

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

на правах рукописи

Майборода Виктор Александрович

**Федеральная территория как новый субъект права: теоретико-правовое
исследование**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

**Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук**

Москва, 2023

Оглавление

Введение	3
I. Федеральная территория: общетеоретический анализ.	26
1. Экспликация понятия «федеральная территория».....	26
2. Административно-правовая автономия, свойство территориальности и цели создания публично-правового образования федеральной территории.....	51
3. Федеральная территория в системе публично-правовых образований Российской Федерации.....	68
4. Правовая фикция конституционно-правового свойства территории публично-правового образования федеральной территории.....	87
II. Компаративистский анализ понятия «федеральная территория».....	99
1. Столичные федеральные территории в зарубежных федеративных правовых порядках - символ компромисса в федеративном строительстве.....	99
2. Федеральные территории (федеральные владения) прямого федерального подчинения.....	122
3. Ассоциированные федеральные территории, резервации.....	148
III. Механизмы публичной власти федеральной территории.	168
1. Гарантии избирательных прав жителей федеральной территории и формирование представительного органа федеральной территории.....	168
2. Характеристика и полномочия исполнительно-распорядительных органов федеральной территории.....	189
3. Иные органы публичной власти федеральной территории.....	205
4. Публичный сервитут для отдельных целей – инструмент достижения специальных целей федеральной территории.....	224
IV. Перспективы развития механизмов правового регулирования публичной власти федеральной территории.....	242
1. Правосубъектность федеральной территории.....	242
2. Новеллы в компетенциях органов публичной власти федеральной территории.....	257
3. Экспериментальные правовые режимы в границах федеральной территории.....	274
4. Принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.....	284
Заключение.....	296
Библиографический список	306

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Изменения Конституции Российской Федерации 2020 года имплементировали в качестве самостоятельных институтов правового регулирования публичную власть и федеральные территории. Концепция публичной власти как смыслового единства органов государственной власти и органов местного самоуправления не получила нормативного закрепления непосредственно в конституционном регулировании. Данная концепция создана конституционно-судебным нормотворчеством, и ее соотношение с ординарным правопорядком, основанным на постулате разделения власти на три самостоятельные ветви, предполагает непосредственность правоприменительного осмысления, достижение которого возможно доктринальными подходами и накоплением практического опыта. Поиск баланса в организации публичной власти федеральной территории между полномочиями федерального уровня, полномочиями субъекта Российской Федерации и полномочиями местного уровня – проблема, требующая доктринального разрешения, поскольку её практическое воплощение затрагивает права и свободы граждан – жителей федеральной территории. Более того, объединение полномочий предполагает объединение и их материального воплощения: объектов федерального, регионального и местного значения. Комбинация сохранения прав на участие в решении местных вопросов (местное самоуправление) и возложения полномочий в сфере государственного управления и решения специальных задач, для которых создается федеральная территория, представляет собой проблему создания такого сплава организации власти, что прежде не осуществлялось в государственном строительстве России на всех ее этапах исторического пути. Такой опыт отсутствует как в дореволюционном (имперском) государственном строительстве, так и в социалистическом государственном строительстве и современном республиканском федеративном устройстве. Разрешение

проблематики такого соотношения, воплощенного в особенностях организации публичной власти, и есть постижение природы федеральной территории как субъекта права и как субъекта различного вида правоотношений: гражданских и специальных.

Аналогично абсолютной новеллой выступает понятие федеральной территории, отличное от понятия территории Российской Федерации, территории субъекта Российской Федерации, территории муниципального образования. Само понятие «территории» федеральной территории, возможность включения в нее акватории внутренних морских вод, территориального моря, представляет собой полемичную проблему, в зависимости от разрешения которой открывается возможность закрепления того или иного регламента федеральной территории, определяющего характер ее инновационности. Сопоставление с зарубежными федеративными правовыми порядками позволяет указать, что в них такого рода публично-правовые образования в государственном строительстве имеют три мотива к появлению. Во-первых, в качестве символа самостоятельного государственного строительства, противопоставляемого символам метрополии, от которых отделяется строящаяся федерация. Во-вторых, в качестве компромисса между слишком разными образованиями (этнотемами, носителями религиозного сознания, культур и т. д.), волею исторической судьбы объединённых в единое федеративное государство. В-третьих, для решения специальных задач – прежде всего для несения столичной функции.

В случае создания первой федеральной территории Российской Федерации перед ней поставлены специальные задачи, что само по себе не повлияло на порядок разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, на территории которого создана федеральная территория. Вместо такого инструмента создан механизм опосредованного управления федеральной территорией центральными органами федеральной власти, являющийся процедурно неполноценным. Подавляющее большинство объединённых полномочий органов публичной власти федеральной территории реализуется через инструмент согласования решений представительного органа

публичной власти федеральной территории с Правительством Российской Федерации. Такой инструмент не имеет противопоставленной в балансе возможности судебной защиты либо разрешения противоречия иным, независимым третьим лицом.

Кроме того, федеральная территория как самостоятельное публично-правовое образование участвует в ординарном гражданском обороте наряду с иными публично-правовыми образованиями. Для возможности осуществления своих полномочий законодатель предусматривает создание «объектов федеральной территории», аналогичных по содержанию понятиям объектов федерального, регионального и местного значения, но предназначенных для полномочий федеральной территории. Однако как субъект гражданского оборота федеральная территория не наделяется самостоятельным видом собственности. В данной связи в работе предлагается к использованию публичный сервитут для отдельных целей как особенное вещное право на объекты недвижимости. В работе также выдвинут тезис о возможности создания специального вещного права федеральной территории, конструкция которого предлагается из более широкого состава правомочий, нежели публичный сервитут для отдельных целей.

При таких обстоятельствах очевидной является необходимость формализации принципов организации публичной власти федеральной территории. Отсутствие таких принципов в непосредственно нормативном закреплении не позволяет внести определенность в суждение о возможности реплицирования особенностей организации публичной власти. Само по себе объединение полномочий различных уровней властно-публичной организации должно выступить основой к обретению той степени самостоятельности органов публичной власти, что позволит достичь специальных целей федеральной территории в должном балансе с правами жителей на участие в государственном управлении и в решении вопросов местного значения.

Степень разработанности научной проблемы. Общей концепции публичной власти посвящены научные труды С.А. Авакьяна, Ю.А. Тихомирова, Г.Н. Чеботарева, С.Н. Шевердяева. Отдельного внимания заслуживают работы Т.Я.

Хабриевой и А.А. Клишаса, чьему определенному авторству принадлежит конституализация доктрины единства публичной власти. Профессором С.А. Авакьяном в ряде исследований выявлены особенности организации публичной власти в соотношении с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Именно в его исследованиях обобщена практика Конституционного Суда Российской Федерации и проведено сопоставление организации публичной власти с рядом зарубежных правовых порядков. Одними из важных итогов его исследования является выявление прямой причинной связи между тенденциями конституционного правосудия и моделью единства организации публичной власти, реализованной внесением изменений в Конституцию России в 2020 году.

Рядом исследователей выявлены процессы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в формировании института единства публичной власти на основе норм международных стандартов, рекомендаций и многосторонних соглашений. Так, в работах С.Н. Шевердяева, в трудах А.А. Троицкой констатируется, что рекомендательные акты международного права напрямую не определяют конкретных механизмов взаимодействия публичной власти между уровнями.

Следуя настойчивому продвижению профессором С.А. Авакьяном идеи общественной власти как разновидности публичной власти, профессор Г.Н. Чеботарев охватывает этим понятием не только правовое, но и политическое содержание, достигая тем самым цели возможности вовлечения в понятие общественной власти.

Особое место в обосновании правовых основ нового территориального образования в Российской Федерации – федеральной территории – занимают работы академика Т.Я. Хабриевой. Ею указывается, что такие территории могут создаваться в целях обороны страны, безопасности государства, иметь важное стратегическое, природоохранное и иное значение.

При рассмотрении особенностей организации публичной власти в федеральной территории в настоящем исследовании использованы результаты

работ научной школы Ю.А. Тихомирова, создавшего последовательно рецептированную из советского права в современную модель регулирования теорию компетенций. Плодами данной школы являются многочисленные работы в данной области, результаты которых применительно к объединению компетенций в органах публичной власти федеральной территории позволяют выявить те их особенности, что служат системообразующими и предлагаются к воспроизводству в организации последующих единых органов публичной власти федеральных территорий.

Исследования И.В. Ирхина в сфере определения свойств территориальной автономии в Российской Федерации в сравнительном сопоставлении с зарубежными правовыми порядками позволяют иначе взглянуть на концепцию территориальной автономии. Такой иной взгляд позволяет предложить в настоящей работе вовлечение в понятие территории (федеральной территории) части акваторий водных объектов, находящихся в федеральной собственности. Объединение части территории субъекта России и акватории моря создает совершенно новое представление о понятии «федеральная территория».

Рассмотрение проблемы восполнения легитимности органа власти, формируемого за счет иных средств, нежели общепризнанные демократические процедуры, осуществляется не только в современных правовых исследованиях. Советские ученые-юристы (например, В.С. Пронина, Н.А. Игнатюк и др.) достаточно широко дебатировали этот вопрос в последние десятилетия XX века. Публичные слушания как межинституциональный инструмент, предлагаемый в качестве компенсационной легитимности представительного органа публичной власти, имеет свои фактические корни в процедуре аккламации, исследованию традиции которой посвящены работы Е.В. Поликарповой.

Системные работы, обобщающие имплементацию в сферу отечественного нормативно-правового регулирования федеральных территорий, до настоящего времени не проводились. При этом автору не известны работы, в которых была бы предпринята попытка системного анализа природы публичной власти федеральной территории Российской Федерации и доктринального представления о ней как о

едином правовом институте. Сами по себе федеральные территории как публично-правовые образования федераций достаточно подробно исследованы в англоязычной юридической литературе. Следует привести таких исследователей, как В. Arnebeck, W.B. Bryan, L. Casey, H.W.Crew, J. Kratz, J. Madison, S. J. Markman и J. Romero.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью работы является разработка теоретико-правовых положений о правовой природе федеральной территории как нового субъекта права.

В качестве задач диссертационного исследования сформулированы следующие.

1) Определить правовую сущность федеральной территории как нового вида публично-правового образования.

2) Изучить правосубъектность федеральной территории как нового субъекта отношений, регулируемых нормами конституционного и отраслевого законодательства.

3) На основе компаративистского анализа установить возможность имплементации отдельных механизмов из правовых режимов, определяющих статус федеральных территорий в зарубежных правопорядках.

4) Выявить соотношение полномочий органов публичной власти федеральной территории в контексте теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

5) Выявить соотношение органов публичной власти федеральной территории с ординарными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

6) Исследовать характер имущественных отношений с участием федеральной территории и предложить возможность участия федеральной территории как субъекта в гражданском обороте.

7) Определить практическую значимость свойств федеральной территории как нового субъекта публичной власти.

8) Сформулировать общие основы организации и правового регулирования

публичной власти федеральной территории и возможность воспроизводства организации публичной власти федеральной территории.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией института публичной власти в особенном публично-правовом образовании – федеральной территории.

Предметом исследования являются нормы действующего российского законодательства и иных правопорядков, а также доктринальные воззрения ученых-юристов по проблемам организации публичной власти в федеральной территории.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили научные, научно-практические работы отечественных ученых-юристов А.А. Клишаса, А.В. Безрукова, А.Е. Помазанского, А.Е. Постникова, А.Н. Пилипенко, В.И. Васильева, Г.Н. Чеботаревой, Е.Е. Никитиной, И.А. Игнатъевой, И.В. Плюгиной, Л.В. Андриченко, Л.Н. Васильевой, Н.М. Колосовой, С.А. Авакьян, С.В. Шульги, С.Н. Шевердяевой, Т.С. Красновой, Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова.

Кроме этого, в работе использованы научные источники на иностранных языках: Arnebeck B., Bryan W.B., Casey L., Crew H.W., Kratz J., Madison J., Markman S. J. и Romero J. и ряд других исследователей.

В работе использованы методы аксиологического, догматического, исторического и сравнительно-правового научного анализа.

Использование аксиологического метода позволило выявить баланс правовых ценностей в формировании института особенностей публичной власти федеральной территории и предложить средства его достижения в тех случаях, где его наличие не очевидно в системе нормативного регулирования.

Применение формально-правового (позитивистского) подхода позволило проанализировать особенности реализации представительных, исполнительно-распорядительных механизмов правового регулирования органами публичной власти федеральной территории. Подход с позиции правового реализма позволил

сформировать вывод об отсутствии ординарного механизма сдержек и противовесов в особенностях организации органов публичной власти федеральной территории.

На основе методологии компаративистского анализа исследованы зарубежные федеративные правовые порядки в США, Канаде, Австралии, Индии, Пакистане, Бразилии и других зарубежных странах, имевших опыт организации публичной территории.

Обращение к методам стратегирования экономических моделей развития позволило обозначить перспективы развития механизмов правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.

Поскольку само по себе явление «федеральная территория» по существу является одним из инструментов федеративного государственного строительства, то сравнительный анализ проводился на основе материалов ряда правовых порядков, в том числе американской правовой системы, индоктринация модели федеральной территории которой для целей расположения и полномочий столичной территории нашла широкое распространение в общемировой практике федеративного строительства.

Контент-анализ применен при выявлении смысла новелл российского законодательства, использовавшего рассматриваемый в исследовании способ реализации нормотворческих компетенций в связи с отсутствием аутентичной правоприменительной практики. Индуктивные силлогизмы использованы в системной взаимосвязи с общими теориями компетенций, их перераспределением в системе государственного строительства Российской Федерации. Методом дедукции сформулированы итоговые выводы исследования и принципы организации публичной власти федеральной территории. Особо стоит отметить *contradictio in contrarium*, применённый для выделения восприятия территории с возможностью включения в нее части пространства территориального моря (акватории) и установления единой системы нормативно-правового регулирования в отношении такой федеральной территории.

Информационная база исследования. Информационной базой исследования

являются работы ученых-правоведов, нормативные акты Российской Федерации и других государств, нормативные правовые акты органов публичной власти федеральной территории «Сириус», результаты диспутов рабочих групп, обеспечивающих нормопроектирование при создании и формировании деятельности первой федеральной территории, тексты судебных актов и обобщений судебной практики.

Обоснованность и достоверность результатов исследования.

Обоснованность и достоверность результатов исследования подтверждается итогами изучения юридических концепций и подходов, плодами нормотворческой деятельности органов публичной власти федеральной территории, в том числе реализацией с использованием института публичных слушаний в мероприятиях по утверждению генерального плана федеральной территории.

Научная новизна диссертационного исследования. Научная новизна исследования заключается в том, что оно является первым русскоязычным комплексным исследованием института организации публичной власти на федеральной территории как цельного правового феномена, обладающего своими собственными уникальными признаками, принципами и свойствами. В исследовании представлена научная концепция по нахождению баланса между публичным интересом, теми задачами, для решения которых создана федеральная территория, и обеспечением прав граждан на участие в принятии решений по вопросам государственного управления и вопросам местного значения в сопоставимом с ординарным порядком объеме.

Выявлены особенности и подлежащие устранению недостатки в регуляторной компетенции рассмотренных в работе органов публичной власти. Раскрытие регуляторной компетенции и его механизма работы в условиях отсутствия судебной гарантии нормоконтроля предлагается к замещению средствами компенсационной легитимности.

В условиях отсутствия самостоятельного вида собственности федеральной территории констатирована возможность использования публичного сервитута для отдельных целей в балансе с возможностями комплексного развития территории

(реновации).

Непосредственно в исследовании сформулированы принципы, положенные в основу особенностей организации публичной власти федеральной территории.

Научная новизна исследования выражена в положениях, выносимых на защиту. **Положения, выносимые на защиту:**

1. Федеральная территория представляет собой публично-правовое образование, чья субъектность в правовом порядке Российской Федерации уникальна. Субъектность федеральной территории основана на специальном механизме формирования органов публичной власти, сочетающем в единых органах публичной власти выражение власти народа в свободных выборах и представительство от органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации.

2. Участие федеральной территории в качестве субъекта в гражданском обороте основано на наделении ее правами на муниципальное имущество, имущественные права федеральной территории, а также правами на формирование и исполнение собственного бюджета.

Однако правосубъектная конструкция должна быть завершена: во-первых, федеральная территория должна быть наделена самостоятельной формой собственности (либо самостоятельным вещным правом), во-вторых, наделение собственным бюджетом уже означает возможность формирования собственной казны публично-правового образования федеральной территории. Казна (п. 4 ст. 214 ГК РФ) является объектом гражданско-правового регулирования.

3. Публично-правовая субъектность федеральной территории реализована непосредственным наделением ее полномочиями субъекта РФ и полномочиями муниципального образования, тогда как реализация федеральных полномочий происходит только через мембрану института согласования.

Федеральная территория как публично-правовое образование не наделена свойством территориальной автономии: территория федеральной территории не исключена из территории субъекта Российской Федерации, а границы федеральной

территории установлены по границам муниципального образования, созданного в установленном законом порядке.

Разрешение вопроса обеспечения территориальной автономии федеральной территории возможно через модернизацию конституционного представления о составе территории Российской Федерации. Норма предложения первой части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации должна включить в перечень состава России территории федеральных территорий.

4. Нормотворческое полномочие федеральной территории разделено. Часть нормотворческого регулирования реализуется непосредственно органами публичной власти федеральной территории, а часть – по согласованию с Правительством Российской Федерации. При этом согласительные процедуры не имеют регламента осуществления и распространяются в основном на полномочия органов публичной власти в сфере земельных и градостроительных отношений, то есть на полномочия, понимаемые в качестве муниципальных. Такой подход позволяет установить корреспондирующую связь между целями создания федеральной территории и практическими механизмами их достижения, отнесенными к компетенции федерального органа исполнительной власти, но не органа публичной власти федеральной территории.

5. Механизм формирования публичной власти федеральной территории продолжает тенденцию государственного строительства в России. Это институт делегирования полномочий по регулированию отдельных отношений иным лицам, не отнесенным к органам власти (специализированным государственным корпорациям). Цель такого делегирования – достижение экономического (то есть коммерческого) успеха. Делегирование полномочий имеет предел – исключительно сферу специального и экономического регулирования и не затрагивает институты, наделенные возможностями принуждения, в том числе суд, прокуратуру.

Применительно к субъектности федеральной территории от такого подхода следует отказаться и наделить органы публичной власти федеральной территории

полномочиями по принудительному обеспечению реализации собственного регулирования в случае их неисполнения добровольно.

6. Организация публичной власти федеральной территории – новый опыт по консолидированному, перенастраиваемому делегированию полномочий России, субъекта Российской Федерации и муниципального образования органам публичной власти. Под перенастраиваемым делегированием понимается возможность использовать органом публичной власти полномочия России, субъекта России или муниципалитета, либо отказаться от такого использования. Новый опыт объединяет в себе как эмпирику управляющей компании специального экономического субъекта (территории опережающего развития, особой экономической зоны и т.п.), так и признак территориальности публично-правового образования, но вопреки изменению природы реципиента делегирования остановлен у той же границы отказа от делегирования полномочий по властному понуждению в случае неисполнения установленного нормативного регулирования.

Преодоление ортодоксии (традиционализма) в территориальном представлении федеральной территории, то есть включение в нее акватории, позволит преодолеть ортодоксию (традиционализм) в отказе от делегирования федеральных институтов принуждения органам публичной власти федеральной территории, поскольку ведение хозяйственной деятельности в морской акватории предполагает реализацию комплекса полномочий федеральных органов исполнительной власти, в том числе полномочий по привлечению к административной ответственности. Именно административное понуждение выступает очевидно приемлемой границей передачи принудительных полномочий органов государственной власти России и субъектов России органам публичной власти федеральной территории.

7. Публичная власть федеральной территории при текущем уровне ее строительства фактически является уровнем муниципальной организации, которой приданы отдельные (хотя и значительные по объему) функции субъекта Российской Федерации. Для обеспечения публичной власти федеральной

территории переданы доходные источники уровня субъекта Российской Федерации и доходные источники муниципального уровня. Расходные обязательства федеральной территории обеспечивают исполнение части функций в государственном управлении субъекта Российской Федерации и части функций в разрешении вопросов местного значения.

Делегирование федеральной территории полномочий по принуждению (положение 5, выносимое на защиту) изменит публично-правовую природу института федеральной территории и позволит постулировать суждение о ней как о государственном публично-правовом образовании.

8. Понятию «территория федеральной территории», легализованному в нормативном правовом регулировании через закрепление в федеральном законе местоположения границ без согласования со смежными публично-правовыми образованиями, приданы свойства такого наличия территории, что равноценно в смысловом восприятии свойству территории публично-правового образования – субъекта Российской Федерации. Однако данное восприятие является фиктивным, поскольку граница субъекта из своего правового и учетного характера исключает конфликтность через конституционно определенную процедуру согласования границ субъектов Российской Федерации. Наличие процедуры само по себе не означает отсутствие возможности конфликта, но означает наличие способа его урегулирования при возникновении. Понятие «территория федеральной территории» указанный потенциал конфликтности не исчерпывает, поскольку процедура согласования границ, достижения непротиворечивого консенсуса перемещена на неформализуемый «подземный этаж» регулирования, не видимый и не воспринимаемый правоприменителем, но реализуемый при принятии закона (нормы), устанавливающей границы федеральной территории. То есть граница федеральной территории основана на воле федерального законодателя, формирование которой регламентно включает в себя получение отзыва на законопроект субъекта РФ, в чьих границах формируется федеральная территория. Такая подмена процедуры согласования границы федеральной территории нуждается в легализации на уровне закона, исчерпывая тем самым подспудный

конфликтотенный потенциал делимитации территории субъекта РФ и территории федеральной территории.

