

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

председателя диссертационного совета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на диссертацию Старикова Сергея Сергеевича «Конституционно-правовой статус федеральных территорий в России», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Институт «федеральных территорий» как особый вид публично-правовой территории и форма организации публичной власти в Российской Федерации является новым институтом в отечественном конституционном праве и законодательстве. Сущность конституируемых данных территориальных единиц обусловлена особенностями организации публичной власти, которая подразумевает возможность нахождения федеральных территорий с различной степенью самостоятельности под федеральным управлением. Следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 года подчеркнул, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему смыслу не противоречит определению России как федеративного государства.

В настоящее время только начинают формироваться правовые основы понятия «федеральная территория», предпринята попытка закрепления особого публично-правового статуса такой территории, осуществляется поиск баланса в разграничении предметов ведения и полномочий между органами публичной власти федеральной территории, федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, вырабатываются правовые механизмы взаимодействия между ними.

Многообразие потенциальных возможностей по созданию федеральных территорий различных видов, так же как и способов организации публичной

власти на них актуализировало необходимость изучения конституционного института федеральных территорий и разработки конституционно-правовой концепции организации публичной власти на них, детерминированной особым конституционно-правым статусом данных территорий. В этой связи нельзя не отметить высокую актуальность темы диссертационного исследования, представленного С.С. Стариковым, его теоретическую и практическую значимость для науки конституционного права.

Оригинальность научной работы не в последнюю очередь обуславливается целью исследования, авторской постановкой задач, детализирующих цель, определяющих логику и структуру работы. Так же оригинальность диссертационной работы видится в методологии исследования. Использование автором современной общенаучной и частнонаучной методологии обеспечили обоснованность и достоверность рекомендаций, выводов и научных обобщений. С.С. Стариков в своем исследовании опирается на монографические и иные научные работы в основном отечественных ученых-конституционалистов, рассматривавших особенности территориального устройства Российской Федерации и зарубежных государств, кроме того, в достаточной степени изучены иностранные научные и правовые источники.

Следует отметить, что С.С. Стариков проводит исследование конституционно-правового статуса федеральных территорий в Российской Федерации комплексно и системно, что позволило в полной мере решить поставленные исследовательские задачи и достичь основную цель, заявленную во введении. Методологически верно в первой главе диссертации проведен научный теоретико-правовой анализ категории «федеральная территория», выявлены особенности конституционно-правового статуса таких публично-правовых образований, исследован зарубежный опыт создания и функционирования федеральных территорий и высказаны суждения относительно возможности и целесообразности его частичной имплементации в российскую практику. Далее проводится исследование организации новой модели публичной власти на федеральных территориях.

Подтверждение новизны диссертационной работы можно обнаружить в следующих положениях и выводах, сформулированных Сергеем Сергеевичем Стариковым в ходе исследования.

Автором впервые в науке конституционного права системно изучаются социально-экономические и конституционно-правовые предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации. Так, на стр. 87 представленного исследования указывается, что создание федеральных территорий может быть обусловлено уникальным пространственным (географическим) расположением (острова, портовые зоны и т.п.), наличием на территории особо охраняемых экологических или историко-культурных объектов; особой значимостью для политического и административного управления (столицы), необходимостью обеспечения безопасности государства (приграничные территории, военные базы).

Заслуживает внимания авторская концепция конституционных принципов создания федеральных территорий. Вполне обоснованным представляется вывод о том, что «при создании федеральных территорий необходимо опираться на конституционные принципы федерализма, но не ограничиваться ими, поскольку не могут игнорироваться другие конституционные принципы, например, народовластие, учредительный характер конституционного статуса личности, прямое действие Конституции России и др.» (стр. 99)

Интерес вызывает проведенное диссертантом исследование специфики правового регулирования прав и свобод человека и гражданина на федеральных территориях Российской Федерации. Это исследование проведено на основе норм Устава федеральной территории «Сириус» и правоприменительной практики. Выявлены некоторые пробелы нормативно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина на федеральной территории «Сириус» и представлены способы их преодоления (стр. 122-124).

