

Нормативное формирование экономических преимуществ организации труда на федеральной территории

Майборода Виктор Александрович

Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Россия)
доцент кафедры правоведения, судья областного суда в отставке, кандидат юридических наук,
e-mail: mayboroda-va@ranepa.ru.

АННОТАЦИЯ

В настоящем исследовании на основе системного анализа нормативного регулирования особенностей организации публичной власти на федеральной территории во взаимодействии со специальными правовыми режимами отдельных видов экономической деятельности выявлены основы к формированию экономических преимуществ организации труда в отдельных отраслях экономики. Соответственно, сами по себе особенности организации публичной власти обуславливают режимы экономической деятельности, позволяющие рационально организовать трудовую деятельность, которая становится чертой федеральной территории, отличающей ее от иных специальных экономических режимов (территории опережающего развития, особые экономические зоны и др.).

Ключевые слова: федеральная территория «Сириус», конкуренция, развитие территории, органы публичной власти.

Normative Formation of Economic Advantages of Labor Organization in the Federal Territory

Viktor A. Mayboroda

North-West Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russia)
Associate Professor of the Department of Jurisprudence, retired judge of the regional court, Candidate of Legal Sciences;
e-mail: mayboroda-va@ranepa.ru.

ABSTRACT

In this study, on the basis of a systematic analysis of the regulatory regulation of the features of the organization of public power in the federal territory, in cooperation with special legal regimes of certain types of economic activity, the foundations for the formation of economic advantages of labor organization in certain sectors of the economy are revealed. Accordingly, the very features of the organization of public power determine the regimes of economic activity that allow the rational organization of labor activity, which in itself becomes a distinctive feature of the federal territory, distinguishing it from other special economic regimes (territories of advanced development, special economic zones, etc.).

Keywords: the federal territory "Sirius", competition, development of the territory, public authorities.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» переформулирована ч. 1 ст. 67 Конституции. Норма дополнена новыми положениями о том, что на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом, первый из которых был принят 22 декабря 2020 г.: Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» (далее — Закон № 437-ФЗ). В России создана первая одноименная федеральная территория. В соответствии со ст. 2 Закона № 437 определено, что федеральная территория «Сириус» является имеющим общегосударственное стратегическое значение публично-правовым образованием.

Конституционная поправка не раскрыла значение термина «органы публичной власти», но неоднократно использовала его: в ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132. Достаточно неожиданным явилось представление смысла данного термина в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно которой единой системой публичной власти являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти,

свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Неожиданность закрепления приведенной нормы в законе, определяющем статус Государственного Совета Российской Федерации, разъяснилась с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и работой законодателя над законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹. Согласно положениям данных актов Государственный Совет Российской Федерации — орган, обеспечивающий проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами в целях достижения согласованного их решения.

По существу именно Государственный Совет Российской Федерации является системным органом, объединяющим органы государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти Российской Федерации. В таком понимании следует расценивать модальность Государственного Совета Российской Федерации. В качестве самостоятельного органа он возникает лишь для проведения заседаний, а обеспечение его текущей работы осуществляется аппаратом, ведущим деятельность на постоянной основе: Управлением Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного Совета Российской Федерации, в задачи которого входит информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Государственного Совета, президиума Государственного Совета, Совета по спорту, их рабочих органов, а также обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий с участием Президента Российской Федерации².

Решения непосредственно Государственного Совета Российской Федерации носят рекомендательный характер, однако процедурно результаты этих решений являются поручениями Председателя Государственного Совета Российской Федерации, то есть поручениями Президента Российской Федерации. Соответственно, легитимация названных решений в сфере компетенции Государственного Совета Российской Федерации в фактическом смысле носит отнюдь не рекомендательный, а самый настоящий обязательный к исполнению характер. То есть обеспечение единства публичной власти в настоящее время носит скорее фактический, нежели нормативистский характер, обеспечивая ее институализацию в систему публичного регулирования самой природой власти, нежели традиционностью нормы, чья обязательность исполнения обеспечивается аппаратом государственного принуждения.