9. Отсутствие самостоятельной формы собственности федеральной территории имеет в системе действующего нормативного правового регулирования исключительно паллиативные средства компенсации посредством использования специального института публичного сервитута для отдельных целей. Использование публичного сервитута для отдельных целей позволит заместить отсутствие самостоятельной формы собственности федеральной территории при возникновении имущественных споров, основанных на конфликте публичного и частного интересов использования (перераспределения использования) территории и отдельных земельных участков. Во-первых, публичный сервитут для отдельных целей обеспечен механизмом встречного предоставления; во-вторых, он обладает свойствами правовой определенности, формируемыми инструментами публичных слушаний (общественных обсуждений), итоги которых не предполагают ревизии реализации публичного интереса; в-третьих, имеет досудебный инструмент урегулирования.

10. Права жителя федеральной территории на участие в выборах и участие в решении вопросов местного значения по объему не эквивалентны аналогичным правам жителя иного публично-правового образования в составе России: во-первых, у жителей федеральной территории отсутствует право на отзыв члена Совета федеральной территории, во-вторых, отсутствует право на согласование изменения границ публично-правового образования, в-третьих, возможность выдвижения кандидатов в члены представительного органа имеется только у политических партий, но отсутствует у иных общественных объединений. В-четвертых, жители федеральной территории не представлены в списках присяжных, составляемых на муниципальном уровне. В-пятых, участие жителей федеральной территории в местном референдуме не предусматривается.

В данной связи соотношение прав жителя федеральной территории на участие в выборах и на участие в решении вопросов местного значения не соответствует объему прав жителя иного муниципального образования и умаленные права на

участие в решении вопросов местного значения замещаются снижением бремени имущественного налогообложения.

Но, кроме этого, также необходима норма о закреплении права жителей федеральной территории на участие в отправлении правосудия.

11. Представительный орган публичной власти федеральной территории нуждается в дополнительных средствах легитимации, поскольку делегирование полномочий происходит не только посредством выражения власти народа в свободных выборах, но и от иных представителей, не имеющих сопоставимой легитимности. В качестве таких средств дополнительной легитимации предлагается рассмотреть усовершенствованный институт публичных слушаний.

12. Конституционно-правовое понятие «единая система публичной власти», раскрытое в норме закона о Государственном Совете Российской Федерации, означает систему уже сформированных государственных и муниципальных органов, в которую не включены органы публичной власти федеральной территории.

Необходимо закрепление роли Государственного Совета Российской Федерации в формировании и деятельности органов публичной власти федеральной территории как универсального органа, регулирующего отношения в формировании института единой публичной власти.

13. Организация публичной власти федеральной территории как публично-правового образования позволяет объединить функции и полномочия, сепарированные в ординарном правовом порядке государственного устройства. Такое объединение открывает окно возможностей для создания экономических конкурентных преимуществ результатов труда и производства.

14. Архитектура полномочий органов публичной власти федеральной территории состоит из двух уровней. Первый – это полномочия, обязанность исполнения которых является неотъемлемой, второй – полномочия, возможность исполнения которых зависит от наличия (отсутствия) соглашения о принятии их к исполнению органом публичной власти или, напротив, о передаче их органам

государственной власти и органам местного самоуправления от органов публичной власти федеральной территории.

Кроме того, в качестве особой (специальной) характеристики федеральной территории как субъекта права следует указать права на установление особенностей регулирования отдельных правоотношений в границах федеральной территории.

15. Особые (специальные) свойства организации публичной власти федеральной территории:

во-первых, объединение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в единых органах публичной власти федеральной территории;

во-вторых, формирование органов публичной власти смешанными методами: посредством выборов и посредством делегирования полномочий от главы государства и от исполнительных органов федерального и регионального уровней;

в-третьих, отсутствие самостоятельности в осуществлении органами публичной власти предоставленных им полномочий государственного управления и только частичная самостоятельность в осуществлении полномочий в вопросах местного значения;

в-четвертых, смещение баланса разделения властей к представительному органу публичной власти, выраженному в отсутствии самостоятельного противовеса в части нормоконтроля и заменённому на предварительное согласование нормативного регулирования;

в-пятых, снижение относительно обычного объема прав на местное самоуправление в части формирования и влияния на представительный орган власти федеральной территории.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость исследования заключается в формулировании цельной и непротиворечивой доктрины особенностей организации публичной власти федеральной территории с предлагаемыми средствами дальнейшего

совершенствования регуляторной компетенции. В работе выделены и сформулированы принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории. Практическое создание федеральной территории является одной из граней реализации концепции единства публичной власти, имплементированной в Конституцию Российской Федерации поправкой 2020 года. В основу созданной федеральной территории «Сириус» легло объединение дальнейшего использования объектов олимпийского наследия и самореализация своевременно выявленных талантов, в том числе в области спорта. Поэтому верным будет утверждение о том, что практическая значимость исследования заключается в экстраполяции условий создания федеральной территории наличием уникальных условий, которые сами по себе не находятся в причинной связи в системе государственного управления. Так, например, сочетание в Приморском крае правового режима свободного порта Владивосток и тенденции масштабного жилищного строительства предполагает аналогичную консолидацию полномочий публичной власти в единых органах для установления общего правового режима, объединяющего инфраструктурную обеспеченность массового жилищного строительства с товарооборотом свободного порта.

Результаты исследований в сфере особенностей организации публичной власти федеральной территории могут быть использованы системообразующим органом в сфере организации единства публичной власти в Российской Федерации.

Кроме того, практическая значимость состоит в возможности использования результатов исследования при нормотворчестве как в отношении существующей федеральной территории, так и применительно ко всему институту особенностей организации публичной власти федеральных территорий.

Данные исследования можно использовать при подготовке грантовых заявок и написании аналитических записок.

Апробация результатов диссертационного исследования. Все выводы, содержащиеся в исследовании, были сформулированы и опубликованы в монографиях 2018, 2020 гг. и ведущих юридических журналах (2014-2022 годы), обсуждены на научных конференциях.

Положения настоящего исследования докладывались на конференциях:

1. X Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С.Н. Братуся, 15 октября 2015 года, г. Москва;
2. III Международная научная конференция, посвященная памяти профессора В.М. Курицына, «Идеи конституционализма в юридической науке: история и современность». Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 19 декабря 2018 года, г. Москва;
3. Первая межвузовская научно-практическая конференция Баскинские чтения. СЗИУ РАНХиГС, 25 апреля 2019 г. Санкт-Петербург;
4. IV Международная научно-практическая конференция Колбасовские чтения на тему: «Экологические и градостроительные парадигмы развития современного общества», 25 февраля 2020 года, г. Москва;
5. Международный межвузовский научный семинар в Санкт-Петербургском горном университете «Современное общество: проблемы, противоречия, решения», 29 мая 2020 года, г. Санкт-Петербург;
6. Межвузовская научно-практическая конференция Вторые Баскинские чтения «Изменения в праве: новаторство и преемственность», СЗИУ РАНХиГС, 14 октября 2020 года, г. Санкт-Петербург;
7. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики» в рамках VII Ежегодных научных чтений, посвящённых памяти почётного президента Санкт-Петербургской юридической академии профессора Зыбина Станислава Фёдоровича, Санкт-Петербургская юридическая академия, 25 ноября 2020 года, г. Санкт-Петербург;
8. Международная научно-практическая конференция «Эколого-правовой режим водопользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика», 10 июня 2021 года, г. Санкт-Петербург;
9. 2021 ACSN Annual conference public service development and cooperation. Date: 27-29 October 2021 (Wednesday, Thursday, Friday), Astana.
10. V Международная научно-практическая конференция на тему «Поддержка конкуренции: экономические и юридические механизмы обеспечения

баланса интересов производства и потребления», Санкт-Петербургский государственный университет, 4 февраля 2022 года, г. Санкт-Петербург;

11. Третья международная научно-практическая конференция по вопросам государственного управления и общественного развития Горчаковские чтения, 25 ноября 2021 года, г. Санкт-Петербург;

12. Международный VI Невский форум 2022 года «Реформы в России: от Петра великого до наших дней», 23-25 июня 2022 года, г. Санкт-Петербург;

13. Международная научно-практическая конференция «Углеродная нейтральность и глобальное экологическое управление» в рамках реализации совместных мероприятий СЗИУ РАНХиГС с Северо-Западным университетом политики и права КНР, 12 июля 2022 года, г. Санкт-Петербург (Российская Федерация) – г. Сиан (Китайская Народная Республика).

14. VI Всероссийский юридический форум «Реформа гражданского законодательства: некоторые результаты и новые проблемы», 21 сентября 2022 года, г. Москва;

15. Международная научная конференция Четвертые Баскинские чтения «Справедливость как доминанта правового порядка», Северо-Западный институт управления РАНХиГС, 2 ноября 2022 года, г. Санкт-Петербург.

С 2020 года автор является членом экспертной группы федеральной территории «Сириус» по обеспечению регулирования особенностей градостроительной деятельности федеральной территории «Сириус». Результатом работы группы является нормопроектирование положений статьи 46.1. Федерального закона Российской Федерации от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», рассматриваемых изменений в данные положения и подзаконных актов в ее исполнение: Постановление Правительства РФ от 25 октября 2021 г. № 1827 «Об утверждении Положения о подготовке и согласовании проекта генерального плана федеральной территории «Сириус», решение Совета федеральной территории «Сириус» от 29 сентября 2022 г. № 1-15/107 об утверждении Положения об особенностях и порядке проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в

границах федеральной территории «Сириус». Автором выработана новация в представлении понятия «элемент планировочной структуры федеральной территории», результаты которого опубликованы в журналах, индексируемых в базах WoS, Scopus. Существо новации в том, что элемент планировочной структуры федеральной территории (планировочный район и олимпийский район) сразу интегрируются в генеральный план, что обязывает федеральную территорию обеспечивать элемент объектами социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

Таким образом, апробация результатов исследования имеет практический, прикладной характер и используется в непосредственно строительстве институтов федеральной территории.

Кроме того, автор с 2020 года является экспертом комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Сельское хозяйство», с 2021 года – экспертом комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда» и принимает активное участие в формировании единой системы публичной власти во главе с Государственным Советом Российской Федерации (одно из положений, вынесенных на защиту). Именно эта задача имеет как практическое, так и доктринальное значение.

Перечень публикаций автора. По теме исследования автором были опубликованы следующие работы:

I. Монографии

1. Научно-практический комментарий к главе V.7 Земельного кодекса Российской Федерации «Установление публичного сервитута в отдельных целях». – Москва: Московский политех, 2020. – 200 с.

2. Научно-практическое руководство по реализации положений Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». – Санкт-Петербург, 2020. – 256 с. – (Перспективное градостроительство).

II. Статьи в рекомендованных изданиях

1. Modern urban development policy: normative regulation // Cuestiones políticas. Vol. 40 Núm. 72 (2022). p. 823-841 (в соавторстве со Спириным П.П.).
2. Phenomenology of collective will in the management of shared agricultural land plots // International journal of engineering and technology (UAE). 2018. № 4. t.4.p. 351-354.
3. Specifics of implementing the rule-making competence by public authorities of the Sirius federal territory // Journal of Advanced Pharmacy Education & Research. 2021. 11(3) p.167-173 (в соавторстве с Майбородой Э.Т., Спириным П.П.)
4. Новеллизация публичных сервитутов на земельные участки // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 20-22.
5. Публичные слушания в земельном праве // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 21-24.
6. Институт перераспределения земель публичной собственности в земельном праве // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 9-12.
7. Утраченная земельным правом категория «земельный участок» // Юрист. 2015. № 6. С. 42-46.
8. Предоставление земель публичной собственности на основе аукциона // Юрист. 2015. № 18. С. 40-46.
9. Принцип справедливости в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 11-15.
10. Формирование объектов правового регулирования в сфере акваториального планирования // Юрист. 2016. № 8. С. 37-41.
11. Право приватизации сельскохозяйственных угодий // Юрист. 2019. № 9. С. 53-59.
12. Взыскание задолженности по соглашению о публичном сервитуте для отдельных целей // Юрист. 2020. № 6. С. 49-55.
13. Понятие территории федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 55-58.
14. Цифровое согласование градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» // Юрист. 2021. № 12. С. 70-75.

15. Единство органов публичной власти в нормотворчестве федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. 2022. № 1. С. 67-74.

III. Другие публикации

1. Родовая подсудность оспаривания нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований // Судья. 2016. № 3. С. 43-46.

2. Субъекты правоотношений акваториального планирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 40-45.

3. Использование депозита нотариуса при заключении соглашения об осуществлении публичного сервитута // Нотариус. 2019. № 5. С. 37-40.

4. Нотариальный триггер для предотвращения обременения публичным сервитутом для отдельных целей // Нотариус. 2019. № 7. С. 33-37.

5. Установление публичного сервитута для отдельных целей в отношении части земельного участка // Нотариус. 2020. № 4. С. 41-44.

6. Нотариальный округ на федеральной территории // Нотариус. 2021. № 1. С. 12-16.

7. Наделение генерального план федеральной территории «Сириус» сигнификатом доверия // Юридический мир. 2021. № 12. С. 21-25.

8. Наследование жителями федеральной территории «Сириус» // Наследственное право. 2021. № 2. С. 35-38.

9. О месте общественных обсуждений, публичных слушаний в системе регулирования публичного сервитута для отдельных целей // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 9-13.

10. Особенности регулирования градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2021. № 4. С. 15-20.

11. Легитимация публично-правовой природы федеральной территории // Нотариус. 2022. № 1. С. 15-19.

12. Подсудность правовых актов органов публичной власти федеральной территории, принимаемых по согласованию // Судья. 2022. № 1. С. 51-56.

Структура работы. Исходя из того, что в работе анализируется совместное воплощение двух новых институтов – публичной власти и федеральной территории, она построена из самостоятельных глав, смысловых блоков, раскрывающих соответственно особенности организации публичной власти и субъектность федеральной территории как публично-правового образования.

Поскольку регулирование имущественных отношений федеральной территории не закрепило самостоятельной формы собственности, то для целей публичной функции определено использование объекта федеральной территории, для участия в гражданском обороте – использование публичного сервитута для отдельных целей.

С учетом того обстоятельства, что сама по себе федеральная территория имеет правовой исторический дискурс в зарубежных правовых порядках, его анализу и классификации различных видов и типов федеральной территории посвящена вторая глава работы.

Третья глава раскрывает механизмы единых органов публичной власти в федеральной территории и определяет место органов публичной власти в системе государственного и муниципального управления. Отдельным значимым аспектом данной главы выступает регулирование имущественных отношений федеральной территории и предложения по самостоятельной форме собственности и вещному праву федеральной территории как самостоятельного субъекта права.

В четвертой главе вычленена правосубъектность федеральной территории и сформулированы предложения по совершенствованию организации публичной власти, разработаны общие основы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.

В заключении формулируются выводы, сделанные в ходе исследования федеральной территории и организации публичной власти.

I. Федеральная территория: общетеоретический анализ

1. Экспликация понятия «федеральная территория»

Федеральный конституционный закон 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» в числе изменений Конституции Российской Федерации переформулировал содержание части 1 статьи 67.

Ранее имевшая место редакция указанной нормы закрепляла, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

В данном федеральном конституционном законе содержится дополнение к данной норме, указывающее на возможность создания федеральных территорий. В соответствии с указанным федеральным законом осуществляется организация публичной власти на федеральных территориях.

Непосредственно дефиниции вводимому конституционному понятию «федеральная территория» указанная норма не дала, будучи по построению отсылочной к федеральному закону.

По буквальному значению рассматриваемого положения Конституции в соответствии с одним федеральным законом на территории Российской Федерации потенциально могут быть созданы федеральные территории – во множественном числе. То есть норма устанавливает, что одним федеральным законом может быть создано две и более федеральных территории. Вопреки указанному Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» создана одна одноименная федеральная территория. Очевидно, справедливым

выступит предположение и о дальнейшем создании федеральных территорий отдельными законами о каждой из них без пред установления общего для всех них единства правового статуса. Такой подход, будучи конъюнктурно востребованным для целей отдельно регулируемых отношений, сам по себе является препятствием к формированию нормативного представления имеющего свойства определенности о понятии федеральной территории по законодательству России. В то же время нельзя исключить, что и течение времени, обогащенное традиционным для Российской Федерации законотворчеством, позволит накопить такие свойства в определениях федеральных территорий, даваемые отдельными законами о каждой из них, что позволят доктринальному осмыслению выявить общие черты нормативного регулирования для всего класса этого явления.

В текущем регулировании статья 2 Закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ определяет, что федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование. Согласно тексту приведенного закона, цели создания федеральной территории «Сириус» - «обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышение ее инвестиционной привлекательности, необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации»¹.

Термин «публично-правовое образование» используется в отраслевом законодательстве и в доктрине как частноправовых, так и публичных отношений. Так, термин устойчиво используется в Бюджетном и Гражданском кодексах. Статья 6 БК России по смыслу, даваемому термину «расходное обязательство», перечисляет в качестве публично-правовых образований Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. – № 52. – Часть I. – Ст. 8583.

В ГК Российской Федерации термин указывается в пункте 5 статьи 66 и в пункте 1 статьи 114, находящихся в корреспондирующей взаимосвязи со статьей 125, в которой закрепляется порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

В этом же значении – участия государства, его субъектов и муниципальных образований в обороте, основанном на встречном представлении исполнения обязательств, - термин «публично-правовое образование» используется в отдельных отраслевых законах (например, статья 4 Закона РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», пункт 11 статьи 2 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» и т.д.).

Вообще, стоит заметить, что государство присутствует в современной экономической модели достаточно активно в отличие от экономической индифферентности Российской империи. Как отмечает А.Е. Молотников, «в дореволюционный период русской истории вопрос об участии государства в капиталах акционерных компаний практически не рассматривался»². Государство осуществляло хозяйственную деятельность при помощи иных организаций - следуя языку приводимого в пример времени, казенных заводов, фабрик и мануфактур³. Напротив, не используемые государством экономические активы передавались им в частную собственность⁴.

Изложенное означает, что Россия как государство не выступает в качестве единого субъекта в гражданских, бюджетных, хозяйственных (корпоративных) и иных отношениях, предполагающих возможность встречного исполнения обязательства, имеющего финансовый элемент и его эквивалент в качестве предмета отношения, а является множеством субъектов, что предопределено

² Молотников А.Е., Текутьев Д.И. Особенности участия государства в управлении акционерными обществами // Слияния и поглощения. – 2012. – № 7. – С.39.

³ Устав о промышленности. СЗРИ. Т. XI. Ч. II. ст. 5, 9. – СПб., 1912. – С. 48, 63.

⁴ Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Специально для системы «Гарант», 2019.

особенностями отечественного государственного, этнического и социально-экономического устройства.

В статье 124 ГК Российской Федерации определяется система публично-правовых образований. В их состав входят следующие субъекты: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации - республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Перечисленные субъекты, отнесенные приведенным регулированием к публично-правовым образованиям, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами.

При этом как юридические лица, так и публично-правовые образования являются юридическими фикциями. Так, Б.Б. Инжиева отмечает указанное сходство: «Юридическое лицо и государство похожи в том, что они являются искусственными образованиями (фикциями), необходимыми для определенных целей и участвующими в гражданском обороте не из их природных свойств, а из требований законодательства»⁵.

Характеризуя публично-правовые образования в качестве отдельной группы субъектов оборота, можно выделить следующие свойства, им присущие:

1. Организационное единство публично-правовых образований. Данное свойство выражается в том, что все публично-правовые образования участвуют в обороте через создаваемые ими органы. Состав и компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются законодательством Российской Федерации: Конституцией, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Однако неизменным является реализация принципа

⁵ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / Под ред. А.Я. Рыженкова. – М.: Юстицинформ, 2014. – С.25.

разделения властей на представительную, исполнительную и судебную, который применительно ко всякому органу государственной власти, местного самоуправления не позволяет ему объединить в себе в качестве единого органа приведенные функции.

По справедливому замечанию А.А. Старовойтова, детальное изучение данного критерия сопряжено с трудностями в определении содержания таких понятий, как «организационная структура», «организационно-правовая форма» и «организационно-правовые формы деятельности»⁶. Отсутствие единообразной практики их организации, которая в полной мере соответствовала бы функциям государственного управления, отрицательно сказывается на всей властной системе в целом, в буквальном смысле дестабилизируя ее. Исходя из определения, сформулированного А.А. Старовойтовым, «под организационно-правовой формой органа власти следует понимать установленный государством способ учреждения органа власти, определяющий правовое положение, внутреннюю организацию и содержание его деятельности»⁷. В данном случае логическая формулировка понятия «организационно-правовая форма» описывает такие существенные признаки органа власти, как организационное единство; функциональное предназначение; организационная и имущественная обособленность; компетенционная самостоятельность, обеспечивающая право от имени государства осуществлять государственное управление; а также юридическая ответственность перед государством, гражданами и юридическими лицами.

