преобразовано путем его разделения, в связи с чем поселок городского типа Сириус получил статус городского округа с переходным периодом до 2021 г., а в Устав муниципального образования город-курорт Сочи были внесены соответствующие изменения [6]. Предположительно такая инициатива о придании Сириуса особого статуса исходила от самих жителей Адлеровского района г. Сочи, которые обратились к Губернатору Краснодарского края с просьбой о выделении поселка городского типа из территории г. Сочи.

Начало принятия решения о создании такого публично-правового образования, как федеральная территория, ознаменовано принятием принципиальных политических решений по обособлению территории вокруг Образовательного центра «Сириус» и установлению в отношении такой территории специфического порядка управления.

22 декабря 2020 г. в развитие положений Конституции РФ был принят Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории Сириус» (далее – Федеральный закон); городской округ Сириус, ранее выделенный из состава г. Сочи, был преобразован в первую федеральную территорию в Российской Федерации.

В ст. 1 указанного Федерального закона определяется, что федеральная территория «Сириус» имеет общегосударственное и стратегическое значение для дальнейшего экономического и инновационного развития территории, а также способствует не только повышению привлекательности ряда объектов, но и их сохранности [7]. Отмеченные положения нормативного правового акта свидетельствуют о том, что основной причиной появления рассматриваемой федеральной территории выступают особые и специфичные цели ее создания, подтверж-

дающие необходимость придания ей особого правового статуса и иного подхода к организации публичной власти, к числу которых прежде всего относится необходимость развития инновационной научно-технологической деятельности, реализации масштабных инфраструктурных проектов и формирования инвестиционной привлекательности федеральной территории «Сириус» и др.

Второстепенными причинами среди исследователей назывались и политические, т.е. перераспределение полномочий между органами власти и подчинение всего ресурсного потенциала указанной территории исключительно федеральному уровню. В этой связи власть местных властей города Сочи и региональных властей Краснодарского края должна была носить ограниченный характер, тем не менее такое ограничение произошло не полностью [8, с. 105–121].

Представляется, что одной из основных причин выделения федеральной территории «Сириус» следует признавать именно несоответствие правового статуса города Сочи его фактическому политическому значению. Статус обычного муниципального образования и существующая организация публичной власти не позволяла обеспечить инновационное развитие такой территории. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что необходимость преобразования городского округа Сириус в федеральную территории может быть обусловлена не только наличием и особой спецификой организации экономической и инновационной деятельности, но и конкретными стратегическими задачами в интересах государства.

Необходимо также отметить, что вышеуказанный Федеральный закон не содержит общего определения, применяемого к понятию «федеральной территории», закрепленной в Основном законе, а также не устанавливает цели создания подобных публично-правовых образований, поскольку описанные положения применимы исключительно к федеральной территории «Сириус».

То есть в отличие от иных территорий со специальным правовым статусом, исходя из положений действующего законодательства, правовое регулирование федеральных территорий не является универсальным и не предполагает единых подходов к организации их деятельности. Данная ситуация допускает возможность использования индивидуальных подходов к выбору целей создания других федеральных территорий в Российской Федерации.

В свою очередь, законодатель может пойти по пути преобразования ранее созданных территорий с особым правовым статусом (к примеру, наукоградов, особых экономических зон, ЗАТО) в статус федеральных территорий с целью приданиям им общегосударственного стратегического значения и полного федерального управления. Для реализации подобных инициатив представляется целесообразным рассмотреть возможность разработки общего федерального закона, регулирующего порядок создания федеральных территорий и преобразования в них ранее созданных территорий с особым правовым статусом.

В целом попытки урегулирования федеральной территории «Сириус» не решили в полном объеме проблему ее правового статуса, а наоборот способствовали появлению неоднозначности в данном вопросе.

Так, в связи с преобразованием городского округа «Сириус», который являлся муниципальным образованием в составе Краснодарского края, в федеральную

территорию «Сириус» возникла ситуация, при которой часть субъекта Российской Федерации стала самостоятельным публично-правовым образованием без учета интересов региона. Представляется, что в случае принятия подобных решений о преобразовании муниципальных образований субъектов Российской Федерации в федеральные территории перед законодателями возникнет необходимость разработки правового механизма согласования с регионом процедуры передачи части территории под прямое федеральное управление.

Отсутствие урегулирования и нечеткость порядка создания федеральных территорий в дальнейшем может негативно повлиять на определение их правового статуса.