Более того, контент-анализ регулирования объединения государственных органов и муниципальных органов в единую систему публичной власти позволяет с определенностью заключить, что судебная власть лиц, ее осуществляющих (судей, присяжных и арбитражных заседателей), не входит в единую систему органов публичной власти Российской Федерации³.

Применительно к особенностям организации публичной власти на федеральной территории необходимо отметить, что, согласно ч. 1 ст. 8 Закона № 437-ФЗ, полномочия скомпилированы из отдельных полномочий Российской Федерации по ее предметам ведения, из отдельных федеральных полномочий, переданных субъектам Федерации, из отдельных совместных полномочий России и субъекта, из полномочий субъекта РФ (Краснодарского края) за поименованными изъятиями и практически из всех полномочий органов местного самоуправления городского округа Сочи, определенных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами⁴.

Особо укажем, что одно из прав федеральной территории — установление специального правового регулирования в отдельных сферах данного регулирования, общий перечень которых приведен в ч. 1 ст. 44 Закона № 437-ФЗ.

В исторической ретроспективе следует отметить, что приведенное регулирование смешения полномочий, их делегирование в целях стимулирования экономического роста либо развития

¹ Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022).

² Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/administration/departments#department-1020> (дата обращения: 19.05.2022).

³ Майборода В. А. Подсудность правовых актов органов публичной власти федеральной территории, принимаемых по согласованию // Судья, 2022. № 1. С. 51–56.

⁴ Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право, 2021. № 10. С. 11–14.

территории не является новшеством в законодательстве Российской Федерации. Стоит упомянуть, что первоначальной пробой выступило создание публично-правовых компаний. В силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в гражданский оборот был введен новый вид юридического лица, прямо наделявшийся возможностями осуществления иных функций и полномочий публично-правового характера. Да, названный закон в этой весьма спорной части манипулирует достаточно размытыми эвфемизмами, используя приведенную формулировку, однако никакие обобщенные формулы не могут скрыть того факта, что при создании публично-правовой компании происходит создание специального субъекта, который не входит в перечень органов государственной власти, но в то же время вовлечен в сферу ее осуществления. В связи с этим нельзя согласиться с мнением Э. В. Талапиной о том, что такое перестроение государственного управления суть «направление реализации политики нового государственного управления»⁵, потому что в республике незыблемо обратное: верховный суверен только народ и это он делегирует органу публичной власти возможность управления.

Особым, заслуживающим внимания опытом, попыткой делегирования полномочий публично-правового субъекта выступил Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», которым были введены указанные категории обособленных территорий, отличающихся от ординарного правового режима с целью ускорения их экономического развития. Для этого публичные полномочия в части перераспределения так называемым управляющим компаниям, которые уполномочены управлять территорией опережающего развития, то есть закон прямо указал, что частно-правовой субъект прямо уполномочен «управлять территорией».

В качестве еще одной «пробы пера» делегирования, передоверия властно-публичных полномочий в системе их перераспределения следует указать концессии — государственно-частные и муниципально-частные партнерства на основе Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Для России концессиональный способ управления не является новеллой: данный институт широко использовался в послереволюционном возрождении экономики⁶.

Также схема передоверия полномочий государства управляющей компании использована в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и в законе от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» и в ряде иных случаев, каждый из которых заслуживает отдельного специального исследования. Отметим лишь, что ИНТЦ (инновационные научно-технологические центры), также имеющие управляющие компании в рассматриваемой системе передачи государственных полномочий, расположены несколько особняком, поскольку согласно Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за ними подлежит закреплению не территория как объект публичного права, регулирование которого предполагается преимущественно императивными нормами, а совокупность земельных участков, передаваемых в пользование ИНТЦ распоряжением Правительства России. Под территорией ИНТЦ законодатель понимает совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности. Такая территория предназначается для реализации определенного проекта.

Таким образом, изложенное выше означает, что, во-первых, в политике государственного строительства современной Российской Федерации имеется устойчивая тенденция по делегированию публичных полномочий иным лицам (полностью частным, с государственным участием либо специализированным государственным компаниям, но не органам власти) с целью формирования этими лицами таких условий управления, что приведут к экономическому (то есть коммерческому) успеху; во-вторых, делегирование полномочий ограничено исключительно сферой гражданского регулирования и не затрагивает институты, наделенные возможностями принуждения (так называемые силовые); в-третьих, эволюция по делегированию продолжается и ее новым продуктом выступает уже публично-правовое образование — федеральная территория. Опыт же делегирования

⁵ Талапина Э. В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение, 2008. № 2. С. 238–253.