2. Имущественная обеспеченность публично-правового образования активами двух видов. К первому виду активов можно отнести финансы (бюджеты) и иное имущество, направленное на реализацию функций публичных, властных функций. Второй вид активов – имущество, используемое в обороте публично-правовым субъектом для ведения экономической деятельности, которая сама по себе не связана с отправлением какого-либо публичного полномочия.

⁶ Старовойтов А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 45.

⁷ Старовойтов А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 46.

При этом публично-правовым образованиям непосредственно имущество принадлежит на праве государственной собственности (России и субъектам Федерации) и на праве муниципальной собственности (муниципальным образованиям).

Обособленным видом имущества, также принадлежащим на праве собственности публично-правовым образованиям, выступают природные ресурсы, отдельное место среди которых законодательством отведено земле, которая через средства индивидуализации учета становится иным объектом регулирования – земельным участком, частью земельного участка.

Имущественная автономия публично-правовых образований позволяет закрепить за ними возможность наступления имущественной ответственности.

3. Территориальная автономия публично-правовых образований – важнейшее свойство, дифференцирующее данную группу от иных лиц, субъектов оборота и публично-правовой деятельности.

Само по себе значение территории не наделено в праве исчерпывающей характеристикой смыслового значения. Данное понятие используется в качестве характеристики объекта регулирования в экологических правоотношениях (Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»), в качестве имманентного свойства одного из специальных правовых режимов при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности (например, Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» и т.д.), в качестве элемента правового режима в земельных отношениях (ст. 3 ЗК Российской Федерации) и в правоотношениях градостроительной деятельности.

Единого нормативного значения термин не имеет, и применительно к публично-правовой организации управления его понимание в законодательстве чрезвычайно разнообразно: федеральные округа, военные округа, судебные округа, избирательные округа (округа референдума), приграничные территории и т.д.⁸ Нельзя не согласиться с мнением Н.Н. Поповой о том, что, будучи многогранным понятием, территория дифференцируется по существующему на ней правовому режиму⁹.

На соединение в понятии «состав территории государства» двух подходов – физического и политического – указывает А.Н. Лебедев. Физический подход заключается в перечислении только некоторых элементов земной поверхности, формирующих территорию государства: это территориальное море, внутренние воды и воздушное пространство. При этом он заостряет внимание на том, что в этот перечень не входит «суша (сухопутное пространство) и недра»¹⁰. Политический же подход устанавливает вхождение в состав Российской Федерации территорий ее субъектов без указания конкретных компонентов (физических сред) этих территорий¹¹.

Иную точку зрения на определение состава территории высказывает С.Н. Бабурин: так, политическую суть территориального объединения публичной власти он предлагает характеризовать понятием «структура территории», а под непосредственно составом территории понимать только ее геолого-географическое строение¹².

Территориальная автономия как имманентное свойство публично-правового субъекта реализуется через установление границ публично-правового образования. Применительно к Российской Федерации ее границами выступает государственная граница, под которой статья 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О

⁸ Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – С. 158-160.

⁹ Попова Н.Н. Территория как объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 9.

¹⁰ Лебедев А.Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. – М., 2003. – Вып. 4. – С. 77.

¹¹ Лебедев А.Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации // Конституционный строй России. – М., 2003. – Вып. 4. – С. 77.

¹² Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. – М., 2010. – С. 114.

Государственной границе Российской Федерации» понимает линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Понятие границ субъектов Российской Федерации нормативно не определено, и в приведённой связи оно может быть представлено как пространственные пределы территории субъекта Российской Федерации, сведения о которых внесены в установленном порядке в единый государственный реестр недвижимости согласно требованиям статьи 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», и изменение которых допускается с взаимного согласия сопредельных субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации.

Приведенная дефиниция объединяет характеристику территории субъекта РФ через ее индивидуализацию в границах в качестве объекта публично-правового регулирования и указывает, что исключительно в указанных пределах реализуется полномочие конкретного субъекта РФ, поскольку обратное - реализация полномочий двух и более субъектов РФ в отношении одной территории - предполагает разрешение вопроса о границе по их обоюдному согласию.

В литературе предлагаются иные варианты дефиниций. Так, А.Н. Чертков указывает на возможность такой формулировки границы субъекта РФ: линия, определяющая пределы территории субъекта Российской Федерации и отделяющая состав территории субъекта Российской Федерации от составов территорий других субъектов Российской Федерации¹³.

Очевидно, что необходимость недвусмысленного определения границ субъектов РФ обусловлена задачей определения территории распространения функциональности органов государственной власти субъектов Федерации, но используется и для территориального разграничения компетенции судов по

¹³ Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 17.

отправлению правосудия как в части исключительно федеральной компетенции, так и в части полномочий субъектов РФ. Негативные последствия отсутствия делимитации границ субъектов Федерации, прежде всего неопределенность в использовании земель, расположенных в районах их прохождения, справедливо отмечает Т.Я. Хабриева. По ее мнению, необходимы правила установления границ, закрепленные законодательно¹⁴.

Частью 3 статьи 67 Конституции закреплено, что границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Утверждение изменения границ между субъектами РФ в соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 102 Конституции РФ относится к ведению Совета Федерации, Регламентом которого в части 1 статьи 145 закреплен перечень документов, представляемый для разрешения данного вопроса: а) соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), границы между которыми предполагается изменить, и утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов РФ; б) обоснование изменения границ, согласованное субъектами РФ (пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности изменения границ между субъектами РФ, сведения о соответствующих территориях, перечень расположенных на них административно-территориальных и муниципальных образований, копии документов о результатах выявленного в соответствии с законодательством субъектов РФ мнения населения, проживающего на соответствующих территориях, по данному вопросу); в) карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами РФ и предлагаемой линией границы между ними (картографическое изображение линии границы).

Изложенное позволяет заключить, что свойство территориальной автономии России и субъектов РФ как публично-правовых образований находится в неразрывном единстве со свойством территориальной целостности. Как на

¹⁴ Доклад на круглом столе 26 июня 2001 г. в Институте государства и права РАН «Границы между субъектами Российской Федерации и их изменение» // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 109.

территорию России в целом (часть 2.1. статьи 67 Конституции), так и на территории субъектов РФ распространено действие указанного свойства. С этой точки зрения территория РФ представляет собой системное территориальное целое, частями которого являются субъекты РФ, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, а территориальное целое субъектов РФ в свою очередь состоит из частей – территорий муниципальных образований.

Границы муниципальных образований также не имеют нормативного закрепления. Статья 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечисляет требования по установлению и изменению границ муниципальных образований, систематизация которых позволяет выявить следующие критерии по их закреплению:

- «субъект РФ – поселение»: требуется разграничение территории субъекта Российской Федерации между поселениями;
- «муниципальный район – поселение»: все поселения должны входить в состав муниципальных районов за исключением такого вида муниципального образования, как городской округ;
- «городской округ - муниципальный район»: городской округ не входит в состав муниципального района;
- «поселение – поселение»: территория одного поселения не может входить в состав территории другого поселения;
- «населенный пункт – поселение»: территория населенного пункта полностью входит в состав поселения¹⁵.

Тем не менее, статья 10 данного закона закрепляет формы муниципального образования (городские, сельские поселения, муниципальные районы, муниципальные и городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородские территории городов

¹⁵ Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. И.В. Бабищева. – М., 2008. – С. 8-9, С.37-38.

федерального значения) и определяет принципиальное понимание его территории как территориального элемента РФ, в пределах которого народ осуществляет свою власть посредством местного самоуправления, позволяющего населению самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, учитывая исторические и иные местные традиции, решать вопросы местного значения, что также установлено в части 2 статьи 1 указанного закона.

Таким образом, границы публично-правового муниципального образования должны определяться как внесенные в установленном порядке в единый государственный реестр недвижимости сведения о территориальных пределах решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, установление и изменение которых поставлено в зависимость как от волеизъявления населения, так и от структурной организации форм местного самоуправления. Закрепление двух, а не одного критерия в изменении и установлении границ позволяет вынести суждение о такой степени закрепления территориальной автономии как имманентного свойства за муниципальным публично-правовым образованием, которая не позволяет ему вступить в противоречие со свойством территориальной автономией субъекта РФ, а в отдельных случаях – со свойством территориальной автономии России.

Следовательно, территория Российской Федерации – это системное территориальное целое, состоящее из территорий субъектов, территориального моря, внутренних вод, воздушного пространства над ними. А в свою очередь территории субъектов РФ состоят из территорий муниципальных образований, дальнейшая делимость которых исчерпана ввиду отсутствия у нее системообразующего значения.

Говоря о наличии свойства территориальной целостности муниципального образования, стоит указать, что оно не может быть сопоставлено со свойством территориальной целостности Российской Федерации и со свойством территориальной целостности субъекта РФ. Очевидно, что умаление свойства целостности России выступает причиной умаления суверенитета России, а

умаление свойств целостности субъекта РФ или муниципального образования означает лишь перераспределение территориальной компетенции между сопредельными субъектам РФ или перераспределение возможности осуществления населением вопросов местного значения перераспределением акцентов интересов населения применительно к историческим и иным местным традициям.

Примечательно, что конфигурация законодательного регулирования, определившая, что в состав территорий России помимо территорий ее субъектов включаются, во-первых, внутренние воды, во-вторых, территориальное море и, в-третьих, воздушное пространство над ними, позволяет территорию внутренних вод, территориального моря в части относить к территории субъекта РФ в случае возведения в ней искусственного земельного участка. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, – это сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки донного грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них.

Результатом процесса искусственного намыва территории является фактическое изменение границ и характеристик территорий субъектов государства и (или) муниципальных образований. В качестве примеров можно привести острова и полуострова, которые создаются (намываются) в Санкт-Петербурге (полуостров «Морской фасад» площадью 440 га), у побережья Сочи (архипелаг «Остров Федерация» площадью около 300 га) и в Анапе (полуостров «Золотая

Миля» площадью 1300 га)¹⁶. В свою очередь территория России в соответствующей части внутренних вод и территориального моря становится частью России и входящих в ее состав субъектов РФ, что само по себе не влияет на свойство ее территориальной целостности, но оказывает (может оказывать) влияние на суверенитет, распространение которого в территориальном море осуществляется в отношении 12-мильной зоны, исчисленной от береговой линии, смещение которой происходит в результате образования искусственных земельных участков.

Изложенное позволяет заключить, что совокупность свойств территориальной автономии и целостности территорий публично-правовых образований находятся в таком взаимодействии, что указанные свойства неразумно рассматривать обособленно друг от друга.

4. Свойство нормативно-правового регулирования присуще всем рассматриваемым публично-правовым образованиям.

Согласно устоявшемуся представлению в доктрине, нормотворческая деятельность (нормотворчество) являет собой часть юридической практики, а именно деятельности по изданию юридических предписаний¹⁷. Иначе говоря, нормотворчество – это регламентированная определенными правилами деятельность уполномоченных субъектов, сущностью которой является разработка, рассмотрение, принятие и официальное обнародование нормативно-правовых актов. Результатом нормотворческой деятельности является нормативный правовой акт.

Пунктом 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что нормативный правовой акт обладает следующими характерными признаками: издание его в установленном порядке

¹⁶Мамчиц Р. Города на воде: оправданы ли расходы? URL: <http://www.dailystroy.ru/foreign/647.html> (дата обращения 05.09.2021); Лешечкина Н. Рукотворные острова. URL: <http://www.resortproperty.ru>; В Анапе намоют «Золотую милю». На территории лимана Витязевский построят курортный комплекс. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/809131> (дата обращения 05.09.2021).

¹⁷ Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учебник. – М.: Прометей, 2017. – С. 162.

управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Тем не менее, ключевое значение в процессе признания нормативно-правовым того или иного акта имеет специфика его содержания, которая определяется только на основе проводимого соответствующим судом анализа. Вследствие этого необходимо учитывать тот факт, что, например, акт, издаваемый для установления правового режима конкретного объекта публичного права, обязателен для неопределенного круга лиц. Этим свойством обладают такие официальные документы, как правовой акт об установлении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; об установлении границ зон с особыми условиями использования территории; решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд; об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации; двух и более субъектов Российской Федерации и самой Российской Федерации в целом¹⁸.

Непосредственно законодательное закрепление процедуры нормотворчества, ее результатов в нормативном правовом регулировании Российской Федерации не установлено. Проблема отсутствия так называемого «закона о законах» является настолько застаревшей, что профессиональным правосознанием ее восприятие в таковом качестве фактически утрачено. Но не утрачена актуальность необходимости принятия такого закона¹⁹: напротив, решение этого вопроса – один

¹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 2. – февраль.

¹⁹ Лукьянова Е.А. Закон о законах // Законодательство. – 1999. – № 11. – С.80.

из самых важных и объемных пунктов повестки дня современного механизма правового регулирования.

В то же время, если обратиться к действующим юридическим документам, регулирующим юридическую технику, то несложно удостовериться в том, что они присутствуют²⁰. Но они не осуществляют регулирования отношений по вопросам системности, упорядоченности нормотворчества, по процедурам кодификации и по выработке критериев оценки субъектом законодательной инициативы возникновения в обществе новой нормы поведения, нуждающейся в формализации, то есть в закреплении в качестве нормы закона, подзаконного акта.

Возвращаясь к утверждению, что в сфере российской «правовой действительности» так называемый «закон о законах» не является законодательной новеллой, следует привести такой пример: законопроект ФЗ №96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации», в первом чтении принятый Государственной Думой РФ в 1996-м году, был отклонен через 8 лет – в 2004-м году. В обновленном виде он снова вынесен Министерством юстиции РФ на общественное обсуждение и опубликован на Едином портале размещения информации²¹.

Очевидным является формализованный доктриной факт, что норма права формируется в обществе самостоятельно и не может быть навязана обществу извне. По существу, нормотворческая задача – своевременно выявить и формализовать в нормативном правовом акте такую норму. Современная правовая модель России компенсировала отсутствие механизма по своевременной формализации нормы права представительными (законодательными) органами судебным нормотворчеством, которое не является правовым феноменом, присущим лишь отечественной системе. В ряде трудов современной юридической литературы данный феномен подвергнут всестороннему, в том числе компаративистскому

²⁰ Например: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вн2-18/490; Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

²¹Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» – URL:http://regulation.gov.ru/project/21982.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15453 (дата обращения 25.06.2021).

анализу. Так, например, П.А. Гук отмечает, что функция нормотворчества органов судебной власти является одной из актуальных и сложных проблем современной юридической науки в России²². А.А. Малюшин указывает на то, что формирование доктрин судебного нормотворчества в различных правовых системах складывалось по-разному, в зависимости от того, какой источник права в иерархии нормативных правовых актов играл ключевую роль²³. М.С. Чунина, анализируя взгляды отечественных и зарубежных юристов на феномен судебного нормотворчества высших судебных органов государств Европы, принадлежащих к романо-германской (континентальной) правовой семье, находит возможным прямое заимствование положительного опыта в отечественную правовую систему²⁴.

Так или иначе, применительно к целям настоящего исследования следует заключить, что функция нормотворчества – также суть имманентное свойство публично-правовых образований.

5. Завершающим в череде признаков, характеризующих публично-правовое образование, следует указать следующее свойство: возможность их участия в обороте наряду с ординарными субъектами оборота. На равных началах с ними, как указывает пункт 2 статьи 124 ГК РФ. Но если следовать замечанию О.Е. Кутафина, то публично-правовые образования в статусе субъектов гражданского права не создаются специально для участия в гражданско-правовых отношениях: эта функция «носит для них вспомогательный по отношению к основной деятельности, хотя и вынужденный характер»²⁵, чем существенно отличает их от юридических лиц. Такой же позиции придерживается и Конституционный Суд России, сформулировавший в Определении от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» положение, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования

²² Гук П.А. Функция нормотворчества высших судов России // Российская юстиция. – 2019. – № 3. – С. 35.

²³ Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество (правоустановление) в Российской Федерации как особая форма современного правотворчества // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 7.

²⁴ Чунина М.С. Феномен судебного нормотворчества в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи // Российская юстиция. – 2020. – № 5. – С. 21.

²⁵ Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С.50.

– это участники правоотношений, обладающие специальной правоспособностью, обусловленной ее публично-правовой природой и не совпадающей с правоспособностью других субъектов гражданского права – в частности, граждан и юрлиц, которые преследуют в первую очередь частные интересы. Тем не менее, исходя из пункта 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, нормы о юридических лицах применяются и к участвующим в гражданских отношениях субъектам власти, если иное не предусмотрено соответствующим законом или особенностями таковых субъектов.

Анализ особенностей участия публично-правовых образований в гражданском обороте позволяет заключить, что имущественная ответственность образований имеет более ранний предел, нежели ответственность ординарных субъектов. Граждане, юридические лица в случае неспособности отвечать по имущественным обязательствам подвергаются процедуре банкротства, в ходе которой выявляются кредиторская и дебиторская задолженности, за счет публичной продажи последней предпринимаются попытки погашения первой, а в завершении процедуры непогашенные (неоплаченные) права требования выбывают из оборота. Относительно публично-правовых образований данная процедура не применима. Очевидно, что у этого есть как минимум две причины: исходным создателем публично-правового образования является формализованная нормативным правовым актом коллективная воля людей, проживающих на определенной территории и объединённых совокупностью уникальных, только им присущих качеств, отличающих их от иных групп. Этими особенностями являются исторические традиции, язык, этническая взаимосвязь, общность культурных ценностей и т.д. Вторая причина гораздо более прозаичная. Публично-правовому образованию принадлежат природные ресурсы территории, не носящие индивидуализированного характера и не вовлеченные в оборот в качестве имущественного актива. Оценка природных богатств носит достаточно условный, общий характер и не может быть установлена с определенностью до их добычи. Кроме того, публично-правовое образование является правообладателем и всей собственности, относимой к публичной.

Необходимо отметить, что устоявшимся в юридической науке мнением, правомерно выраженным А.В. Винницким, является то, что на сегодня в России еще не сложилось в окончательном виде доктрины публичной собственности (до сих пор ведется полемика и о самой правомерности этого термина), не сформировалось достаточной нормативно-правовой базы для регулирования соответствующих отношений²⁶.

При таком положении и дебиторская часть имущественных прав и обязанностей публично-правового образования не имеет свойства определенности, что априорно исключает возможность реализации процедуры обращения взыскания на имущество публично-правового образования как в части ликвидных активов находящегося в обороте имущества (публичной собственности), так и активов не формализованных, а лишь наделенных потенцией к вовлечению в оборот.

Кабанова И.Е. отмечает, что именно для разрешения приведенной коллизии – участия публично-правовых образований в гражданском обороте на условиях провозглашенного равенства с физическими и юридическими лицами при его фактическом отсутствии и невозможностью обращения взыскания на активы публично-правового образования, обеспечивающими собственно его публичность в России – были созданы публично-правовые компании. Восстановление нарушенных прав лиц, пострадавших в результате деятельности субъектов, обладающих публично-властными полномочиями, является отнюдь не «благодеянием» со стороны публичных субъектов, а объективной социально-экономической и этической необходимостью и непременным условием развития демократического общества и государства.

И.Е. Кабанова во введении к своей монографии отмечает: «Правовая наука должна предоставить инструментарий для привлечения публично-правовых образований к компенсаторной имущественной ответственности, которая

²⁶ Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – С. 3.

применительно к названным субъектам права представляет собой гражданско-правовую ответственность»²⁷.

Согласно определению, данному в статье 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», публично-правовой компанией является унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества²⁸.

Целью для создания публично-правовой компании может выступать обеспечение следующих процессов:

- проведение государственной политики;
- предоставление государственных услуг;
- управление государственным имуществом;
- модернизация и инновационное развитие экономики;
- осуществление контрольных, управленческих и других социально значимых функций и полномочий в отдельных экономических сферах и отраслях;
- реализация государственно значимых проектов и программ (социально-экономическое развитие регионов);
- выполнение функций и полномочий публично-правового характера.

Все вышеперечисленное закреплено в пункте 5 указанной статьи и позволяет делать вывод о том, что публично-правовые компании наделены эквивалентными публично-правовым образованиям свойствами, за исключением свойств территориальной автономии и свойства нормотворчества.

²⁷ Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2018. – С. 3.

²⁸ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. – № 27. – Часть I. – Ст. 4169.

Представляется, что приведенное отсутствие указанных качеств у публично-правовых компаний должно сказаться и на их наименовании. Преследование в наименовании цели указания на то, что компании наделены функциями публично-правового образования в качестве властвующего актора, не соответствует непосредственно природе любого публично-правового в части публичного. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Винницкого о том, что публично-правовой статус госкорпораций основывается на двух обстоятельствах: во-первых, госкорпорации выступают субъектами выполнения государственных функций, осуществляемых на децентрализованной основе, а во-вторых, госкорпорации на децентрализованной основе осуществляют управление вверенным им «неденежным» имуществом и публичными финансами, предназначенными для осуществления возложенных на них законом публично значимых функций²⁹.