Важное место в структуре работы занимает изучение организации публичной власти на федеральных территориях. Обоснованным и логичным

является вывод С.С. Старикова о том, что существующая система организации управления федеральными территориями на примере единственной существующей в настоящее время федеральной территории «Сириус», предусматривающая создание публичных органов власти, не относящихся ни к государственной, ни к муниципальной власти, представляет собой новую систему органов власти, которая нуждается в конституционно-правовой регламентации (стр. 47),

Следует отметить также высокую практическую значимость исследования. В частности, заслуживают внимания сформулированные в диссертации предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус».

В целом, выводы, сформулированные в диссертационном исследовании С.С. Старикова, не противоречат современной доктрине конституционного права по вопросу территориальной организации современного государства и тенденциям ее модернизации. Одновременно в исследовании представлены и аргументированы новые идеи и подходы к рассматриваемой проблеме, что способствует развитию научного потенциала изучаемой темы.

Положения, выносимые на защиту, обладают значительной научной новизной, поскольку в них сформулирована авторская концепция конституционно-правового статуса федеральной территории, разработана классификация публично-правовых территорий, существующих в Российской Федерации в настоящее время, изучен опыт федеральных территорий в зарубежных государствах, выявлены отличительные черты механизма публично-правового гарантирования защиты прав и свобод граждан, проживающих на федеральной территории, предложены изменения действующего законодательства Российской Федерации, направленные на оптимизацию структуры органов публичной власти федеральной территории.

Указанные положения отвечают требованиям новизны, оригинальности и обоснованности.

Основные результаты и выводы диссертационного исследования представлены в достаточном количестве научных публикаций автора.

Вместе с тем, учитывая, что в числе задач науки конституционного права, кроме осмысления и изучения общественных отношений, регулируемых конституционно-правовыми нормами, существенная роль принадлежит выявлению проблем, связанных с процессом реализации новой конституционной нормы, и поиск путей их решения, следует отметить, что как и в любой творческой работе, в диссертационном исследовании Старикова Сергея Сергеевича присутствуют дискуссионные моменты, к числу которых можно отнести следующие:

1. В диссертационной работе отмечается, что одним из наиболее сложных дискуссионных вопросов образования федеральных территорий является участие субъектов РФ в решении вопроса о переходе той или иной территории под федеральное управление. Не нашел пока правового разрешения вопрос и об участии населения в обсуждении необходимости создания федеральной территории. Интересно узнать суждения автора, о возможности предусмотреть такие правовые механизмы в действующем российском законодательстве и насколько они необходимы?

2. В диссертационном исследовании представлена развернутая классификация публично-правовых территорий, существующих в настоящее время в Российской Федерации, проанализирован зарубежный опыт создания и функционирования федеральных территорий. Исходя из проведенного анализа, можно ли спрогнозировать создание новых федеральных территорий в Российской Федерации, их виды и особенности правового статуса?

Изложенные проблемные вопросы не снижают общей положительной оценки проведенного С.С. Стариковым научного исследования, а лишь показывают его научную дискуссионность.

В целом следует сделать вывод, что диссертационная работа Старикова Сергея Сергеевича обладает требуемыми характеристиками, а именно: логичностью, завершенностью, самостоятельностью и научной значимостью. Основные положения, выносимые на защиту, достаточно обоснованы, обладают научной новизной и оригинальностью, направлены на решение

важной проблемы науки конституционного права – определению конституционно-правового статуса федеральных территорий в России.

Таким образом, диссертация Старикова Сергея Сергеевича «Конституционно-правовой статус федеральных территорий в России» является единолично выполненным и завершенным исследованием, соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (с изм. от 30.07.2014, 21.04.2016, 02.08.2016, 29.05.2017, 28.08.2017, 01.10.2018, 20.03.2021, 11.09.2021, 26.09.2022, 26.01.2023, 18.03.2023), и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение № 2 к Приказу от 20 сентября 2019 г. № 02-1049 в ред. Приказа от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) и может быть рекомендована к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а Стариков Сергей Сергеевич заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

**Председатель диссертационного совета,
заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин
отделения «Высшая школа правоведения» ИГСУ
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор** **Н.М. Чепурнова**

«27» октября 2023 г.

119571, г. Москва, Проспект Вернадского, д. 82
Тел. 8(962)9833862, chepurnova-nm@ranepa.ru



ЗАВЕРЯЮ
СЕКРЕТАРЬ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ
К.В.Н. К.К. БОНДАРЕВ