⁶ Еремин А. А. История становления и развития правового регулирования договора коммерческой концессии в России // История государства и права, 2015. № 2. С. 13–17

обеспечения предоставлению населению услуг, входящих в компетенцию определенного уровня властно-публичной организации, ограничивается дозволениями, воплощаемыми в инструменты лицензирования и аккредитации. Так, например, сфера высшего профессионального образования, входящая в компетенцию Российской Федерации, не предусматривает возложения обязанности по обеспечению нормируемого количества специалистов (бакалавров, магистров) в какой-либо сфере на специальное лицо. Аналогичное регулирование можно встретить и в медицинской сфере, сфере социального обеспечения и тому подобных сферах, предоставление услуг в которых обеспечивается государством и рассматривается в качестве критерия для признания государства социальным.

В связи с этим неизбежным является обобщающий вывод о том, что присутствие государства в экономике России в качестве хозяйствующего субъекта настолько очевидно, что используемые им мобилизационные условия для понуждения к экономическому росту препятствуют экономической конкуренции. Утрата конкуренции снова стимулирует использование административного понуждения к наращиванию производительности. Иначе говоря, частный капитал, частная собственность на средства производства не находится в состоянии экономической конкуренции с публичными активами (капиталом и собственностью) и для обеспечения роста производительности труда, основанного на использовании публичных активов, необходимы иные инструменты, нежели конкуренция с частным капиталом, средствами производства.

Представляется, что именно этими процессами и обуславливается формирование в нормативном регулировании новой правовой конструкции органов публичной власти и нового вида публично-правового образования «федеральная территория». Само такое понуждение, инструменты его правового применения концентрируются в органах публичной власти, чей описываемый статус позволяет преодолеть ординарную сепарацию полномочий и иметь их в распоряжении органа одного уровня властно-публичной организации.

Вместе с тем, наряду с возможностями административного понуждения к экономическому росту посредством объединенного в органах публичной власти свода дифференцированных в ординарном правопорядке полномочий, имеется у федеральной территории и возможность установления специальных правовых режимов в поименованных выше областях регулирования. В настоящее время особенности режима определены в области градостроительной деятельности ст. 6.1. Закона № 437-ФЗ. Не затрагивая существа данных особенностей, анализу которых посвящено отдельное исследование⁷, укажем, что сами по себе эти особенности, возможность их осуществления открыли окно для реализации конкурентного преимущества в сфере труда и создания его результатов в тех сферах деятельности, для которых и образована федеральная территория. Эти цели названы в ч. 1 ст. 2 Закона № 437-ФЗ.

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 4 Устава федеральной территории «Сириус»⁸, одобренного решением Совета федеральной территории от 29 октября 2021 г. № 1-2/11, одним из средств обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения инвестиционной привлекательности территории выступает учет особенностей состава населения федеральной территории, связанных с высокой долей временно проживающих граждан, осуществляющих трудовую или предпринимательскую деятельность на федеральной территории, а также с пребыванием на федеральной территории обучающихся по программам высшего и среднего профессионального образования.

Фактически приведенная формулировка легализует «вахтовый способ» привлечения наемного труда и означает следующее:

1. Временный характер осуществления трудовой (предпринимательской, учебной) деятельности предполагает отсутствие обеспечения такого населения объектами социальной инфраструктуры.
2. Отсутствие обязанности по обеспечению населения объектами социальной инфраструктуры в размере и доступности, соответствующей фактическому размеру населения, обозначает отсутствие расходов у публично-правового образования на объекты и содержание объектов общего и среднего образования, на объекты общей медицинской и скорой неотложной медицинской помощи и иные объекты социальной инфраструктуры.
3. Аналогично нормативы по обеспеченности населения местами отдыха, спорта, зелеными насаждениями также существенно ниже, нежели фактический размер населения.