Изложенные особенности, характеризующие публично-правовые образования Российскую Федерацию, субъекты РФ и муниципальные образования, практически в той же степени присущи и публично-правовому образованию федеральной территории. Следуя положениям Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», можно заключить, что данное образование

- безусловно имеет свойство организационного единства, формированию которого в значительной степени посвящены положения статьи 47 указанного закона. Формирование органов публичного управления федеральной территории закреплено с учетом общего принципа разделения властей. Статья 10 указанного закона называет органы публичной власти: представительный орган федеральной территории – Совет федеральной территории «Сириус»; исполнительно-распорядительный орган федеральной территории - администрация федеральной территории «Сириус» и иные органы публичной власти федеральной территории, образование которых регламентировано ее Уставом;

- обладает имущественной обеспеченностью, сопоставимой с используемой ординарными публично-правовыми образованиями: положениями закона от

²⁹ Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – С. 349.

22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» закрепляется формирование в территории самостоятельного бюджета, и предполагается в результате инвентаризации передача иного имущества, в результате чего полномочия собственника органами публичной власти федеральной территории будут осуществляться в отношении муниципального имущества и имущественных прав федеральной территории «Сириус» и имущества и имущественных прав, переданных ей Российской Федерацией, Краснодарским краем, муниципальным образованием городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края;

- территориальная автономия федеральной территории «Сириус» закрепляется законом с помощью двух инструментов правового регулирования: картой-схемой границ федеральной территории и описанием границ федеральной территории (приложения 1 и 2 к закону от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»). Использование таких инструментов для институализации нормативного закрепления границ территории является новеллой. Закрепление границ публично-правового образования положениями федерального закона в приведенной связи не предполагает встречного представления воли сопредельных публично-правовых субъектов, территории которых образуют территорию Российской Федерации. Поэтому вывод о наличии территориальной автономии федеральной территории подлежит дополнению в части указания на источник ее формирования, отличного от ординарного. В данном случае территориальная автономия закреплена федерацией (союзом) самостоятельно, и, следовательно, изменение ее границы не предполагает наличие согласия иных субъектов РФ;

- свойством нормотворчества федеральная территория наделена в двух аспектах. Наряду с ординарными возможностями нормативного правового регулирования в закрепленной компетенции и территориальных пределах органы публичной власти пунктом 2 статьи 3 закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» наделены специальным правом в области нормотворчества — своеобразной нормотворческой инициативой. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» наделены правом выступать с предложениями к Президенту и Правительству Российской Федерации о

разработке проектов федеральных законов и нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование и осуществление инновационной и научно-технологической деятельности федеральной территории «Сириус».

В статье 104 Конституции РФ определен и закреплён исчерпывающий перечень субъектов, имеющих право законодательной инициативы федерального уровня. В этот перечень входят Президент РФ; Совет Федерации Федерального Собрания; члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы субъектов РФ; Конституционный Суд РФ (по вопросам своего ведения); Верховный Суд РФ (по вопросам своего ведения).

Таким образом, органы публичной власти федеральной территории (не только представительные, но и иные органы, согласно дефиниции, данной статьей 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»), наделены исключительным правом обращения к двум субъектам законотворчества. Справедливости ради стоит отметить, что подобная возможность обращения к Президенту и Правительству не исключена ни для одного из субъектов – участников как частных, так и публичных отношений, и, соответственно, рассматриваемая норма предполагает в дальнейшем возможность специальной реализации указанного права на обращение;

- федеральная территория может участвовать в гражданском обороте в совершенно сопоставимых с ординарными публично-правовыми образованиями обстоятельствах – через органы публичной власти и (или) посредством создания юридических лиц с возложением на них соответствующих задач.

Однако помимо изложенной сопоставимости публично-правовых образований России, субъектов федерации и муниципальных образований применительно к природе федеральной территории имеются и качественные отличия последней.

Во-первых, цель создания федеральной территории.

Законом от 22.12.2020 № 437-ФЗ указаны следующие цели:

- а) обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории,
- б) повышения инвестиционной привлекательности территории,
- в) необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия,
- г) создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов,
- д) реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации.

Очевидно, что цели, указанные в пунктах «а», «б» и «д», являются целями, к достижению которых в той или иной форме стремятся все публично-правовые образования. Обеспечение устойчивого развития территории – задача, регулирование которой осуществляется Градостроительным кодексом. Повышение инвестиционной привлекательности той или иной территории, зоны или иного обособленного объекта реализуется комплексом нормативного правового регулирования как на уровне федерального законодательства, так и на уровне правового регулирования субъектов РФ.

Так, например, положениями Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определены правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Российской Федерации, а также установлены гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, независимо от форм собственности.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением инвестиций на основании соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Статьей 22 Лесного кодекса определены особенности инвестиционной деятельности в области освоения лесов.

Региональное регулирование в данных отношениях возможно к приведению в пример Закона Московской области от 19.07.2019 № 162/2019-ОЗ «Об инвестиционном налоговом вычете в Московской области»; Закона Республики Крым от 15.08.2019 № 636-ЗРК/2019 и т.п., которыми устанавливается право на применение инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций.

Реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации также имеет должное нормативное регулирование, позволяющее осуществление данной деятельности без дополнительного умножения сущностей публично-правовых субъектов. Так, в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 утверждена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации.

В отношении же достижения целей, приведенных в пунктах «в» и «г», такое утверждение невозможно. То есть создание нового публично-правового образования – федеральной территории – фактически преследует достижение двух новых, ранее не стоявших перед публично-правовыми образованиями целей: сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия и создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов.

Представляется, что достижение каждой из двух указанных целей самих по себе, в отдельности, не требовало формирования нового вида публично-правового образования. Ведь сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия возможно ординарными правовыми, экономическими и социальными средствами, направленными на управление публичным имуществом, а создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов возможно и через действующую в России систему отбора на олимпиадах, предоставляющих дополнительные баллы к единому государственному экзамену,

стимулирующую тем самым формирование систем олимпиад на условиях здоровой конкуренции, честности борьбы за победу и прозрачности условий проведения. Но сочетание, дихотомия названных целей в системном единстве – сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия и создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов – позволяет утверждать, что выявление, самореализация и развитие талантов осуществляется с использованием олимпийского спортивного, культурного и природного наследия. И наоборот – использование олимпийского спортивного, культурного и природного наследия осуществляется с целью выявления, самореализации и развития талантов.

Ergo, именно дихотомия использования олимпийского наследия и самореализация своевременно выявленных талантов является краеугольным камнем публично-правового образования – федеральная территория.

Во-вторых, встречный режим нормативного регулирования, установленный пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ, согласно которому федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют в федеральной территории «Сириус» с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

Осмысление данной новеллы позволяет заключить, что публично-правовое образование федеральная территория наделяется таким свойством нормативной автономии, что не только присуща прочим публично-правовым образованиям, но и является уникальной в части избирательности реализации законодательства России.

Таким образом, публично-правовое образование федеральная территория, находясь в единстве нормативного регулирования с иными публично-правовыми образованиями, наделено особенностями в части целей создания, в части территориальной автономии и в части особенностей действия законодательства России на ее территории.

2. Административно-правовая автономия, свойство территориальности и цели создания публично-правового образования федеральной территории

Под свойством административно-правовой автономии для целей настоящего исследования понимается возможность осуществления органами публичной власти федеральной территории нормативно-правового регулирования отношений в сфере закрепленной компетенции.

В доктрине устоявшимся представлением является выделение автономий административных, то есть в вопросах осуществления организации управления и принятия решений, и национальных – применительно к реализации особых прав этнических групп. И если в отношении национальной автономии имеется Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», определяющий само понятие национальной, культурной автономий, принципы и возможности их реализации, то в отношении административной автономии публично-правовые и формально нормативные основы регулирования не очевидны.

Множество исследований, посвященных праву и способности субъекта действовать на основании собственного выбора или принципов, упоминает целый ряд причин важности автономии как таковой. За весьма продолжительный период времени устоялось понимание автономии как права субъекта на независимость. Функциональная ценность этого постулата заключена в провозглашении людей по сути единственными обладателями реальных знаний о собственном благополучии и наделении их возможностью самостоятельно выбирать форму и способ управления своим обществом. Есть еще одна, не столь очевидная причина обоснования ценности автономии: она наделяет человека правом делать самостоятельный выбор даже тогда, когда его знания о собственном благополучии

не обладают объективной полнотой. Но даже в этом случае возможность выбирать самостоятельно – благо³⁰, ибо самостоятельность выбора дает ощущение свободы.

Таким образом, в аспекте субъективной теории блага ценность автономии истинна, если человек ценит сделанный им выбор, и позитивные последствия саморефлексии преобладают над негативными. А с точки зрения объективной теории блага самостоятельный выбор хорош уже сам по себе, без оценки последствий, который он повлечет.

Глубокий анализ основных сценариев формирования территориальных автономий в современном мире (конституционно-правовой аспект), проведенный И.В. Ирхиным, позволил в указанном исследовании сопоставить конституционно-правовые статусы территориальных автономий Боливии, Великобритании, Дании, Индии, Индонезии, Канады, КНР, Молдовы, Узбекистана, Финляндии по критериям оснований и способов их формирования. И.В. Ирхин выявил два основных сценария: согласно первому, территориальные автономии образуются на основе международных и национальных правовых актов, а второй предполагает формирование автономий на основе только национальных правовых актов. В структуре первого сценария обособлены территориальные автономии, сформированные по итогам переговоров между сторонами конфликта (конфронтационная модель) и в директивном порядке (директивная модель). В структуре второго сценария выделены территориальные автономии, учрежденные по итогам переговоров на основе достижения компромисса мирным путем или вследствие конфронтации (консенсусная и конфронтационная модели), а также автономии, сформированные в одностороннем порядке (директивная модель). В указанной работе сформулированы требования к успешной институционализации территориальной автономии:

- наличие укоренившихся в обществе и государстве традиций демократии и верховенства права;
- установление реального режима внутреннего самоуправления;

³⁰ Brock D.W. (1988), Paternalism and autonomy, Ethics, vol.98. – pp. 550-565.

- ограниченность материально-финансовых ресурсов и продуцируемая в связи с этим зависимость от государства;
- отсутствие споров о суверенитете;
- четкость формально-юридической конструкции конституционно-правового статуса;
- незначительная численность населения и территории автономии³¹.

Определяющим критерием, квалифицирующим ограниченные автономии и являющимся одним из оснований для доктринального разделения автономий на ограниченные и полные, будет отнесение вопросов локального значения к конкурирующей компетенции, которая все равно будет шире компетенции иных внутригосударственных единиц³².

Возникает естественная необходимость разграничить такие понятия, как автономии и субъекты федераций, выделив их ключевые отличия. По мнению В.Е. Чиркина, они состоят в следующем:

- автономия существует в унитарном государстве;
- перечень полномочий автономии существенно сужен по сравнению с перечнем полномочий, которым обладает субъект федерации;
- в большинстве стран образование субъектов федераций происходит только по территориальному признаку, а при создании автономий учитывается целый комплекс условий и особенностей – этнических, бытовых, географических и других – проживающего в их границах населения;
- система субъекта федерации более полная, чем система автономии: например, автономия, наделенная правом создавать законодательный орган и принимать законы, не имеет своих органов правосудия³³.

Непосредственно новой редакцией части 1 статьи 67 Конституции России в рассматриваемой части закреплено, что организация публичной власти на

³¹ Ирхин И.В. Основные сценарии формирования территориальных автономий в современном мире (конституционно-правовой аспект) // Lex Russica. – 2019. – № 2. – С.133, С.136, С. 144.

³² Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing / ed. by N. Steytler. — Leiden; Boston, 2017. — p. 43.

³³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. – 2009. – № 7. – С.3-13.

федеральных территориях устанавливается федеральным законом. Компетенция органов публичной власти федеральной территории распределена в том числе Федеральным законом от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», Уставом федеральной территории, иными нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории.

Согласно части 14 статьи 8 закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ, органы публичной власти федеральной территории наделены возможностью осуществления самостоятельного нормативного правового регулирования в двух группах оснований и в таких пределах, что вправе осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

К двум группам оснований осуществления самостоятельного регулирования отнесены условно разделенные возможности по осуществлению полномочий и по реализации прав. Под полномочиями понимаются те функции и задачи публично-правового образования, для осуществления которых он создан. Для федераций, к которым относится и Россия, сформировавшейся практикой является распределение полномочий публично-правовых образований следующим образом: исключительная компетенция федеральных (союзных) органов власти; совместная компетенция федеральных (союзных) органов власти федерации и ее субъектов, образующих федерацию (союз), и исключительная компетенция субъектов федерации (союза).

Данное распределение закреплено Российской Федерацией в соответствующих статьях Конституции. Так, статья 71 определяет перечень вопросов, решение которых находится в ведении Федерации. Статья 72 – вопросы совместного ведения Федерации и субъектов, в нее входящих. Статья 73 фиксирует остаточную компетенцию субъектов Федерации, выходящую за пределы ведения первых двух.

В указанной связи Конституционным Судом России в Постановлении от 07.06.2000 № 10-П отмечено, «что по смыслу статьи 73 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3, 4, 5, 11, 71, 72 и 76 вся полнота государственной власти республики как субъекта Российской Федерации в

указанных пределах не означает, что такую власть она осуществляет в качестве суверенного государства, поскольку соответствующие полномочия и предметы ведения, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления республик, а из Конституции Российской Федерации как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России»³⁴.

За органами публичной власти федеральной территории закреплены отдельные полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданные для осуществления органам публичной власти федеральной территории. Передача этих полномочий осуществляется в соответствии с федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации. Кроме того, в группу федеральных полномочий относятся делегированные Российской Федерацией полномочия субъектам РФ для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, если такие полномочия передаются органам местного самоуправления или в них прямо предусмотрено, что такие полномочия осуществляются органами публичной власти федеральной территории.

Самым ярким примером такого делегирования выступает право распоряжения землями публичной собственности, права на которые не разграничены между Россией, субъектами и муниципальными образованиями.

Иными примерами может выступать передача полномочий в сфере занятости (статья 7.1. Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»), в сфере образования (статья 7 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), в сфере ветеринарии (статья 3.1. Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»), в

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 19.06.2000. – № 25. – ст. 2728.

сфере обязательного медицинского страхования (статья 6 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации») и т.д. Применительно к названным полномочиям законом субъекта РФ должно быть осуществлено их перераспределение на уровень реализации муниципальным образованием.

В соответствии с пунктом 6.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пунктом 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации или на территорию отдельных муниципальных образований. Объектом перераспределения могут быть как отдельные вопросы местного значения, указанные в части 1 статьи 14, части 1 статьи 15 и части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, так и конкретные полномочия по решению вопросов местного значения, установленные частью 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами.

Непосредственно полномочия субъекта РФ предоставлены в федеральной территории в части, за исключениями, перечисленными в указанной норме. Основопологающим исключением, на наш взгляд, является право, установленное подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Оно касается установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации

производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Иначе говоря, органам публичной власти федеральной территории не предоставлено полномочие по закреплению самостоятельных административно-правовых деликтов. Данное представляется неверным, поскольку цели создания федеральной территории, закрепленные частью 1 статьи 2 Закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ, носят специальный характер, и их достижение при отсутствии специальных мер понуждения вызовет дополнительные трудности. Заложенный в Закон № 437-ФЗ механизм привлечения к административной ответственности в границах федеральной территории в понятийном отношении являет собой следующее: пунктом 3 части 1 статьи 8 Закона № 437-ФЗ установлено, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами за исключением полномочий, перечисленных в данной норме применительно к перечню полномочий, закреплённом в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Прямо перечисленные в данной статье полномочия исключены из полномочий органов публичной власти федеральной территории.

Полномочие, установленное подпунктом 24.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, не исключено из полномочий органов публичной власти федеральной территории, соответственно, они наделены полномочием по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в

целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 10.1. Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанным региональным законом, рассматриваются мировыми судьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти Краснодарского края; административными комиссиями; иными учреждениями, специально уполномоченными федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Таким образом, из смысла приведенного регулирования, рассматриваемого в системном единстве корреспонденции норм федерального и регионального регулирования, следует, что органы публичной власти федеральной территории вправе создать комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, административную комиссию. Создание иных коллегиальных органов по привлечению к административной ответственности бесперспективно, поскольку таковые не поименованы в региональном законе в качестве лиц, уполномоченных на привлечение к административной ответственности.

В завершение рассматриваемого регулирования считаем важным отметить, что орган публичной власти федеральной территории, уполномоченный на создание административной комиссии, не связан процедурой ее создания в качестве органа при представительном органе. Так, статья 11.3 указанного регионального закона Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ закрепляет, что административные комиссии - постоянно действующие в муниципальных образованиях коллегиальные органы, уполномоченные осуществлять подготовку к рассмотрению и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом и

совершенных на территориях соответствующих муниципальных образований, а также выносить по этим делам решения в порядке, установленном федеральным законом.

Но таково регулирование статуса административной комиссии субъектом России – Краснодарским краем. Органы публичной власти федеральной территории не связаны процедурой определения административной комиссии, а, напротив, пунктом 3 части 1 статьи 8 Закона 437-ФЗ в корреспондирующей взаимосвязи с подпунктом 24.1. пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ наделены правом создания административных комиссий. Возможность создания указанных коллегиальных органов сама по себе включает в себя и определение порядка такого создания. То есть возможен порядок создания административных комиссий как представительным органом публичной власти, так и исполнительно-распорядительным органом, так и иным органом публичной власти федеральной территории «Сириус», если его образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус».

Однако представляется, что возможность создания двух коллегиальных органов по привлечению к административной ответственности, сам перечень оснований которых находится в компетенции публично-правового образования Российской Федерации и публично-правового образования субъекта РФ – Краснодарского края, лишает федеральную территорию инструмента стимулирования в регулировании общественных отношений при установлении административного наказания в части специальных задач, для которых создана федеральная территория. Изложенное означает, что составы административных правонарушений, носящие специальный характер и предназначенные только для федеральной территории «Сириус», должны будут найти свое место в Кодексе об административных правонарушениях.

Например, очевидно, что в реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации необходима институция по определению составов административных правонарушений в части такого выполнения этого вида деятельности, что повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей

и (или) материальный ущерб. Действующая на сегодняшний день норма статьи 22 Федерального закона от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не находится в корреспондирующей взаимосвязи с положениями законодательства об административной ответственности. Аналогичные проблемы нуждаются в регулировании в иных правоотношениях, связанных с целями создания федеральной территории.

Приведенные случаи являются частными. В целом необходимо провести анализ тех норм пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ, полномочия по реализации которых переданы органам публичной власти федеральной территории, что будет приведено в параграфе 3.

Относительно вышеприведенного очевидной является необходимость формулировки вывода о том, что **в систему органов публичной власти, соответствующих пониманию данной системы, приведенному в статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», включаются должностные лица с правами по составлению протоколов об административных правонарушениях и коллегиальные органы, наделенные правами привлечения к административной ответственности.**

То есть административно-правовая автономия федеральной территории не ограничена исключительно органами публичной власти представительного и исполнительного свойства, но и предполагает в вышеприведенной части включение в эту систему и органов, наделенных правами привлечения к административной ответственности.

Еще одним компонентом административно-правовой автономии федеральной территории применительно к сферам закрепленной компетенции является полное включение туда полномочий органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Согласно статье 16 указанного закона, к вопросам местного значения городского округа относятся:

- 1) вопросы бюджета городского округа;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом муниципальной собственности;
- 4) организация в границах округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 5) контроль теплоснабжения в закрепленной части компетенции;
- 6) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них;
- 7) обеспечение проживающих в округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;
- 8) обеспечение транспортного обслуживания населения в границах округа;
- 9) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах округа;
- 10) реализация мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации;
- 11) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах округа;
- 12) организация охраны общественного порядка на территории округа муниципальной милицией;
- 13) предоставление помещения участковому уполномоченному полиции;

14) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

15) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах округа;

16) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах округа;

17) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;

18) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории округа;

19) создание условий для обеспечения жителей округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

20) организация библиотечного обслуживания населения округа;

21) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей округа услугами организаций культуры;

22) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в округе;

24) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории округа;

25) обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта,

организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа;

26) создание условий для массового отдыха жителей округа;

27) формирование и содержание муниципального архива;

28) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

29) участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

30) утверждение правил благоустройства территории округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах округа;

31) утверждение генеральных планов округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в округе, контроль за соблюдением требований индивидуального жилищного строительства, садовых объектов;

32) контроль и организация размещения рекламных конструкций;

33) присвоение адресов объектам адресации;

34) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

35) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории округа;

36) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории округа;

37) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке;

38) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

39) создание условий для развития сельскохозяйственного производства;

40) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в округе;

41) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд;

42) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

43) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд округа;

44) осуществление мер по противодействию коррупции в границах округа;

45) организация выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Представляется, что часть из приведенных выше полномочий федеральной территории, закрепленных за ней положениями Закона № 437-ФЗ, будет возвращена субъекту РФ – Краснодарскому краю и муниципальному образованию

городу Сочи по отдельным соглашениям, в порядке, предусмотренном частями 6 и 7 статьи 8 Закона № 437-ФЗ.