Применительно к этому Конституционный Суд РФ дал более детальную характеристику правового статуса рассматриваемой в настоящей статье федеральной территории. В своем заключении от 16 марта 2020 г. Конституционным Судом РФ дана важнейшая политико-правовая характеристика федеральных территорий о том, что их создание не предполагает приданиям им статуса, равного статуса других субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться в качестве противоречия ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, которая исчерпывающим образом определяет состав Российской Федерации как федеративного государства [9]. Анализ указанных положений свидетельствует о невозможности применения известного в практике принципа изменения границ между субъектами с их взаимного согласия.

Тем не менее среди ученых-исследователей продолжает сохраняться дискуссия о признании федеральных территорий частью субъектов федерации.

Интересную позицию по данному вопросу высказывала Е. В. Василькова, которая указывала на то, что федеральную территорию необходимо признавать в качестве части территории субъекта Российской Федерации, на которой полномочия субъекта федерации носят ограниченный характер [10, с. 33–35].

Безусловно, позиции авторов, указывающих, что федеральная территория не обладает самостоятельным правовым статусом и не может рассматриваться отдельно от субъекта федерации, имеют место быть, однако есть ряд факторов, которые свидетельствуют об обратном.

Так, по мнению исследователя Р. М. Дзидзоева, федеральная территория обладает особым, самостоятельным статусом, поэтому не может каким-либо образом относиться к субъекту Российской Федерации, поэтому образование федеральной территории «Сириус» должно было повлечь уменьшение территории Краснодарского края [11, с. 2–8].

Н. В. Васильева в своих работах отмечает, что создание федеральной территории в рамках субъекта Российской Федерации фактически нивелирует саму идею образования таких территорий, а значит, невхождение федеральной территории в состав субъекта федерации признается ее важным содержательным признаком [12, с. 124–140].

По мнению В. Е. Чиркина, федеральные территории можно определить в качестве особых публично-правовых образований, для которых характерны территориальный публичный коллектив муниципального образования, особый организационно-правовой статус и наличие публичных органов управления и институтов

народной демократии [13, с. 114]. Все это, по мнению автора, свидетельствует о том, что федеральная территория представляет собой обособленную территориальную единицу и публично-правовое образование.

Безусловно, с позициями авторов о том, что федеральные территории являются обособленными и независимыми от регионов публично-правовыми образованиями, невозможно не согласиться. В целях подтверждения вышеуказанных позиций можно прежде всего обратиться к действующей редакции Устава Краснодарского края, в котором отсутствует какое-либо упоминание о ранее входившем в состав Краснодарского края городском округе Сириусе и тем более упоминание о федеральной территории Сириус в составе регионе [14]. Также в подтверждение данных позиций можно отметить, что должностные лица федеральной территории «Сириус» (глава администрации, председатель и заместитель председателя Совета и др.), чей порядок избрания и назначения урегулирован Федеральным законом, в соответствии с указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» замещают государственные должности Российской Федерации, а не государственные должности субъекта Российской Федерации, в данном случае Краснодарского края [15].

Ввиду того, что до настоящего времени продолжают возникать спорные моменты при определении конституционно-правового статуса федеральной территории «Сириус», необходимо продолжить совершенствование правовых основ функционирования федеральных территорий исходя из их особенностей и целей создания, территориальных оснований, системы управления и возложенных полномочий. Прежде всего, как представляется, требуется закрепление в действующем законодательстве Российской Федерации основных принципов образования федеральных территорий, определение порядка их создания, деятельности и взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Заключение

На сегодняшний день положения разработанного Федерального закона устанавливают переходный период до 31 декабря 2025 г., в течение которого должны быть решены все организационные вопросы федеральной территории «Сириус». Безусловно, такой переходный период нельзя сводить только исключительно к организационным причинам, не стоит забывать и об общегосударственном стратегическом значении создания подобных публично-правовых образований, которые позволят окончательным образом определить правовой статус рассматриваемой федеральной территории.

Подводя итог вышеизложенному, следует заметить, что на сегодняшний день правовой статус федеральной территории «Сириус» до конца не определен. Однако выделение такой территориальной единицы позволило вывести Краснодарский край совершенно на иной уровень своего социально-экономического развития, что в очередной раз свидетельствует об особой роли вышеуказанного региона в общественно-политической жизни страны и экономическом развитии.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 27 сентября 2019 г. № 655 «О назначении опроса граждан по вопросу преобразования административно-территориальной единицы Краснодарского края – города Сочи путем выделения новой административно-территориальной единицы – поселка городского типа» // Администрация Краснодарского края : сайт. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 04.05.2023).

3. Путин призвал молодежь активно пользоваться создаваемыми проектами для личностного роста // ТАСС : сайт. URL: https://tass.ru/obschestvo/6138439 (дата обращения: 04.05.2023).