⁷ Подробнее см.: *Майборода В. А.* Особенности регулирования градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» // Теоретическая и прикладная юриспруденция, 2021. № 4. С. 15–20.

⁸ Официальный сайт федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]. URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/JrsyZtMPiERBy3T#pdfviewer> (дата обращения: 11.05.2022).

Названные и иные последствия существенно удешевляют стоимость труда, поскольку позволяют публично-правовому образованию не нести названных расходов, но не отменяют возможностей мобилизации соответствующих обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. В ординарном правовом режиме комплексное развитие социальной инфраструктуры является обязательным следствием исполнения генерального плана поселения, городского округа (схемы территориального планирования района) наряду с комплексным развитием транспортной и коммунальной инфраструктур согласно положениям ст. 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ). Количество и качество объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур определяются в том числе количеством населения и рассчитываются в региональных (п. 2 ч. 3 ст. 29.3 ГрК РФ) и местных (п. 1 ч. 5 ст. 29.4 ГрК РФ) нормативах градостроительного проектирования. Понятно, что социально-демографический состав и плотность населения являются факторами, напрямую определяющими виды и доступность объектов социальной инфраструктуры. Например, при демографическом составе населения фертильного возраста необходимость в достаточном количестве дошкольных детских учреждений бесспорна, а наличие предприятий тяжелой промышленности предполагает увеличение объектов сферы здравоохранения. Но при этом само по себе удешевление стоимости труда в высокотехнологичных отраслях, презюмируемо определенных к стимулированию развития на федеральной территории, не означает появления конкурентного преимущества (более низкой цены) конечного продукта — результата исследования и его инновации, то есть внедрения в воспроизводство на промышленной основе. Но оно является возможностью привлечения специалистов высшей квалификации в высокотехнологичных областях, компенсируя оплату их труда, сопоставимую с общемировой (точнее — с оплатой в США и ЕС), за счет перенаправления средств, предназначенных для развития и содержания социальной инфраструктуры.

Однако данное конкурентное преимущество не является очевидным и возможность его понимания открывается вследствие сопоставления особенностей осуществления градостроительной деятельности в различных правовых режимах, предполагающих исключения из ординарного порядка. Такой анализ показывает, что территории опережающего развития, особые экономические зоны, ИНТЦ и даже Арктическая зона, чей правовой режим определен Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», используют возможность устранения отдельных видов градостроительной документации (генеральных планов, градостроительных регламентов и т. д.), оставляя в качестве единственного правового инструмента регулирования этой деятельности документацию по планировке территории и тем самым облегчая инвестиционную деятельность в объекты инфраструктур. В случае же с федеральной территорией — ровно наоборот. Усложнение регулирования предполагается даже применительно к ординарному регулированию градостроительной деятельности, не наделенному свойствами когнитивной доступности и устойчивости регулирования⁹, то есть сложного, запутанного и постоянно меняющегося. Так, например, к совокупности объектов федерального и регионального значения, планирование размещения которых осуществляется документами территориального планирования, Положением о порядке утверждения генерального плана федеральной территории (утв. Постановлением Правительства РФ от 25 октября 2021 г. № 1827) добавлен новый вид объекта — объект федеральной территории.

В качестве заслуживающего отдельного внимания следует также указать закрепление особенностей землепользования и застройки федеральной территории, установленных Решением Совета федеральной территории «Сириус» от 22 апреля 2022 г. № 1-11/73 «Об осуществлении землепользования и застройки в границах федеральной территории «Сириус»»¹⁰. Данные правила в п. 15 и 16 вводят дополнительный фильтр для реализации правомочия застройки земельного участка: согласование архитектурно-градостроительного облика объекта строительства. Отметим, что п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса Российской Федерации наделяет собственника земельного участка правом возводить на нем здания и сооружения при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка. Положений о необходимости соблюдения норм специальных правовых режимов данное законоположение не содержит. Право застройки земельного участка, являясь самостоятельным правом, регулируется градостроительным регламентом, в целом определяющим правовой режим как

⁹ Майборода В. А. Наделение генерального плана федеральной территории «Сириус» сигнификатом доверия // Юридический мир, 2021. № 12. С. 21–25.