Для обозначения такой операции представляется уместным формирование дефиниции «правовой реверс», под которым следует понимать полномочие публично-правового образования, исполнение которого уровнем публично-правовой организации в России перераспределено федеральным законом (или иным нормативным правовым актом) на иной уровень публично-правовой организации, но возвращенное к первоначальному источнику соглашением публично-правовых образований.

Широкое распространение механизма правового реверса получило в регулировании отношений по управлению лесным фондом.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72) лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако все земли лесного фонда фактически находятся в федеральной собственности. Конструкция федеральной собственности на земли лесного фонда в текущем регулировании отношений утратила очевидность, но сохранила приведенное положение. В указанной связи Лесным кодексом проведено разграничение полномочий между уровнями публично-правовых образований, и статьей 83 ЛК закреплена возможность делегирования федеральных полномочий субъектам, которые могут соглашениями фактически вернуть их исполнение органам Рослесхоза.

Институализация механизма правового реверса в круг полномочий органов публичной власти федеральной территории сама по себе не носит порочного характера, а влечет когнитивные трудности и прежде всего для населения федеральной территории, вопрос в получении соответствующего вида государственных или муниципальных услуг для которого не носит системного, постоянного характера.

Однако для целей настоящего исследования достаточно констатировать наличие правовой автономии в полномочиях органов публичной власти

федеральной территории. Как приведено выше, свойства автономии, позволяющие выявить ее присутствие, сводятся к следующему.

Во-первых, сам факт закрепления полномочий, произведенный двумя методами - осуществлением отдельных полномочий и закреплением перечня прав, возможных к осуществлению органами публичной власти на условиях статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (порядок согласования участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти Российской Федерации указанных полномочий), и прав органов местного самоуправления на условиях статьи 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во-вторых, правом устанавливать особенности регулирования отдельных отношений в федеральной территории, вводить экспериментальный правовой режим в федеральной территории в случаях, установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, и применять нормативные правовые акты, устанавливающие соответствующие особенности.

В-третьих, осуществлять фактическую реализацию публичных полномочий по своему усмотрению, с использованием правового реверса: те полномочия, что служат достижению целей федеральной территории, реализуются ею самостоятельно; те полномочия, что не относимы к достижению целей, возвращаются публично-правовому источнику на основании соглашения об этом.

Сочетание приведенных свойств нормативно-правовой реализации полномочий публично-правового образования – федеральной территории позволяет констатировать наличие у данного субъекта публичных отношений свойств административно-правовой автономии, которое представляется

возможным определить в качестве имманентного свойства публично-правового образования, заключающегося в способности принимать в установленном порядке правовые нормы, но источником которого является не суверенность народа как источника власти, а специальные задачи развития Российской Федерации, для решения которых ею сочтена возможной обособленность данного режима от ординарного.

Свойство территориальности, приданное характеризующему публично-правовому субъекту, является также его неотъемлемым свойством, имманентно интегрированным в его сущность и отраженным в его именовании – «федеральная территория». Вместе с тем, возвращаясь к базовому, краеугольному камню основания федеральной территории – конституционной норме части 1 статьи 67, необходимо указать, что территориальность как свойство федеральной территории не имеет самостоятельности, полноценности, обособленности: территория России состоит из территорий субъектов России.

Таким образом, придание федеральной территории возможности административно-правовой автономии в выявленном выше смысле самостоятельности формирования используемых непосредственно органами публичной власти полномочий органов государственного управления и органов местного самоуправления и фактическое отсутствие самостоятельности в территории в конституционно-правовом смысле создает уникальность положения федеральной территории России, являющейся публично-правовым образованием с одной стороны и вторичным субъектом, чьи полномочия не имеют прямой связи с источником суверенности, что является бесспорным и безусловным препятствием к генезису автономии за поставленные Законом 437-ФЗ пределы, - с другой.

3. Федеральная территория в системе публично-правовых образований Российской Федерации

Само понятие «публично-правовое образование» является понятием гражданского права как доктрины, так и непосредственно используемого в системе нормативного регулирования. Как уже отмечалось выше, этот же термин, это же понятие используются и в ряде публичных правоотношений.

Вместе с тем, фактически всегда его использование означает участие государства – либо непосредственно России, либо субъекта России, либо муниципального образования в качестве субъекта – в том или ином правоотношении, не предполагающем исключительности одних субъектов в противовес другим. Такая исключительность есть, например, в уголовно-правовом регулировании, доктрина которого отрицает саму возможность иного преследователя, нежели публичный субъект, иначе говоря – государство³⁵. Аналогичная ситуация с международным правом в котором иной субъект, нежели государство – публично-правовое образование как правило именуется «квазиобразованием».

Указанное выше объединение триады публично-правовых образований на протяжении четверти века, если вести отсчет от 1994 года – года принятия первой части Гражданского кодекса, создало устойчивое представление о ее системном единстве, предполагающем неизменность, стабильность и определенность в нормативном правовом регулировании. В соответствии с представлениями М. Ориу, «корпоративные или персонифицированные институты (социально-правовые системы) включают три следующие составляющие: идею деятельности, которую можно рассматривать и как цель деятельности, которую необходимо

³⁵ Суды Линча, иные преследования без суда, созданного без соблюдения законной процедуры его создания, являются эксцессом и не относятся к правосудию, то есть виду государственной деятельности.

осуществить в рамках социальной группы; организационную власть и проявления общности, которые возникают внутри социальной группы в связи с единой идеей и ее реализацией»³⁶. Он подчеркивал также «длительность существования института как одну из его важнейших характеристик»³⁷.

Как мы видим, институализация публичного субъекта в триединой модели в формальном разделении продолжалась в системе правового регулирования современной России четверть века, и на смену ей приходит представление о единстве публичного субъекта, объединённого понятием «органы публичной власти».

Непосредственно термин «публичный (-ая, -ое)» не имеет определенности значения в современной доктрине и нормативном регулировании. В исторической ретроспективе слово происходит от латинского *res publica* – «общая вещь», «общее дело», при этом римляне так называли свое государство, рассматривая его прежде всего как политическое сообщество граждан. Значение термина фактически осталось в буквальном смысле неизменным, публичное дело (мероприятие, орган управления и т.д.) по-прежнему означает общественно открытое, доступное и общее. В то же время происходящее под государственным (в антитезе общественному) контролем, а в отдельных случаях – надзором. Феноменология латыни, пронизывающая современное правовое устройство, не может не восхищать. Так, *justitia* трансформировалась в буквальном значении из справедливости в правосудие, но справедливость имманентна правосудию, и поэтому утверждение об утрате значения справедливости в слове юстиция неверно³⁸.

Аналогичная ситуация и с публичными органами власти. Как в современном юридическом обиходе, так и в доктрине слово «публичное» может обозначать и общественное, и государственное. В зависимости от существительного, с которым соединено, его смыслы могут быть радикально несопоставимы («публичное

³⁶ Ориу М. Основы публичного права. – М., 1929. – С. 16.

³⁷ Ориу М. Основы публичного права. – М., 1929. – С. 16.

³⁸ Майборода В.А. Принцип справедливости в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 11-15.

мероприятие» и «публичный дом»). Именно поэтому термин «публичная власть» и, соответственно, «органы публичной власти» подлежат такому определению, что вобрало бы в себя все его смысловые коннотации. Применительно же к отечественной правовой доктрине неизбежным выступает влияние марксистско-ленинского учения о государстве. Ключевая работа Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства», выстраивая так называемую формационную модель развития общественных отношений и смены государственных устройств в зависимости от уклада, использует термины «публичная власть» и «государственная власть», разделяя их по смыслу.

Общественная власть, присущая первобытно-общинным, родовым и волордистским образованиям, при их разложении (появлении прибавочного продукта и возможности его присвоения) сменяется государственной властью (*die Staatsmacht* = *der Staat* + *die Macht* – «государство» + «власть»), далее им используется словосочетание *die öffentlich Gewalt*. Приведенные термины отмечены визуально в тексте Энгельса, и отметка сохранена в русском переводе. И хотя они используются в значении «государственная власть», слово (*öffentlich*) в немецком языке может быть понято и как прилагательное «публичный», и как «общественный»³⁹.

В историческом контексте названной работы стоит указать, что в 1880-х годах проблемы различий публичной и государственной власти не имели практической значимости, поскольку федеративное устройство государства не получило распространения. Представляется, что именно поэтому в современном значении «публичная власть» – это власть государственная, которая не может по значению термина включать в себя иные форматы отношений, в том числе муниципальные. Преодолевая указанный исторический бэкграунд термина, современный правовой термин «органы публичной власти» в формальном своем значении объединил как органы государственной власти, так и органы муниципального самоуправления, наделяя значением «власть» априорно самоуправляемые муниципии.

³⁹ Engels F. Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Levis H. Morgans Forschungen. – Berlin, 1925. – S. 141-142.

Возвращаясь к использованию термина «формальное» разделение между уровнями публичной организации уровней управления, укажем, что, по нашему мнению, оно осуществлено намеренно, поскольку его формальность, будучи нормативно исполняемой, влекла и фактическое разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями, которое с течением времени обрело свойства определенности и тщательной нюансированности в распределении властных полномочий и гражданско-правовых возможностей между уровнями властно-публичной организации и реализуемой для этих надобностей гражданской правосубъектности. По мере же возрастания вовлеченности государства (во всех трех сущностях) не в регулирование экономических процессов, а в непосредственное участие в них, публично-правовые образования обретают все больше свойств хозяйствующих субъектов. Справедливости ради стоит указать, что процесс вхождения публично-правовых субъектов в экономические отношения в качестве непосредственных субъектов-участников этих отношений не является имманентным свойством российского права и реализуемых экономических моделей. Постепенное вбирание в себя функций хозяйствующего субъекта в модели мобилизационного роста экономики сменяется затем той или иной формой разгосударствления призванных к служению предприятий.

Так, например, в 1739 году в Российской Империи был принят Берг-регламент, существенно дополнявший Берг-привилегию 1719 года. Новый регламент провозглашал передачу всех казенных заводов частным компаниям и предпринимателям⁴⁰. То есть по завершении периода мобилизационного строительства империи, когда отпала потребность в такой модели экономического хозяйствования, в России реализован первый опыт приватизации крупных промышленных предприятий. Этот опыт первой приватизации в России, относящийся к XVIII столетию, привел к многократному росту металлургической промышленности, сделавшему железо одной из ведущих экспортных статей дохода бюджета в указанный период. Последовавшее за этим в первой четверти XX века

⁴⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. – СПб., 1830. – Т. 10. – № 7766.

полное огосударствление всей экономики послужило мобилизационной площадкой для неуклонного, постоянного и прорывного экономического роста России, хотя формально и не претендовавшей на имперскую гегемонию, но фактически являвшейся таковой. В начале 90-х годов вновь была совершена приватизация практически всех отраслей экономики, что вызвало некоторое оживление. В настоящее время присутствие государства в экономике России в качестве хозяйствующего субъекта является очевидным, что обуславливает необходимость констатации вывода о том, что сформированы мобилизационные условия для понуждения к экономическому росту не только возможностями института экономической конкуренции, но с использованием и административного понуждения к наращиванию производительности.

Представляется, что именно этими процессами и обуславливается формирование в нормативном регулировании новой сущности «органы публичной власти» и новой ипостаси публично-правового образования федеральной территории.

При наличии приведенных рассуждений стоит учитывать и иные привходящие факторы. Так, например, В.Л. Толстых указывает, что результатом Второй мировой войны является формирование современной либеральной модели экономического регулирования под лозунгом «Меньше государства», так как усиление государства оценивалось как почва для роста тоталитаризма. Как следствие, «обратной стороной стигматизации политической сферы являются идеализация неполитической сферы, т.е. сферы экономических отношений, и создание благоприятных условий для экспансии рыночных механизмов социального регулирования»⁴¹.

Однако в приведенной выше связи применительно к тенденциям государственного регулирования собственности и экономики в России данный вопрос видится цикличным, в том числе и с участием в войнах, а не вследствие этого.

⁴¹ Толстых В.Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 45.

Согласно определению, данному в статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», «под единой системой публичной власти понимаются 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»⁴².

Таким образом, дефиниция «орган публичной власти» охватывает в законодательстве России все уровни публичной организации – и федеральный, и региональный, и местный. Через данное определение любой публично-правовой субъект приобретает возможность реализации полномочия любого уровня публичной организации. Иначе говоря, федеральный орган сможет реализовать полномочия по местным вопросам, а органы местного самоуправления при должной конструкции могут реализовывать полномочия федерации или региона. Именно такую возможность перераспределения полномочий, их перекомпиляцию, мы можем видеть в публично-правовом образовании – федеральной территории.

Нельзя утверждать, что такая перекомпиляция явилась новацией применительно к созданию федеральной территории в Российской Федерации. Первой пробой выступили публично-правовые компании.

2 октября 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», введший

⁴² Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 декабря 2020 г. – № 50. Часть III. – Ст. 8039.

не только новый вид юридического лица в гражданский оборот, но и нового актора в публичное пространство правового регулирования. Среди особенностей публично-правовых компаний, закрепленных указанным законом, можно выделить следующие.

1. Публично-правовая компания обозначена как унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества.

2. Публично-правовая компания создается законом Российской Федерации.

3. Публично-правовая компания прямо обозначена как следующий шаг в развитии государственных корпораций, то есть тех юридических лиц, что непосредственно были созданы ранее для участия России в экономическом обороте прямо, а не через автономизацию (обособление) имущества.

3. Названный выше закон закрепил цели создания публично-правовых компаний:

- проведение государственной политики;
- предоставление государственных услуг;
- управление государственным имуществом;
- обеспечение модернизации и инновационного развития экономики;
- осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики;
- реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов;
- выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера.

То есть в законе прямо и непосредственно закреплена возможность делегирования части суверенности, касающейся внутренней социальной и экономической политики некоммерческой организации, юридическому лицу, не являющемуся органом государственной власти и управления, и функции в котором

от имени России осуществляют не лица, замещающие соответствующие должности государственной службы, а управленцы, менеджеры и прочие.

Да, названный закон в этой весьма спорной части манипулирует достаточно размытыми эвфемизмами. Например, используя такую фразу «функции и полномочия публично-правового характера».

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 приведенной связи нельзя согласиться с мнением, например, Э.В. Талапиной о том, что такое перестроение государственного управления – суть «направление реализации политики нового государственного управления»⁴³, потому что незыблемо обратное: верховный суверен – только народ, и это он делегирует органу публичной власти возможность управления. Если в данной ситуации уместна аналогия, то она может быть выражена в качестве примера передоверия. Но ведь при изначальном делегировании возможность передоверия оговаривается сразу. Это обязательное условие, указываемое в доверенности. А в случае с передоверием публичного полномочия публично-правовой компании от лица – органа публичной власти, сформированного так или иначе в результате волеизъявления верховного суверена, о такой возможности передоверия доверитель не поставлен в известность. Изложенное означает не только наличие формального закона о существовании публично-правовых компаний, но и говорит об отсутствии у них той степени легитимности, что означает отсутствие постановки на повестку дня государственного строительства вопроса возможности о пересмотре условий делегирования полномочий. Иначе говоря, легитимность публично-правовых компаний невербально сомнительна.

⁴³ Талапина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение. 2008. – № 2. – С. 246.

В законе о публично-правовых компаниях закреплены и иные их особенности, однако вышеприведенное очевидно: в Российской Федерации часть властно-публичных полномочий делегирована хозяйствующим субъектам.

Такой опыт делегирования не был первым в современном государственном строительстве. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» были введены указанные категории территорий, обособленных от ординарного правового режима с целью ускорения их экономического развития. Для этого публичные полномочия в части перераспределяются так называемым управляющим компаниям, которые уполномочены управлять территорией опережающего развития. Управляющие компании в данном случае – это «акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества». То есть закон прямо указывает, что частноправовой субъект прямо уполномочен именно что «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.

С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон 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», которым окончательно был легализован такой вид привлечения финансовых ресурсов коммерческих организаций к реализации публичных функций. Для России концессиональный способ управления не является новеллой: данный институт широко использовался

в послереволюционном возрождении экономики⁴⁴. В современном понимании государственно-частное партнерство представляет собой одну из форм делегирования государственного публичного властного полномочия или их совокупности для достижения определенной цели – как правило, связанной с определенными рисками как экономического, так и природно-техногенного свойства.

В качестве удачного примера делегирования властно-публичных полномочий, имевшего место в мировой истории, Г.Б. Романовский приводит Ост-Индскую компанию. Учрежденная в 1613-м году, она настолько эффективно сконцентрировала публичные полномочия в частной сфере, что создала и успешно обладала собственной полицией, судебной властью, располагала принадлежащими ей тюрьмами, «стратифицированной системой аналогичным воинским званий», имела право принимать свои законы и даже объявлять войну или заключать мир. Ост-Индская компания благополучно просуществовала более двухсот лет, пока Индия полностью не перешла под контроль Англии в 1858-м году. Аналогией индийскому эксперименту была и компания, в 1664-м году созданная во Франции министром финансов Жаном-Батистом Кольбером и ликвидированная после Французской революции⁴⁵.

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».

Вообще же инновационные технические центры, также имеющие управляющие компании, в рассматриваемой системе передачи государственных полномочий расположены несколько особняком, поскольку, согласно Федеральному закону от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-

⁴⁴ Еремин А.А. История становления и развития правового регулирования договора коммерческой концессии в России // История государства и права. – 2015. – №2. – С. 13-17

⁴⁵ Романовский Г.Б. Правовой статус частных военных компаний // Гражданин и право. – 2015. – № 12. – С. 16.

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. Согласно А.В. Белицкой, «Под территорией инновационного научно-технологического центра законодатель понимает совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности. Такая территория предназначена для реализации определенного проекта»⁴⁶.

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) с целью формирования этими лицами таких условий управления, что приведут к экономическому (то есть коммерческому) успеху; во-вторых, делегирование полномочий имеет предел – исключительно сферу гражданского регулирования – и не затрагивает институты, наделенные возможностями принуждения (так называемые силовые); в-третьих, пробы по делегированию происходят постоянно, и, следовательно, ни одна из них не признана успешной, отвечающей критериям экономического, коммерческого успеха.

Публично-правовое образование федеральная территория – новый опыт по консолидированному, ситуационно перенастраиваемому делегированию полномочий России, субъекта и муниципального образования органам публичной власти. Под ситуационно перенастраиваемым понимается возможность использования органом публичной власти фактически любого из полномочий России, субъекта или муниципалитета, либо отказаться от его использования. В то

⁴⁶ Белицкая, А. В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики : автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.03 [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. – М., 2018. – С. 14.

же время новый опыт объединяет в себе как эмпирику внешней управляющей компании, так и признак территориальности публично-правового образования, но по-прежнему остановлен у той же границы отказа от делегирования полномочий по властному понуждению в случае неисполнения установленного нормативного регулирования. Даже в части административного понуждения имеется только окно возможности интеграции этого института в законодательство субъекта России, устанавливающего свои составы административных правонарушений. Представляется очевидным из хода приведенных рассуждений, что такая граница имеет обоснование: неуверенность в должной легитимности органов публичной власти федеральной территории.

Все приведенные выше квазиобразования публично-правового свойства – территории опережающего развития, публично-правовые компании, инновационные центры и прочее – имеют значимый отличительный от федеральной территории градиент: отсутствие выборности органов публичной власти, то есть отсутствие непосредственной легитимности, а только ее наличие в передоверенном от органов публичной власти, наделенных должной легитимностью. Говоря иначе и совершенно прямо, названные квазиобразования не могут наделяться полномочием по принуждению, поскольку не являются уполномоченными отправлять власть верховным сувереном – народом России.

Совершенно иначе обстоит дело с формированием органов публичной власти федеральной территории, предполагающих их создание как с помощью делегирования полномочий от иных органов власти, так и посредством выборов от народа, носителя верховной власти.

По смыслу федеральная территория как публично-правовое образование расположена между полномочиями субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, поскольку, с одной стороны, не обладает правами по установлению самостоятельных видов составов административных правонарушений (в отличие от субъекта РФ, наделенного таким правом), но и, с другой стороны, не находится в бюджетной зависимости от субъекта РФ в отличие от органов местного самоуправления. Кроме того, в Федеральном законе от 22

декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» проговаривается отнесение органов публичной власти федеральной территории к государственным органам, а не к органам местного самоуправления либо самостоятельному виду органов. Так, в части 13 статьи 43 органы публичной власти федеральной территории выступают в качестве государственного заказчика по государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, связанных с обеспечением деятельности федеральной территории. В части 3 статьи 10 указывается, что в системе органов публичной власти федеральной территории замещаются государственные должности и должности федеральной государственной гражданской службы.

Следовательно, органы публичной власти федеральной территории должны рассматриваться как органы местного самоуправления с приданными им полномочиями государственной власти. Это утверждение было бы несомненным при условии, что органы публичной власти федеральной территории имели бы возможность отправления правосудия, исключенную самой системой правосудия федеральных судов и мировой юстиции, не перераспределенной законом о федеральной территории.