4. Постановление ЗС Краснодарского края от 30 октября 2019 г. № 1355-П «О преобразовании административно-территориальной единицы Краснодарского края – города Сочи путем выделения новой административно-территориальной единицы – поселка городского типа и о присвоении ему наименования как географическому объекту» // Законодательное собрание Краснодарского края : сайт. URL: www.kubzsk.ru (дата обращения: 04.05.2023).

5. Решение Краснодарского краевого суда от 17 февраля 2020 г. по делу № 3а-343/2020 // Краснодарский краевой суд : сайт. URL: http://kraevoi.krd.sudrf.ru (дата обращения: 04.05.2023).

6. Закон Краснодарского края от 3 апреля 2020 г. № 4267-КЗ «О преобразовании муниципального образования город-курорт Сочи» (принят ЗС КК 25 марта 2020 г.) // Администрация Краснодарского края : сайт. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 04.05.2023).

7. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

8. *Найдеров Ю. В.* Создание федеральной территории «Сириус» как фактор политического развития города Сочи // Государственное управление. 2021. № 89.

9. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СПС «КонсультантПлюс».

10. *Василькова Е. А.* Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 4–2.

11. *Дзидзоев Р. М.* Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021. № 2.

12. *Васильева Н. В., Праскова С. В., Пятковская Ю. В.* Конституционный статус федеральных территорий в России : теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1.

13. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование. М. : ИНФРА-М, 2011.

14. Устав муниципального образования города-курорта Сочи, утв. решением Городского собрания Сочи от 29 июля 2010 г. № 92 // Администрация города Сочи : сайт. URL: http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/dokumenty/2944 (дата обращения: 04.05.2023).

15. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by Popular Vote on 12 December 1993, with Amendments Approved During the All-Russian Vote on 1 July 2020) (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

2. Resolution of the Head of Administration (Governor) of Krasnodar Krai of 27 September 2019 No. 655 "On the Appointment of a Survey of Citizens on the Issue of Transformation of the Administrative-Territorial Unit of Krasnodar Krai – The City of Sochi by Allocating a New Administrative-Territorial Unit – Urban-Type Settlement". URL: http://admkrai.krasnodar.ru (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

3. Putin Urged Young People to Actively Use the Created Projects for Personal Growth. URL: https://tass.ru/obschestvo/6138439 (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

4. Resolution of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory of 30 October 2019 No. 1355-P "On the Transformation of the Administrative-Territorial Unit of the Krasnodar Territory – The City of Sochi by Separating a New Administrative-Territorial Unit – Urban-Type Settlement and on Naming It as a Geographical Object". URL: www.kubzsk.ru (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

5. Decision of the Krasnodar Regional Court of 17 February 2020 on the Case No. 3A-343/2020. URL: http://kraevoi.krd.sudrf.ru (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

6. Law of Krasnodar Territory of 3 April 2020 No. 4267-KZ "About Transformation of Municipal Formation of a City-Court of Sochi" (accepted on 25 March 2020). URL: http://admkrai.krasnodar.ru (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

7. Federal Law of 22 December 2020 No. 437-FZ "On the Federal Territory 'Sirius'" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

8. *Naiderov Iu. V.* Creation of the Federal Territory "Sirius" as a Factor of Political Development of the City of Sochi. *Public Administration*, 2021, no. 89. (In Russ.)

9. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

10. *Vasilkova E. A.* Federal Territory as a Type of Territorial Organization of Public Authority in the Russian Federation. *Humanities, Socio-Economic and Social Sciences*, 2021, no. 4-2. (In Russ.)

11. *Dzidzoev R. M.* Institute of Federal Territories in the Russian Federation (on the Example of the Federal Territory "Sirius"). *Legal Bulletin of Kuban State University*, 2021, no. 2. (In Russ.)

12. *Vasilieva N. V., Praskova S. V., Piatkovskaia Y. V.* Constitutional Status of Federal Territories in Russia: Theoretical Foundations of Legislative Regulation. Pravoprivlenie, 2021, vol. 5, no. 1. (In Russ.)

13. *Chirkin V. E.* Public-Law Education. Moscow: Infra-M, 2011. (In Russ.)

14. Charter of the Municipal Formation of the City-Court of Sochi, approved by the Decision of the City Assembly of Sochi of 29 July 2010 No. 92. URL: http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/dokumenty/2944 (date of the application: 04.05.2023). (In Russ.)

15. Decree of the President of the Russian Federation of 11 January 1995 No. 32 "On Public Offices of the Russian Federation" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

Сведения об авторе:
И. А. Кашин – аспирант.

Information about the author:
I. A. Kashin – Graduate Student.

Статья поступила в редакцию 22.05.2023; одобрена после рецензирования 20.06.2023; принята к публикации 20.07.2023.

The article was submitted to the editorial office 22.05.2023; approved after reviewing 20.06.2023; accepted for publication 20.07.2023.