¹⁰ Официальный сайт федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]. URL: <https://sirius-ft.ru/> (дата публикации: 22 апреля 2022 г.).

земельных участков, так и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. Поэтому определение внешнего вида объекта строительства вне рамок градостроительного регламента, с использованием дискреционного полномочия органа публичной власти, имеющего законодательно определенную особенность организации, являет собой технико-юридическую манипуляцию. Такая оценка не носит негативного характера, поскольку изложенное регулирование так же, как и вышеприведенные особенности, призваны достигнуть той же цели — выполнение задач по созданию федеральной территории.

Видится, что причина использования анализируемых средств регулирования заключена в поиске обеспечения возможности формирования экономического преимущества в сфере высоких технологий, в том числе благодаря перераспределению средств из сферы обслуживания населения в сферу оплаты труда. Обратное, то есть экономия на обеспечении объектами социальной инфраструктуры при сохранении ординарного для российского рынка труда уровня его оплаты, означало бы смещение баланса защищаемых Конституцией России гарантий социального государства при отсутствии встречного предоставления такому смещению. Такое предположение само по себе противоправно в социальном государстве и, соответственно, не может быть признано подлежащим рассмотрению и обсуждению.

На основании изложенного следует вывод об уникальности реализуемого в федеральной территории правового режима не только за счет необходимости достижения поставленных при создании целей, но и за счет неочевидного воздействия на рынок труда, призванного к формированию конкурентного преимущества в высокотехнологичных отраслях экономики.

Литература

1. Еремин А. А. История становления и развития правового регулирования договора коммерческой концессии в России // История государства и права, 2015. № 2. С. 13–17.
2. Майборода В. А. Наделение генерального плана федеральной территории «Сириус» сигнификатом доверия // Юридический мир, 2021. № 12. С. 21–25.
3. Майборода В. А. Особенности регулирования градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» // Теоретическая и прикладная юриспруденция, 2021. № 4. С. 15–20.
4. Майборода В. А. Подсудность правовых актов органов публичной власти федеральной территории, принимаемых по согласованию // Судья, 2022. № 1. С. 51–56.
5. Талапина Э. В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение, 2008. № 2. С. 238–253.
6. Чулкин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право, 2021. № 10. С. 11–14.

References

1. Eremin, A. A. History of Formation and Development of Legal Regulation of the Commercial Concession Contract in Russia [Istorija stanovlenija i razvitija pravovogo regulirovanija dogovora kommercheskoj koncessii v Rossii]. History of State and Law [Istorija gosudarstva i prava], 2015. No. 2. P. 13–17. (In Rus.)
2. Mayboroda, V. A. Granting of the Signification of Trust to the Master Plan of the Sirius Federal Territory [Nadelenie general'nogo plana federal'noj territorii "Sirius" signifikatom doverija]. Legal World [Juridicheskij mir], 2021. No. 12. P. 21–25. (In Rus.)
3. Mayboroda, V. A. Features of Regulation of Urban Planning Activities in the Federal Territory "Sirius" [Osobennosti regulirovanija gradostroitel'noj dejatel'nosti v federal'noj territorii "Sirius"]. Theoretical and Applied Law [Teoreticheskaja i prikladnaja jurisprudencija], 2021. No. 4. P. 15–20. (In Rus.)
4. Mayboroda, V. A. Jurisdiction of Legal Acts of Public Authorities of the Federal Territory Adopted by Agreement [Podsudnost' pravovyh aktov organov publichnoj vlasti federal'noj territorii, prinimaemyh po soglasovaniju]. Judge [Sud'ja], 2022. No. 1. P. 51–56. (In Rus.)
5. Talapina, E. V. Public Administration Reforms: A Comparative Legal Analysis [Reformy gosudarstvennogo upravlenija: sravnitel'no-pravovoj analiz]. Jurisprudence [Pravovedenie], 2008. No. 2. P. 238–253. (In Rus.)
6. Chuklin, A. V. On the Issue of Arrangement of Public Authority in the Federal Territory [K voprosu ob organizacii publichnoj vlasti na federal'noj territorii] // Constitutional and Municipal Law [Konstitucionnoe i municipal'noe pravo], 2021. No. 10. P. 11–14. (In Rus.)