В тоже время интересным и весьма многообещающим является использование традиционного для России института нотариата латинского типа, в том числе и в границах федеральной территории.

Нотариат Российской Федерации относится к нотариату латинского типа, в функции которого включена функция превентивного правосудия. Ярче всего данная функция выражена в современном нотариате институтом обеспечения доказательств, результатом чего является возможность обеспечения обстоятельств, наделяемых презюмируемыми свойствами⁴⁷. При этом вне реализации функций превентивного правосудия нотариат Российской Федерации сформирован в качестве публично-частного института, обеспечивающего от имени Российской Федерации совершение юридически значимых действий, направленных на

⁴⁷ Майборода В.А. О необходимости завершения формирования института нотариально удостоверенных доказательств // Нотариус. – 2018. – № 4. – С. 23.

укрепление устойчивости ординарного гражданского оборота. Таким образом, современный нотариат характеризуется дихотомией правоохранительной функции, которая, с одной стороны, стабилизирует оборот, а с другой – предрешает спор, наделяя его потенциальных участников возможностью такой подготовки к будущему спору, что противоположная сторона в досудебной стадии урегулирования подталкивается к условиям худого мира, предпочтительного доброй войне, посредством наделения повышенной доказательственной силой некоторых (нотариально удостоверенных) обстоятельств. В совокупности реализация указанных полномочий оказывает снижающее влияние на количество споров, рассматриваемых непосредственно судами, в связи с чем нельзя не согласиться с мнением В.М. Жуйкова о том, что нотариальное превентивное правосудие в России имеет не только доктринальный, но и глубокий практический смысл, как бы этот постулат ни казался недостоверным⁴⁸. В литературе отмечается, что функция нотариата в качестве института предупредительного (превентивного) правосудия имеет важное значение по предупреждению нарушений семейных прав. Наумов В.Я. указывает, что при этом весьма оправданно то, что не предполагается прямое осуществление правосудия нотариатом, он лишь призван обеспечивать защиту прав и законных интересов субъектов семейных правоотношений, предупреждая обращение в суд. В определенной степени нотариус выступает медиатором в разрешении семейного вопроса⁴⁹. Каймакова Е.В. и Цветкова Ю.С. в свою очередь обращают внимание на то, что институт нотариата сегодня востребован в гражданском обороте и продолжает развиваться, не только исполняя «чисто нотариальные» функции, но и осуществляя превентивное правосудие, придавая волеизъявлению граждан юридическую силу, ведь работа нотариуса направлена на то, чтобы не было споров между людьми⁵⁰.

⁴⁸ Жуйков В.М. Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия // Российская юстиция. – 1998. – № 6. – С. 33.

⁴⁹ Наумов В.Я. Правовая природа и особенности нотариальной деятельности по защите семейных прав при заключении брака и членов семьи // Нотариус. – 2020. – № 3. – С. 16.

⁵⁰ Каймакова Е.В., Цветова Ю.С. Нотариальные средства защиты имущественных прав граждан от мошенников при купле-продаже жилых помещений // Нотариус. – 2019. – № 8. – С. 27.

В приведенной связи представляется отметить следующее о создании нотариального округа в границах федеральной территории. Согласно статье 13 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-I (далее – Основы) «территорией деятельности нотариуса является нотариальный округ, который устанавливается в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации. В городах, имеющих районное или иное административное деление, нотариальным округом является вся территория соответствующего города»⁵¹.

В данной норме использована единица территории, которая по смыслу равнозначна нотариальному округу. Такое разделение представляет собой разделение территории государства на определенные части, в соответствии с которыми строится система региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Действующий общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления ОК 019-95 утвержден постановлением Госстандарта от 31 июля 1995 г. № 413. Он предусматривает, что всё множество объектов административно-территориального деления подразделяется на группы согласно территориальному делению, и эти группы располагаются по трем уровням иерархии в соответствии с административной подчиненностью, причем в каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня.

Нотариат отнесен пунктом «л» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с подпунктом «л» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

⁵¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 14.07.2022) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 11.03.1993. – № 10. – ст. 357.

Таким образом, применительно к нотариальным округам сформирована система их закрепления, соответствующая тому административно-территориальному делению, что устанавливается субъектом России.

Применительно к административно-территориальному делению федеральной территории такое полномочие не урегулировано, и представляется возможным вывод о том, что собственно федеральная территория, будучи новацией административно-территориального устройства, и составит непосредственно нотариальный округ. Однако для реализации данного предположения необходима имплементация федеральной территории не в правовую конструкцию публично-правовых образований, а в нормативно-техническое административно-территориальное деление.

При этом при фактическом создании нового нотариального округа практическое значение обретет вопрос о том, каким быть этому округу: будут ли в нем исключительно нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе, или же это будут свойственные Краснодарскому краю нотариусы, занимающиеся частной практикой. Задаваемый Президентом Российской Федерации вектор развития федеральной территории – это ее формирование в качестве «национальной платформы работы с талантами, где сосредоточены лучшие технологии и компетенции, направленные на раскрытие способностей человека»⁵².

Изложенное относительно формирования нотариального округа в федеральной территории позволяет заключить, что образование федеральной территории вопреки замыслу её создания осуществлено с формированием органов публичной власти всех ветвей власти, в том числе – отчасти правосудной⁵³.

Резюмируя формируемое представление о месте органов публичной власти федеральной территории в системе публично-правовых образований России, стоит заключить, что органы публичной власти федеральной территории являются в

⁵²Заседание попечительского совета фонда «Талант и успех» URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64410> (дата обращения 15.11.2020).

⁵³ Майборода В.А. Нотариальный округ на федеральной территории // Нотариус. – 2021. – № 1. – С. 12-16.

большей степени органами местного самоуправления, которым приданы отдельные (хотя и значительные по объему) функции и полномочия субъекта Российской Федерации. Такое представление, кроме того, позволяет понять, что формирование органов публичной власти федеральной территории в таком образе – суть генезис, эволюция совокупности взглядов на возможность в системе государственного управления делегировать публичные полномочия некоей управляющей компании, природа легитимности которой тем самым ограничена пределом отсутствия возможности применения понуждения. Обратное, то есть представление о возможности развития, эволюции полномочий местного самоуправления, приданных некоей управляющей компании, – голословное утверждение, не основанное на исследованных обстоятельствах формирования распределения управленческих функций.

Однако возвращаясь к предмету настоящего параграфа, следует обобщить представление о месте федеральной территории в системе публично-правовых образований Российской Федерации. Само это рассуждение – это обсуждение места федеральной территории именно в системе субъектов публично-правового характера происхождения основано на положении части 1 статьи Закона № 437, согласно которому федеральная территория представляет собой публично-правовое образование. Такое утверждение является верным с точки зрения обеспечения участия федеральной территории в системе публичной власти, но не соответствует действительности с позиции обеспечения участия федеральной территории в гражданском обороте как самостоятельного субъекта такого оборота. Федеральная территория в отличие от иных публично-правовых субъектов не наделяется самостоятельным видом собственности и, соответственно, не имеет возможности самостоятельно вести хозяйственной деятельности. Но при этом федеральная территория наделена самостоятельным бюджетом. В данном случае рекурсивный анализ через призму бюджетных отношений позволяет заключить, что подобное положение не может продолжаться определенно долго. Согласно положениям гражданского законодательства, средства соответствующего бюджета, не закрепленные за получателем, составляют казну соответствующего

уровня. То есть само по себе обладание бюджетом делает федеральную территорию потенциальным обладателем казны федеральной территории, что в свою очередь означает фактическое наличие права собственности в гражданско-правовом понимании этого института у федеральной территории. Отметим еще раз: именно право собственности федеральной территории, но не право муниципальной либо государственной собственности, эвфемизмом используемое в законодательном регулировании.

Резюмируя изложенное, следует заключить, что федеральная территория по смыслу приданных ей полномочий органов публичной власти формирует свою субъектность. Видимая неполноценность субъектности федеральной территории, суждение о которой основано на отсутствии самостоятельного права собственности федеральной территории, препятствующему ее участию в гражданском обороте, создана искусственно, вопреки правовой природе самостоятельной бюджетной обеспеченности. И именно данное обстоятельство в корреспонденции с гражданско-правовым институтом казны вовлечет федеральную территорию в гражданский оборот в качестве полноценного участника. В настоящем исследовании вопрос конструирования специального вещного права федеральной территории, предназначенного для обеспечения решения специальных задач, в связи с которыми она создана, освещен в разделе о новеллах в компетенциях, поскольку такое вещное право представляет собой исключительно мнение автора.

Публично-правовая субъектность федеральной территории заключена в объединении регулирования отдельных видов отношений – природоохранных (экологических), транспортных, трудовых, градостроительных, земельных и др. – в единых органах публичной власти для обеспечения принятия и реализации эффективных управленческих решений, основанных на правовом, экономическом и социальном единстве федеральной территории.

В целом необходимо заключить, что правовой статус субъекта и само понятие правосубъектности как правовые конструкции допускают их различную доктринальную интерпретацию. Однако поскольку доминирующим является

позитивистский правоприменительный подход, постольку позитивистская методология предполагает не открытие новых правовых феноменов, а их создание, конструирование.

Фактически субъекты правоотношений имеют возможность реализовывать свои субъективные права и при отсутствии официального признания их правосубъектности как научной категории. В данной связи правосубъектность федеральной территории дает нам доктринальные и, соответственно, более полные возможности для осмысления и научной интерпретации федеральной территории как субъекта права и его правового статуса, предназначенного для совершенствования механизма правового регулирования участия федеральной территории (через органы публичной власти) в государственном строительстве Российской Федерации и в гражданском обороте⁵⁴.

⁵⁴ Пашенцев Д.А. Правосубъектность в современной теории права // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся. – М., 2017. – С. 35.

4. Правовая фикция конституционно-правового свойства территории публично-правового образования федеральной территории

Название параграфа содержит указание на фиктивность свойства территории такого публично-правового образования, как федеральная территория. В указанной связи уместно несколько общих доводов об использовании института фиктивности в праве применительно к характеристике территориальности публично-правового образования.

Проблему фиктивности традиционно делят на негативную фиктивность и позитивную на том основании, что сама по себе юридическая фикция как правовое явление призвана превратить несуществующее положение в существующее, и наоборот. В ординарном значении фикция представляет собой прием юридической техники, применение которого позволяет объекту либо субъекту приписать характеристику, свойство, ему не присущее как таковое, либо, напротив, отрицать объективно существующее свойство объекта, субъекта. Основное значение данного приема состоит в том, что он позволяет обеспечить стабильность и в то же время гибкость законодательства. Как прием фикция широко применяется при построении правовых норм в различных отраслях, в том числе и в рассматриваемой части государственного строительства.

В исторической ретроспективе правовые фикции достаточно давно являются предметом исследований, они анализировались еще в древнеримской юриспруденции, так как широко применялись римскими преторами. Самый популярный пример римской правовой фикции – взыскание долга с иностранца в пользу римского гражданина. Для этого должника формально признавали гражданином Рима, что, собственно, и являлось преторской фикцией. Справедливости ради стоит указать, что в литературе имеется мнение о наличии

фикций еще в законах Хаммурапи, относивших к ворам лиц, без свидетелей совершивших сделку покупки.⁵⁵

В отечественной юридической мысли одним из первых исследователей фиктивного в праве был Д.И. Мейер. Он говорил о правовой фикции как о «вымысле в праве» и относил ее к «уклонениям от нормального порядка». В своём поистине значимом, выдающемся анализе, проведённом в работе «О юридических вымыслах и предположениях, о скрытных и притворных действиях», им отмечено, что фикция – то, что «совершенно чуждо нашему праву»⁵⁶.

Другим русским исследователем был Г.Ф. Дормидонтов. В своей работе «Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций» он произвел широкий анализ произведений как отечественной, так и зарубежной правовой науки, посвященных фиктивности в праве.

В настоящее время доктрина содержит подробное обоснование правовых фикций, их классификацию и особенности применительно к различным отраслям законодательства, что, бесспорно, указывает на высокую степень разработанности проблематики. Так, Л.А. Душакова применяет множество критериев для классификации фикций, набирая в общей сложности их более пятидесяти⁵⁷. Видно, что правовые фикции классифицируются по многим характеристикам и с разных сторон (по характеру производимых деформаций, по способу словесного выражения и т.д.).

Очевидно, что имеющей значимость прикладного характера является дифференциация фикций по отраслям права. В этом смысле фикция территории федеральной территории является конституционно-правовой.

Интересно наблюдение, высказанное П.М. Резиньковым о том, что юридические фикции в конституционном праве имеют сущность, несколько отличную от тех, что встречаются в других отраслях права. Объясняя этот фактор,

⁵⁵ Лотфуллин Р.К. Юридические фикции в истории отечественного права. // История государства и права. – 2006. – №1. – С. 12.

⁵⁶ Мейер Д.И. Избранные произведения по гражданскому праву. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. – С. 88.

⁵⁷ Душакова Л.А. Классификация правовых фикций: версия теоретического моделирования // Философия права. – 2004. – № 2. – С. 55.

он утверждает, что конституционные фикции возникают в качестве особых гносеологических феноменов, детерминируемых иррациональностью политики, а также особенностями человеческого сознания. Эти феномены, получая юридическую институционализацию, сообщают заведомую условность, сюрреалистичность институтам (элементам) конституционно-правовой системы⁵⁸.

Поправкой, внесённой в часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации Федеральным конституционным законом от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», закреплена возможность создания на территории Российской Федерации федеральных территорий. Согласно норме, территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов. Воды, недра, воздушное пространство являются самостоятельными компонентами территории Российской Федерации, которые, исходя из смысла ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации, не включены в территорию субъекта РФ, т.е. входят в состав территории РФ⁵⁹.

Законом № 437-ФЗ создана первая в Российской Федерации федеральная территория с одноименным названием. Статьей 2 Закона № 437-ФЗ закреплена дефиниция федеральной территории, согласно которой федеральная территория является публично-правовым образованием, имеющим общегосударственное стратегическое значение и свои цели создания. Данная федеральная территория была создана с целью обеспечить свое устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие; повысить свою инвестиционную привлекательность; сохранить олимпийское спортивное, культурное и природное наследие; создать благоприятные условия для выявления и развития талантов; реализовать приоритетные направления научно-технического развития Российской Федерации.

⁵⁸ Резиньков П.М. Юридическая фикция: теоретико-правовой анализ // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / П.М. Резиньков; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т]. – Волгоград, 2012. – С. 15.

⁵⁹ Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – С. 78.

Для достижения вышеозначенных целей на указанной федеральной территории Законом № 437-ФЗ установлены особенности организации публичной власти.

Территория является свойством, имманентно присущим публично-правовому образованию как дуалистичному субъекту, в качестве участника гражданского оборота наделенному властно-публичными полномочиями и гражданско-правовой правосубъектностью. При этом свойство территории необходимо публично-правовому образованию как в части реализации властно-публичных полномочий, так и в части участия в гражданском обороте на условиях равенства с юридическими лицами за изъятиями, установленными законом.

Приведено выше, что анализ нормативного значения термина «публично-правовое образование» позволяет выявить, что он используется в отраслевом законодательстве и в доктрине как частноправовых, так и публичных отношений, и, следовательно, открыта возможность постановки вывода о том, что применительно к публичным отношениям, то есть отношениям, основанным на подчинении одних субъекта другому, занимающему доминирующее положение не за счет экономических возможностей, а за счет возможности применения легально определенной степени понуждения (насилия) в форме санкции за нарушение его воли, уместно использование личного наименования публичного субъекта: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, соответствующее муниципальное образование, а с 2021 года – и федеральная территория; применительно к отношениям, основанных на равенстве субъектов, доминирование в которых нормативно не предполагается, а в случае его возникновения возможна только его экономическая этимология, уравниваемая балансом совокупности прав и обязанностей институализацией дополнительных обязанностей доминанте, названные субъекты именуются «публично-правовое образование». Дихотомия свойств участия этой специальной группы лиц в обороте основана на пространственном базисе – территории соответственно публичного субъекта и территории, состоящей из совокупности объектов недвижимого имущества – земельных участков либо уже являющихся

такowymi, либо наделенных потенцией трансформации из земли объекта земельных отношений в земельный участок, объект гражданского и в этой части земельно-правового регулирования.

В связи с приведенным рассуждением уместным будет привести мнение Е.А. Суханова о том, что «земля» как природный ресурс (подп. 1 п. 1 ст. 6 ЗК), «достояние народов» и (или) «территория» является объектом публичного (земельного, административного, конституционного, международного) права и не может иметь частноправовой режим⁶⁰.

В Главе 2 Закона № 437-ФЗ закреплены положения о том, что границы федеральной территории устанавливаются согласно приложениям 1 и 2 к указанному закону, а изменение границ осуществляется через изменение закона. Таким образом, понимание пространственной базы федеральной территории, закрепленное в Главе 2 Закона № 437-ФЗ, исходит из того обстоятельства, что за федеральной территорией – публичным субъектом – закрепляется сфера пространственных пределов его властного полномочия. По смыслу приведенных норм возможно представление ко включению в оборот определения, что территория федеральной территории – часть территории Российской Федерации, включенная в границы, порядок закрепления и изменения которых определяется законом. Однако данное определение не может быть признано отвечающим требованиям конституционного регулирования рассматриваемых отношений, поскольку территория Российской Федерации, согласно части 1 статьи 67 включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, и, следовательно, частями Российской Федерации могут быть лишь территории субъектов. Иное наличие частей Российской Федерации приведенной конституционной нормой не предполагается.

Представляется, что именно поэтому в Главе 2 Закона № 437-ФЗ предусматривается возможность вовлечения искусственных земельных участков в пространственные границы федеральной территории. Часть 2 статьи 7 прямо

⁶⁰ Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. – М.: Статут, 2017. – С. 127.

определяет, что искусственные земельные участки, созданные в территориальном море и примыкающих к федеральной территории внутренних морских водах Российской Федерации, включаются в состав федеральной территории.

Изложенная норма является новеллой применительно к закреплению потенции в территориальном составе публично-правового образования. Стоит указать, что конфигурация действующего нормативного правового регулирования предполагает включение в состав соответствующего субъекта России искусственно созданного земельного участка в случае его образования примыканием к береговой полосе субъекта. Предположение обратного, то есть не включение в состав публично-правового образования искусственного земельного участка, опровергается приведенной выше конституционной нормой о том, что иной территории в составе РФ, помимо территорий субъектов, не имеется.

Ординарные случаи искусственного намыва территории, такие как создание искусственного участка земли, изменяют как саму территорию и границы субъекта Российской Федерации, так и территорию входящего в него муниципального образования⁶¹. В России намывные острова создаются в Санкт-Петербурге (полуостров «Морской фасад» площадью 440 га), у побережья Сочи («Остров Федерация» площадью около 300 га) и в Анапе (полуостров «Золотая Миля» площадью 1300 га)⁶². В свою очередь территория России в соответствующей части внутренних вод и территориального моря становится частью России, входящих в ее состав субъектов РФ и соответствующих муниципальных образований, границы которых, исходя из требований статьи 34 Земельного кодекса РФ, закрепляются генеральным планом и схемой территориального планирования муниципального района. Находящееся в корреспонденции с данным регулированием положение части 3 статьи 14 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся

⁶¹ Гаврилюк Е.Д. Искусственная территория как правовая категория // Юридический мир. – 2014. – № 4. – С. 57 - 61.

⁶² Мамчиц Р. Города на воде: оправданы ли расходы? URL: <http://www.dailystroy.ru/foreign/647.html> (дата обращения 05.09.2021); Лешечкина Н. Рукотворные острова. URL: <http://www.resortproperty.ru>; В Анапе намоют «Золотую милю». На территории лимана Витязевский построят курортный комплекс. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/809131> (дата обращения 05.09.2021).

в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает, что на основании разрешения на ввод в эксплуатацию искусственно созданного участка земли в генеральные планы поселения, городского округа, субъекта РФ – города федерального значения, а также в схемы планирования муниципальных районов должны быть внесены изменения в части определения границ населенных пунктов.

Однако границы федеральной территории, как приведено выше, устанавливаются и изменяются непосредственно федеральным законом. Очевидно, что и для включения в состав федеральной территории введенного в эксплуатацию искусственного земельного участка также потребуется изменение федерального закона, а до этого периода времени искусственный земельный участок будет находиться в составе федеральной территории в силу прямого указания закона, но не в его границах.

В силу части 7 статьи 47 Закона № 437-ФЗ в переходный период образования федеральной территории органами публичной власти осуществляется подготовка генерального плана федеральной территории.

То есть федеральная территория «Сириус» наряду с публично-правовыми образованиями муниципального уровня наделяется возможностью установления границы в генеральном плане. При этом значение имеет документ, посредством которого осуществляется техническое закрепление границы публично-правового образования. В приложениях к Закону 437-ФЗ приведены карта-схема границ федеральной территории и описание границ территории, а, как предусмотрено п. 3 ч. 3 ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, генеральный план содержит карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа. Пункт 7 части 7 статьи 23 данного кодекса устанавливает следующее содержание материалов обоснования генерального плана: текстовый перечень земельных участков, включенных в границы населенных пунктов в составе поселения или городского округа либо исключенных из них; указание категорий земель и целей планируемого использования. Данные нормы находятся в системной взаимосвязи

правового регулирования с положениями пункта 3 части 1 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», согласно которому установление границы населенного пункта генеральным планом влечет изменение сведений кадастрового учета в отношении земельных участков, а сведения о границе публично-правового образования подлежат включению в реестр границ, согласно статье 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Таким образом, на современном этапе регулирования отношений по территориальному определению публично-правового субъекта – федеральной территории можно исходить из следующих постулатов: во-первых, границы федеральной территории закреплены в законе только как границы публично-правового субъекта; во-вторых, вопреки предполагавшемуся мнению, высказанному в литературе,⁶³ границы федеральной территории в части сухопутных границ не подлежат согласованию с органами публичной власти сопредельных субъектов России в отличие от ординарного правового режима изменения границ между субъектами; и в-третьих, пространственные пределы федеральной территории в части морских границ не имеют запрета к вовлечению в состав федеральной территории в отличие от запрета институализированного применительно к субъектам России; в-четвертых, пространственные пределы федеральной территории в части морских границ имеют возможность для установления иначе, нежели границы водного объекта⁶⁴.

Как отмечалось выше, само по себе представление о зонировании акватории не противоречит доктрине публичного права России, а в части гражданско-правового регулирования возможность включения акватории морского порта в территорию морского порта закреплена частью 1 статьи 5 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении

⁶³ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону 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». – М.: Норма, Инфра-М, 2020. – С. 147.

⁶⁴ Майборода В.А. Формирование объектов правового регулирования в сфере акваториального планирования // Юрист. – 2016. – № 8. – С. 37-41.

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно содержанию которой территория морского порта включает в себя земли, земельные участки, акваторию морского порта, используемые в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, либо предназначенные для использования в указанных целях.

То есть само по себе включение акватории (в том числе внутренних вод и территориального моря) в границы имущественного комплекса, которым по смыслу экономической деятельности является морской порт, не является новшеством в законодательстве Российской Федерации. Такое включение является собой устоявшийся правовой институт, эффективная работоспособность которого на примере правовых моделей не только континентальной, но и англо-американской правовых систем не вызывает сомнений. При этом, имущественный комплекс – морской порт – также представляет собой явление, значимость которого закрепляется применительно к общедоверальному интересу посредством отнесения морских портов к объектам федерального значения.

При изложенных обстоятельствах объединение понятийных составляющих пределов федеральной территории как границ территории публично-правового образования, не имеющего правового режима границы субъекта России в части согласительной процедуры с сопредельным субъектом, но, напротив, обладающего возможностью формирования самостоятельной градостроительной документации, и как границ совокупности земельных участков, объединённых единством правового режима, установленного для достижения общих целей федеральной территории, позволяют сформулировать предложение по включению в состав федеральной территории части акватории территориального моря, необходимой для достижения целей создания федеральной территории⁶⁵.

Предлагаемое включение представляется возможным как с правовой точки зрения, так и с позиции имеющихся технических возможностей индивидуализации кадастрового учета территорий, на которых только планируется создание

⁶⁵ Майборода В.А. Понятие территории федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. – 2021. – №3. – С. 27.

искусственных земельных участков. Кроме того, такое включение позволит получить и очевидный ответ о дифференциации статуса федеральной территории применительно к иным публично-правовым образованиям, поскольку именно федеральность этого публичного образования будет отмечена включением в его состав территорий, отнесенных Конституцией России к исключительно федеральным.

Возвращаясь к конкретике фикции, закрепленной в понятии федеральной территории как публично-правового образования, до реализации предлагаемой выше новации в пространственном развитии федеральной территории укажем, что правовой, экономический и географический смысл в понятии «границы» заключается в обретении согласия в их установлении между граничащими субъектами. Такое понимание вытекает из смысла процедуры установления границ земельных участков, регламентированной статьей 39 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», из смысла процедуры внесения сведений о границах субъектов Российской Федерации – пункт 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и из аналогичной процедуры внесения сведений о границах муниципальных образований по пункту 4 части 2 указанной статьи 10.

Установление границы в одностороннем порядке возможно, наверное, лишь в одном случае – с небом, в случае установления территориальных границ согласование с прилежащими соседями – неизбежность, реализация которой настолько очевидна, что не подлежит обсуждению.

Однако приложения № 1 (карта схема границ федеральной территории) и № 2 (описание границ федеральной территории) к Закону № 437-ФЗ описывают границы федеральной территории исходя из презюмируемости их согласования, не указывая на такой факт. Вообще особенностью карт-схем является низкая точность при прямых измерениях, обобщённость и упрощённость содержания по сравнению с картой и их ограниченность в используемых элементах, тогда как, согласно части 2 статьи 6 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», картографической основой Единого

государственного реестра недвижимости является единая электронная картографическая основа, создаваемая в соответствии с законодательством о геодезии и картографии. Частью 4 статьи 20 Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указано, что требования к составу сведений единой электронной картографической основы устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере геодезии и картографии. Приказом Минэкономразвития России от 27 декабря 2016 года № 853 указанные требования закреплены. Единая электронная картографическая основа (ЕЭКО) является систематизированной совокупностью пространственных данных о территории Российской Федерации. Пунктом 7 названного Приказа установлено, что в состав сведений ЕЭКО должна включаться информация о следующих видах объектов: рельеф местности с точностью, соответствующей масштабу мельче 1:50 000; гидрография и гидротехнические сооружения; населенные пункты; промышленные, сельскохозяйственные и социально-культурные объекты; дорожная сеть и дорожные сооружения; растительный покров и грунты (древесная, кустарниковая, травянистая растительность, пашни, болота, прочие земли (пески, каменистые россыпи, нарушенные земли и тому подобное); Государственная граница Российской Федерации; границы между субъектами Российской Федерации; наименования географических объектов. То есть использованная в Законе № 437-ФЗ схема совершенно не соответствует требованиям к картографической основе и не может использоваться для внесения сведений о границах федеральной территории в ЕГРН.

Именно поэтому границы федеральной территории являются конституционно-правовой фикцией, а в смысловой корреспонденции с законодательно имеющейся возможностью включения в понятие «федеральная территория» части акватории водного объекта (конкретно – внутренних морских

вод Черного моря) само понятие территории федеральной территории наделено свойством неопределенности.

Выводом из изложенного следует указать, что понятию территории федеральной территории, легализованному в нормативном правовом регулировании через закрепление в федеральном законе местоположения границ без согласования со смежными публично-правовыми образованиями, приданы свойства такого наличия территории, что равноценно в смысловом восприятии свойству территории публично-правового образования – субъекта Российской Федерации. Однако данное восприятие является фиктивным, поскольку граница субъекта из своего правового и учетного характера исключает конфликтность через процедуру согласования. Понятие территории в федеральной территории указанный потенциал конфликтности не исчерпал соответствующей процедурой согласования, а переместил на не формализуемый «подземный этаж» регулирования, не видимый и не воспринимаемый правоприменителем. То есть возможность конфликта, спора о границе федеральной территории закреплением ее в федеральном законе не устранена. А ее установление средствами, не отвечающим критериям, позволяющим в дальнейшем сведения о границе интегрировать в информационный свод о границах (реестр границ в ЕГРН), предоставляет открытие возможности для спора с данной границей применительно не к закреплению в федеральном законе, а применительно к невозможности ко внесению в ЕГРН.

II. Компаративистский анализ понятия «федеральная территория»

1. Столичные федеральные территории в зарубежных федеративных правопорядках – символ компромисса в федеративном строительстве

Общую характеристику территориальной и административно-правовой автономии следует начать с латентно-семантического анализа приведенного понятия «федеральная территория». Непосредственно термин «федеральная (-ый)» позволяет утверждать, что рассматриваемое территориальное образование может находиться только в федеративном государстве. Такая форма государственного устройства не предполагает иной возможности ее определения, нежели указания на наличие, с одной стороны, составных элементов, наделенных публичной и территориальной автономией, а с другой стороны – наличие определенной целостности применительно к общей территории всех входящих в федерацию элементов и применительно к публичности в определенных системах государственного управления. Названные элементы, составные части федеративного государства, могут иметь различное наименование: земли, штаты, субъекты федерации и т.д. Поиск баланса между полномочиями целого, всей федерации, позволяющим удерживать союз в единстве и его частями, указанными элементами, содержащими целое для целей в том числе и сохранения единства, составляет квинтэссенцию управленческих мероприятий при государственном строительстве федерации. Идеалом, обыкновенно недостижимым в реальном мире, выступает такое обретение баланса, что союз равносубъектных образований – политико-территориальных единиц – состоит из общностей, их населяющих, в

конечном счете образует единый народ⁶⁶. Применительно к отечественной практике государственного строительства федерации в Союзе Советских Социалистических Республик целеполагалась доктрина сформированности такой общности как «советский народ», с сохранением национальной идентичности каждого. Непосредственно сам термин «советский народ» формализован основным докладом на XXII съезда КПСС в 1961 году, провозгласившим становление в СССР новой исторической общности людей разных национальностей, имеющих одну социалистическую Родину, единую экономическую базу (социалистическое хозяйство), общую классовую структуру, мировоззрение, черты духовного облика, психологии и, самое главное, общую цель – построение коммунизма⁶⁷.

Аналогично приведенному утверждению основным антагонистом Союза ССР также реализовывалась стратегия по формированию единой общности – американской нации. Так, К.С. Гаджиев пишет, что американская нация сформировалась в процессе так называемой «переплавки» многих поколений иммигрантов почти со всех уголков земного шара в котле американизации. Она «переплавилась» в себе представителей наций и народностей всех континентов. Тем не менее, потребовалось немало времени, чтобы США консолидировались в качестве единой нации и государства. «В течение менее чем 75 лет 13 колоний на атлантическом побережье превратились в огромное государство, в 20 раз превышающее по размерам и населению первоначальное ядро»⁶⁸.

Однако фактически достижение идеала федерализма – формирование единой этнокультурной общности – нереально. В условиях естественного пространственного местоположения, детерминирующего дифференциацию экономических отношений, традиционализм религиозной убежденности, разность в доступности образования, соответствующего унифицированным стандартам научных достижений, и влияющих на политические воззрения национальные, этнические, либо сформированные по иному критерию общности населения

⁶⁶ Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. – Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012. – С. 55.

⁶⁷ 22-й съезд КПСС (17-31 октября 1961 года): Стенографический отчет. Том 1. – М.: Госполитиздат, 1962. – С. 153.

⁶⁸ Гаджиев К.С. Американская нация: национальное самосознание и культура. – М. 1990. – С. 8.

проявляют склонность к обособлению, автономизации. Поэтому очевидным является невозможность стандартизированного деления территории федерации на такие ее компоненты, составные части, что были бы наделены совершенно равновеликим объемом прав и обязанностей, то есть статусом. Сам подход по наделению дифференцированным объемом прав и обязанностей субъектов федерации создает предпосылки для оформления мысли о том, что федерация может состоять и из иных элементов, нежели исключительно только лишь из субъектов, хотя бы и являющихся дифференцированных, но тем не менее наделенных территориальной и публичной автономией, а в некоторых случаях и допускающих суждение о наличии такой степени этой автономии, что ее объем достаточен для утверждения суверенности субъекта при наличии суверенности собственно федерации.

Так, к федерациям, состоящим только из субъектов, С.В. Праскова относит «Австрийскую Республику, Королевство Бельгия (учитывая, что ее «двухслойный» федерализм подразумевает существование в каждом слое только однородных территориальных единиц), Федеративную Республику Германию, Федеративные Штаты Микронезии, Федеративную Демократическую Республику Непал, Объединенные Арабские Эмираты, Союз Коморских Островов, Федерацию Сент-Китс и Невис, Судан, Объединенную Республику Танзанию, Швейцарскую Конфедерацию»⁶⁹. В этих государствах все образования имеют статус субъекта федерации.

Исходя из целесообразности в плане определенности предмета, к федерациям отнесены все провозгласившие себя таковыми в конституционных актах государства.

Кроме федераций, состоящих только лишь из субъектов, значительный их массив образуют государства, в состав которых включены территории и (или) иные образования, не наделяемые статусом субъектов. Так, И.А. Конюхова определяет систему таких единиц как «административно-территориальную структуру

⁶⁹ Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – N 12. – С. 1543 - 1551.

федерации, которая наряду с государственно-территориальной структурой (субъектами федерации) составляет структуру федерации в широком смысле»⁷⁰.

В отечественной юридической мысли в настоящее время нет терминологического единства в наименовании частей федерации, не обладающих статусом субъекта федерации. Сложность эта образовалась, безусловно, вследствие объективных когнитивных трудностей, основанных на отсутствии устойчивого переводного значения даже и имеющих общий латинский корень терминов. В иных случаях переводная этимология правовых терминов порождает еще большее разнообразие используемых синонимов в переводе и, как следствие, разницу в наименованиях образований, не получающих статуса субъекта в зарубежном государственном правопорядке. Встречаются наименования рассматриваемых образований и как «федеральные территории», и как «иные федеральные территории»⁷¹, иногда такое образование именуют «федеральное владение»⁷². Вне зависимости от названия предполагается, что такое образование не входит в состав территории какого-либо субъекта, а территориально обособлено, автономно. Именно этот критерий можно выделить в качестве первого критерия в характеристике общности единиц федерации, не наделенных статусом ее субъектов. Так, например, в Индии совершенно прямо разделено федеративное устройство между Штатами Индии и территориями (союзными территориями). Штаты Индии обладают собственными органами законодательной и исполнительной власти, высшим органом является губернатор, назначаемый президентом Индии на пятилетний срок. Штаты Индии имеют одно- либо двухпалатные парламенты. Нижняя палата парламента штата называется «Видхан Сабха» и может включать от 60 до 500 депутатов. Она избирается посредством всеобщих выборов на пять лет, а высшая палата парламента «Видхан Паришад» состоит из избираемых на шестилетний срок полномочий депутатов, но на

⁷⁰ Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития: Монография. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; Формула права, 2004. – С. 58 - 59.

⁷¹ напр.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. – С. 830 - 831.

⁷² Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2009. – С. 182.

условиях ротации, по которым каждые 2 года третья часть всех депутатов должна быть переизбрана. В компетенцию Штата включен весь объем государственного управления за исключением внешней политики, обороны, международной торговли и гражданства, составляющими федеральные полномочия.

Союзные территории, а также национальный столичный округ Дели управляются федеральными органами власти, хотя и имеют в ряде случаев собственные парламенты и правительства, но с весьма ограниченным кругом полномочий. В союзных территориях непосредственно действует федеральное законодательство Индийской Республики. Дополнительно отметим, что и Штаты, и территории имеют вторую ступень административного деления – районы. Таким образом, союзные территории в Республике Индии являются яркой иллюстрацией наличия как территориальной автономии, так и дифференциации статусов между ними применительно к объему имеющихся публичных полномочий⁷³.

Однако важным в приведенном примере выступает другое обстоятельство – столичный округ. Во многих федеративных государствах мира используется примененный впервые в США опыт создания специальной федеральной территории – федерального округа, предназначенного для размещения именно федерального правительства, федеральных органов власти. В настоящее время, как отмечает В.С. Праскова, «федеральной территорией, или округом для размещения столицы обладают Республика Аргентина, Федеративная Республика Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла, Республика Индия, Соединенные Штаты Мексики, Федеративная Республика Нигерия, Исламская Республика Пакистан, США, Эфиопия»⁷⁴.

В Соединенных Штатах Америки, впервые реализовавших идею федеративного государственного строительства со зримой обособленностью столичного округа, история данного вопроса начинается с 1790 года, в котором был принят «Акт о местопребывании» (полное название – An Act for establishing the

⁷³ Pandey, L.M. Modern history of Indian states, 2012. – P. 52-68.

⁷⁴ Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №12. – С. 1543 - 1551.

temporary and permanent seat of the Government of the United States⁷⁵). Буквально, документ, датированный 16 июля 1790 года, закреплял район за правительством США, не превышающий десяти квадратных миль и расположенный на реке Потомак, в месте между устьями Восточной ветви и Конногочега (That a district of territory, not exceeding ten miles square, to be located as hereafter directed on the river Potomac, at some place between the mouths of the Eastern Branch and Connogochegue, be, and the same is hereby accepted for the permanent seat of the government of the United States). Закон дал президенту США Джорджу Вашингтону право определять точное местоположение и нанимать геодезиста. Президент должен был подготовить подходящие здания для Конгресса и других правительственных учреждений к первому понедельнику декабря 1800 года (понедельник, 1 декабря 1800 года). Отдельно в законе содержалась оговорка о том, что в федеральном округе будут применяться законы штата, от которого была передана территория для образования округа. Таким образом, законы Мэриленда применялись на восточной стороне Потомака, а законы Вирджинии применялись на западной стороне в округе Колумбия, пока правительство официально не приняло резиденцию. Само местоположение столицы США – результат компромиссного решения в достаточно бурных дебатах. Было выдвинуто два законопроекта: один – на реке Потомак недалеко от Джорджтауна, а второй – на реке Саскуэханна недалеко от Райтс Ферри (ныне Колумбия, Пенсильвания)⁷⁶. Само принятие этого закона «О местопребывании» в исторической ретроспективе – суть заключение сделки, компромисса между Александром Гамильтоном и Томасом Джефферсоном с Джеймсом Мэдисоном, в которой Гамильтон получил возможность возложить на федеральное правительство государственные долги Штатов и их выплату, а Джефферсон и Мэдисон получили округ Колумбия, относившейся к Югу (в смысле деления на Север и Юг). Перед этим компромиссом южане блокировали принятие

⁷⁵ U.S. Statutes at Large, электронный ресурс – URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/1/STATUTE-1-Pg130.pdf> (дата обращения 19.02.2021).

⁷⁶ Reps, John William (1965). "Chapter 9: Planning the National Capital". The Making of Urban America: A History of City Planning in the United States. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. pp. 240–242, электронный ресурс. – URL: <https://archive.org/details/makingofurbaname0000reps/page/240/mode/2up> (дата обращения 19.02.2021).

государственных долгов казначейством, тем самым не позволяя Гамильтону реализовать программу финансово сильного федерального правительства. То есть наличие федерального округа, территориально не входящего в пространство ни одного из Штатов, – идея того рода, что была сформулирована в качестве довода в ходе политической дискуссии. Взамен федеральное правительство создаваемых Соединенных Штатов Америки получило возможность рефинансировать долги каждого отдельного Штата собственными ценными бумагами, сформировав единый государственный долг и создав тем самым единую финансовую систему Федерации, образовав, по существу, гражданский элемент объединения восставших колоний в единое государство. Снятие бремени государственного долга позволило Штатам снизить налоги, а федеральному правительству – ввести федеральные налоги.

Столь подробное изложение приведенных обстоятельств продиктовано тем, что названная идея, не имея аналогичных исторических и политических предпосылок в ином государственном строительстве, была рецептирована множеством иных политических государственных моделей и реализована, как показано вне приведенного исторического фона, только лишь в качестве подражания одной из лидирующих государственно-правовых моделей⁷⁷.

Специальные территории для размещения столиц по такой же аналогии созданы в Австралийском Союзе и Малайзии. Австралийская столичная территория создана законом «О признании резиденции правительства» (Seat of Government Acceptance Act). Выбранное место территориального расположения и пребывания союзных органов власти – Канберра. Имеет свои органы власти со схожими с соответствующими органами штатов полномочиями (в том числе законодательными); а также своих представителей в федеральном Парламенте.

Названный Закон имеет номер 23, подписан генерал-губернатором лордом Дадли 13 декабря 1909 года, вместе с Законом о капитуляции резиденции правительства в парламенте Нового Южного Уэльса позволил передать «площадь

⁷⁷ Paul Trescott. Federal-State Financial Relations, 1790–1860 // The Journal of Economic History. – Volume 15. – Issue 3. – September 1955. – pp. 227 - 245.

около 900 квадратных миль» из Нового Южного Уэльса для создания федеральной столичной территории как резиденции правительства Содружества. Закон передал территорию в районе Ясс-Куинбейан и еще восемь районов в районе Джервис-Бей, предназначенных в качестве порта для внутреннего города. Дата начала передачи – 22 января 1910 года. Помимо непосредственно территории, акты о сдаче и принятии также наделяли Австралийское Содружество определенными правами на воду, что являлось необычным для права того периода времени, однако в условиях дефицита баланса пресной воды Австралийского континента в целом выделение данных прав позволило сопоставить права Столичной территории с программами австралийских Штатов по водоснабжению⁷⁸.

Стоит особо подчеркнуть, что приведенному выше закону предшествовал Закон «О местонахождении правительства»⁷⁹, принятый 14 декабря 1908 года, в котором указывался участок в районе Ясс-Куинбейан для территории столицы, предусмотренный статьей 125 Конституции Австралии⁸⁰, которая появилась также в результате компромисса, выработанного на встрече премьер-министров в начале 1899 г. после того, как первый конституционный референдум потерпел поражение в Новом Южном Уэльсе. Размещение правительства в Новом Южном Уэльсе позволило противопоставить общенациональные интересы интересам Сиднея, а первый министр внутренних дел Австралии Уильям Лайн, значимо ускоривший реализацию положения статьи 125 Конституции Австралии о местоположении столицы, до этого был премьер-министром Нового Южного Уэльса. Именно он, не скрываясь, называл проект новой столицы проектом по «созданию нового Вашингтона». В целом для решения проблемы размещения федеральных органов на Столичной территории Австралийскому Союзу понадобилось семь лет, семь правительств и три парламента.

Таким образом, идея появления Австралийской столичной территории являет собой заимствование символа борьбы за автономию от Великобритании, который

⁷⁸Seat of Government Acceptance Act 1909 (Cth). Электронный ресурс. – URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-119.html> (дата обращения 20.02.2021).

⁷⁹ Seat of Government Act 1908. – URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-did-110-aid-1-pid-92.html>.

⁸⁰ Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (UK). – URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-122.html>.

в предшествовавшей итерации был символом вооруженной борьбы за независимость. Конкретное местоположение столичного округа явилось компромиссом между интересами различных штатов, противопоставление которых друг другу образовало длительную политическую интригу. Однако очевидно наличие исторического обоснования для подражания в государственном строительстве, поскольку совпадают не только сам факт освобождения от зависимости, но и сама Великобритания, размеры владычества которой уменьшали бывшие колонии.

Федеральная территория Куала-Лумпур, одновременно являющаяся и столичной территорией, не входит в состав штата Селангор, а имеет статус территории федерации, что закреплено статьей 1 Конституции Малайзии. Куала-Лумпур, столица штата Селангор, стал национальной столицей Федерации Малайи (а затем и Малайзии) в 1948 году. Непосредственно Куала-Лумпур был основан в 1857 году. С 1880 по 1978 год – столица штата Селангор. В период 1946-1957 годов являлся одновременно административным центром британской колонии, которая в период 1946-1948 годов носила название Малайский Союз, а с 1948 по 1957 годы стала именоваться Малайская Федерация. В период с 1957 по 1963 годы стал столицей независимой Малайской Федерации, с 1963 года – Малайзии, и с 1 февраля 1972 года имеет статус сити (англ. city), а с 1974 – статус федеральной территории⁸¹. Создание федеральных территорий в Малайзии вообще осуществлялось из состава территорий двух штатов – Селангора и Сабаха. Куала-Лумпур и Путраджайя были частью Селангора, а Лабуан – частью Сабаха⁸². Формирование самостоятельной столичной федеральной территории фактически продолжается, но между тем само ее появление – также суть компромисс, однако уже не только экономического противостояния различных штатов в составе федеративной Малайзии, но и результат межэтнического согласия. 13 мая 1969

⁸¹ Сайт мэрии Куала-Лумпур. – URL: <http://www.visitkl.gov.my/visitklv2/index.php?r=column/cone&id=6> (дата обращения 24.02.21).

⁸² The journey of Putrajaya — Malaysia's jewel capital city. – URL: <https://themalaysianreserve.com/2019/01/31/the-journey-of-putrajaya-malaysias-jewel-capital-city/> (дата обращения 26.02.2021).

года в столице произошли крупные столкновения на этнической почве между малайцами и китайцами.

Беспорядки произошли в период после всеобщих малазийский выборов 1969 года, когда оппозиционные партии добились успеха за счет правящей коалиции - партии «Альянс». По официальным сообщениям, число погибших в результате беспорядков составило 196 человек, хотя западные дипломатические источники в то время предполагали, что число погибших составило около 600 человек, причем большинство жертв - китайцы. В результате указанных столкновений было объявлено о введении чрезвычайного положения и создании временного правительства в период с 1969 по 1971 годы. В результате указанных событий в стране была перестроена экономическая модель. Была принята новая экономическая политика на 20 лет развития, а на смену ей пришла Национальная политика развития с 1991 года⁸³.

Сама же территория Куала-Лумпур, став, как отмечено, с 1974 года федеральной территорией, эволюционирует и с 2001 года имеет статус «национальной и законодательной столицы», а исполнительные и судебные органы переведены в специально построенный центр в федеральной территории Путраджайя (физически – ранее пригород Куала-Лумпур).

Идея заменить Куала-Лумпур Путраджайей в качестве столицы появилась еще в конце 1980-х годов, и федеральное правительство стало вести переговоры со штатом Селангор о переходе на другую федеральную территорию. Новый город предлагалось расположить между Куала-Лумпуром и международным аэропортом Куала-Лумпур (KLIA). Были предложены два района – Пранг Бесар и Джанда Байк, Паханг. После того, как в 1993 году было выбрано последнее место в Пранг Бесар, тогдашнее правительство сформировало консорциум для разработки генерального плана Путраджайи. Федеральное правительство заплатило правительству штата Селангор приблизительно за 11320 акров (4581,04 га) земли в Пранг Бесар. Строительство началось в августе 1995 года, и это был крупнейший Малайзии и

⁸³ The Time. – URL: <https://time.com/time/asia/2003/mahathir/mahathir900820.html> (дата обращения 20.02.21).

один из крупнейших проектов в Юго-Восточной Азии с расчетной конечной стоимостью 8,1 миллиарда долларов США (33,29 миллиарда ринггитов). К 2005 году в Путраджайю переехали все правительственные министерства за исключением столичного министерства международной торговли и промышленности, министерства обороны и министерства труда.

Резюмируя приведенные сведения о создании, эволюции и трансформации федеральной столичной территории Малайзии, следует заключить, что оформление столичной федеральной территории в качестве территории, не входящей ни в один из штатов федерации, является, как и в предыдущих рассмотренных случаях, символом освобождения от колониальной зависимости. Вместе с тем, в данном конкретном случае борьба с колониальной зависимостью олицетворялась не только ее идеологическим обоснованием, но и конкретными мероприятиями по обретению экономической суверенности. Успехи, достигнутые на этом поприще, – превращение столицы Малайзии в символ процветания, финансовую столицу Азии, – сформировали устойчивое представление о том, что обособление федеральной территории в качестве не входящего ни в один из штатов субъекта является одним из элементов необходимой успешной экономической стратегии. И этот опыт был вновь воспроизведен. Кроме того, новая столица Путраджайя призвана явить такое олицетворение успеха, что при ее проектировании и создании были учтены все передовые представления об «умном городе», сочетающие в себе высокие технологии и экологическую реконструкцию ландшафта, использованного при застройке территории.

Пакистан обрел независимость 14 августа 1947 года в результате раздела бывшей британской колонии Британской Индии по религиозному признаку. Названная дата отмечается в Пакистане как национальный праздник, а в состав Британской Индии Пакистан входил с XIX в. В 1956 году была принята первая конституция страны, которая провозгласила Пакистан республикой⁸⁴. Столица

⁸⁴ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 3. Правовые системы Азии / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2013. – С. 57.

Пакистана Исламабад построена в 1960 году, чтобы заменить в этом статусе Карачи. Из-за близости Исламабада к Равалпинди они считаются единой агломерацией (городами-побратимами). После образования Пакистана в 1947 году, аналогично с иными освободившимися от колониальной зависимости странами, формирующаяся в самостоятельное образование нация оформила запрос на свою новую столицу. Как указывает информационный ресурс развития Исламабада, «возникло ощущение, что необходимо построить новую и постоянную столицу, чтобы отразить разнообразие пакистанской нации»⁸⁵. Однако более верным будет утверждение, что в результате постколониального разделения Индии и Пакистана на две самостоятельные страны по религиозному признаку как в одной, так и в другой стране были беженцы, размещение и интеграция которых в социальную жизнь реализовались применительно к Пакистану посредством строительства новой столицы. Логика этого мероприятия очень прямолинейна и передает послание в прямой форме: новое государство – новая столица, причем название столицы также «говорящее»: «Город Ислама», и оно находится в корреспонденции с названием республики – Исламская Республика Пакистан.

Столичная территория Исламабад является таковой по причине плановости создания новой столицы и не наделена отдельными очевидно зримыми правами, обособляющими ее от четырех федеративных элементов – провинций Пакистана. Собственно, ее статус как столичной территории закреплен в Конституции Пакистана, которая была принята в 1972 году и действовала до 1977 года, когда был совершён военный переворот во главе с генералом Зия-уль-Хаком, после чего её действие было приостановлено до 1985 года. В названные периоды в Конституцию вносились поправки, и одной из них – от 4 мая 1974 г. – пункты (2) и (3) были заменены Законом о Конституции (Первая поправка) 1974 г., раздел 2, пункты (2), (3) и (4). С указанного периода действовала редакция, согласно которой Конституция применяется к следующим территориям Пакистана: а) провинции

⁸⁵ Управление капитального развития Исламабада. – URL:https://www.cda.gov.pk/about_islamabad/history/#ad-image-0. (дата обращения 25.02.2021).

Белуджистан, Северо-Западная граница, Пенджаб и Синд; (b) столичная территория Исламабад, в дальнейшем именуемая федеральной столицей; (c) территории племен федерального управления и (d) такие государства и территории, которые входят или могут быть включены в Пакистан в результате присоединения или иным образом⁸⁶. При этом провинциями управляют главные министры, являющиеся лидерами провинциального законодательного собрания. Кроме них имеются губернаторы, возглавляющие исполнительную власть в провинциях и назначаемые президентом. В отличие от названного порядка вопросы управления федеральной столичной территорией разрешаются Советом общих интересов, статус которого приведен в части V, главе 3 Конституции Пакистана⁸⁷.

Такое положение столицы – плановость создания, четкое зонирование территории и непосредственное федеральное управление – привело к тому, что Исламабад действительно стал сильно отличаться от иной территории Пакистана. На сегодняшний день управление федеральной столичной территорией Пакистана находится в ведении сложной иерархии федеральных органов и органов территориального развития⁸⁸.

И, наконец, наибольшее количество федеральных столичных территорий применительно к мировому региону наблюдается в Латинской Америке. Непосредственно термин Distrito Federal, означающий «федеральный округ» на португальском и испанском языках, используется для обозначения соответствующих территорий в Бразилии - Федеральный округ Бразилиа; Федеральный округ Венесуэла, где находится столица Венесуэлы Каракас, бывший Федеральный округ в Аргентине, преобразованный в автономный город Буэнос-Айрес в 1994 году, и бывший Федеральный округ Мексики, преобразованный в Мехико в январе 2016 года.

⁸⁶ Конституция Пакистана. – URL: <https://web.archive.org/web/20070812072610/http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part1.notes.html#2>. (дата обращения 25.02.2021).

⁸⁷ Конституция Пакистана. – URL: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part5.ch3.html#f368> (дата обращения 25.02.2021).

⁸⁸ Структура органов. – URL: <https://www.cda.gov.pk/documents/docs/CDA-Organogram.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

Федеральный округ Бразилия является третьей по счету столицей страны после Салвадора и Рио-де-Жанейро. Решение о переносе принято 21 апреля 1960 года президентом Жуселину Кубичеком ди Оливейрой, и перенос осуществлялся на специально созданную для этого федеральную территорию.

Непосредственно переносу столицы предшествовал достаточно продолжительный период дискуссии и подготовки переноса с 1955 по 1960 годы, получивший в целом название «пилотный план Бразилии». Период дискуссии о переносе столицы начинается с 1891 года, когда первая конституция Республики Бразилии определила, что будущая столица должна разместиться на большом прямоугольном плато внутри штата Гойас на расстоянии девятисот километров от Рио-де-Жанейро – как не только символ освобождения от колониальной зависимости от Португалии, но и как средство безопасности от захвата с моря. Однако непосредственно воплотить идею в жизнь «помог» конституционный кризис 1955 года. На последовавших за этим демократических выборах победу одержал Жуселину Кубичек, одним из предвыборных лозунгов которого и было строительство новой столицы⁸⁹. При этом причиной такого строительства уже очевидно являлась потребность в развитии внутренних районов страны, которые продолжали оставаться малонаселенными.

Говоря о конституции страны 1891 года, следует указать, что непосредственно в ней было оговорено, что для строительства столицы должно быть выделено 14 000 квадратных километров саванны на Бразильском плоскогорье, что составляет около тысячи километров от побережья.

Действующая Конституция Бразилии - восьмая в истории конституционного развития данной страны, она была принята в 1988 году после длительного правления военных и последовавшего переходного периода развития. В целом Конституция Бразилии является самобытным, специфическим конституционно-

⁸⁹ Новая столица Бразилии. – URL: <https://brazil.ucoz.ru/index/stolica/0-31> (дата обращения 08.10.2022).

правовым актом, достойным самого пристального внимания и исследования ученых-конституционалистов⁹⁰.

В соответствии со статьями 76, 77 Конституции Бразилии исполнительная власть осуществляется президентом республики, вице-президентом и государственными министрами

В настоящее время в Бразилии действует конституция 1988 года, а для Федеральной столичной территории принят отдельный закон о ней (por lei orgânica - порт.) В отличие от других единиц Бразильской федерации (штатов) федеральная столичная территория Бразилии имеет смешение полномочий, закрепленных как за штатами, так и за муниципальными образованиями. Также гибридность смешения полномочий уровней властно-публичной организации очевидно присутствует в порядке формирования законодательной палаты, представляющей собой смесь муниципальной палаты и законодательного собрания.

В 1990 году Федеральный столичный округ Бразилиа впервые прямым голосованием избрал своего губернатора (главу исполнительной ветви власти) и первых 24 депутатов округа. Эти выборы проходили параллельно с выборами президента республики. 1 января 1991 года законодательная палата была учреждена в столичном округе после многих лет политических и экономических дискуссий о том, как следует управлять этой территорией. До этого управление осуществлялось комиссией федеральной территории в Сенате.

В настоящее время законодательную власть в Федеральной столичной территории Бразилиа осуществляет законодательная палата, в которую, как уже отмечено, входят 24 депутата округа, а главой исполнительной власти является губернатор⁹¹. В целом федеральная столичная территория действительно является не штатом и не муниципальным образованием, а характеризуется в качестве субъекта публичного права *sui generis* – особого субъекта, соединяющего законодательные полномочия штата и муниципалитета, как предусмотрено в ст. 32

⁹⁰ Третьяк И.А. Меры конституционно-правового принуждения в конституционном праве Бразилии // Правоприменение. – 2020. – № 1. – С. 29-36.

⁹¹ Сайт правительства федеральной столичной территории Бразилиа. – URL: <http://www.df.gov.br/> (дата обращения 10.10.2020).

Конституции Бразилии⁹². При этом указанная норма прямо запрещает разделение федеральной столичной территории на муниципалитеты, считая её одним целым, в отличие от ординарных субъектов, право на деление на муниципии которых указано в статье 33 Конституции. В свою очередь Федерация по положению статей 35 и 36 имеет возможности вмешательства в дела штатов, а штаты – в дела муниципалитетов, только в установленных случаях по закреплённой процедуре. Стоит также отметить и наличие самостоятельного органа судебной власти, разрешающей дела в федеральной столичной территории⁹³. К кругу вопросов отраслевого закона отнесены вопросы использования на федеральной территории полиции, военных и корпуса военных жандармов.

Оценивая конституционный статус федеральной столичной территории, её положение в системе федерального разграничения полномочий в Федеративной Республике Бразилии, следует отметить, что опыт смешения полномочий субъекта и муниципального образования не принес очевидных преимуществ в публично-правовой организации. В тоже время динамичность развития федеральной столичной территории Бразилиа действительно позволяет утверждать, что в результате её создания миграционные процессы были перемещены вглубь страны, и в данном случае можно утверждать наличие иной цели, нежели символическое противопоставление в постколониальном государственном строительстве, характеризующее образование столичной федеральной территории в качестве основной причины.

Боливарская Республика Венесуэла имеет в составе федерации 23 штата (estados), 1 столичный округ (Distrito Capital), в котором находится столица Каракас, и 1 отдельную административно-территориальную единицу – федеральные владения (Dependencias Federales), куда вошли практически все принадлежащие Венесуэле острова. В настоящее время действует конституция 1999 года.

⁹² Конституция Бразилии 1988 года. – URL: http://russobras.nichost.ru/doc/const_do_brasil_1988.pdf (дата обращения 10.10.2020).

⁹³ Веб-сайт Суда Федерального округа и территорий. – URL: <http://tjdft.jus.br> (дата обращения 10.10.2020).

Образование Боливарской Республики Венесуэлы – результат освободительной войны в колониях, которая происходила в два этапа. Первый – в период 1810-1815 годов, второй – в период 1816-1826 годов. В конце освободительной войны на месте бывших испанских и португальских колоний возникло 10 независимых государств: Аргентина, Боливия, Бразилия, Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Центрально-Американская Федерация, Чили, Уругвай. В каждой из названных стран специальные учредительные конгрессы (или иной учредительный съезд) провозглашали независимость отдельных колоний путем принятия специальных деклараций о независимости⁹⁴. В Венесуэле в 1818 году был созван Национальный конгресс, провозгласивший Венесуэлу республикой, а в следующем году она вошла в состав Великой Колумбии, от которой отделилась в 1830 году, и с этого года Каракас стал столицей Республики Венесуэлы.

В 1859-1863 годах произошла так называемая Федеральная война между консерваторами-латифундистами и либералами-федералистами. В результате либералы выступили за предоставление провинциям более широкой автономии и создание федеративного устройства. В феврале 1859 года либералы-федералисты под предводительством сторонника социальной справедливости и равенства Эсекиеля Саморы подняли восстание в городе Коро, расположенном на северо-западе страны. Их поддержали крестьяне, а также городские бедняки и чернокожие, несмотря на отмену рабства в 1854 году продолжавшие использоваться в качестве рабов⁹⁵.

В апреле 1863 года делегатами обеих сторон на острове Коче (Isla de Coche – исп.) был подписан договор, положивший конец военным действиям⁹⁶.

Победивший в 1870 году либерал-федералист Антонио Гусман Бланко стал президентом, и он реализовал федеральное переобустройство столицы, значимо ограничил влияние католической церкви.

⁹⁴ Бирюков П.Н., Галушко Д.В. Сравнительное правоведение (учебник). – М.: «Проспект», 2020. – С. 63.

⁹⁵ Статистика войн девятнадцатого столетия. – URL: <http://necrometrics.com/wars19c.htm#Venez1859> (дата обращения 11.10.2020).

⁹⁶ Мирный договор, заключенный на острове Коча. – URL: <http://pgr.gob.ve/index.php/noticias/efemerides/222-24-de-abril-de-1863-el-convenio-o-tratado-de-coche> (дата обращения 11.10.2020).

В настоящее время Штаты Венесуэлы сгруппированы в 9 регионов, а непосредственно сами Штаты Венесуэлы делятся на 335 муниципалитетов (*municipios*), те в свою очередь – на 1136 приходов (*parroquias*), то есть имеется двухуровневая муниципальная организация самоуправления⁹⁷.

Штаты имеют самостоятельные законодательные органы - законодательные советы, главами штатов и главами исполнительной власти штатов являются избираемые губернаторы.

А вот столичная федеральная территория, статус которой определяется специальным законом, не имеет своего законодательного органа, его функции осуществляет Национальное Собрание Венесуэлы, а главой федеральной столичной территории и главой исполнительной власти является Глава правительства. Однако столичная территория, согласно статье 18 Конституции Венесуэлы, имеет деление на муниципалитеты – непосредственно муниципалитеты столичной федеральной территории и муниципалитеты Штата Миранда, в составе которого территориально находится федеральная столичная территория⁹⁸.

Приведенные обстоятельства, несомненно, указывают на закрепление статуса федеральной столичной территории за Каракасом в Республике Венесуэле в качестве символа победы идей федерализма в государственном строительстве освободившейся от владычества доминиона и сформировавшейся в самостоятельное государство бывшей колонии.

Федеральной столичной территорией является территория в центральной части Нигерии. На этой территории находится столица Нигерии Абуджа.

Федеральная столичная территория была сформирована в 1976 году из частей старых штатов Квара, Нигер, Кадуна и Плато, при этом большая часть территории получена за пределами штата Нигер, находящегося в районе Среднего пояса страны. Иные штаты, субъекты федерации Нигерии, возглавляются избираемыми губернаторами и имеют свои легислатуры (представительные законодательные

⁹⁷ Сайт президента Венесуэлы. – URL: <http://www.presidencia.gob.ve/> (дата обращения 11.10.2020).

⁹⁸ Constituciynvigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda N 1 de fecha 15 de febrero de 2009 // Gaceta Oficial Extraordinario. – 1999. – N 5.908.

органы). В отличие от них федеральная столичная территория управляется Федеральной администрацией столичной федеральной территории во главе с министром, которого назначает президент страны. Администрация федеральной столичной территории является самостоятельным министерством, возглавляемым министром⁹⁹.

По действующей, пятой по счету Конституции Нигерии 1999 года, наличие столичной федеральной территории закреплено непосредственно в статье 2. Иные 36 штатов имеют самостоятельный статус, указанный выше. Однако статьей 6 раздела 2 Конституции закреплено наличие самостоятельного «высокого суда» федеральной столичной территории, и статус о нем закреплен непосредственно в приложении D к Конституции. Кроме того, от федеральной столичной территории избирается один сенатор (по три от ординарного штата)¹⁰⁰.

Администрация федеральной столичной территории была создана президентом Олусегуном Обасанджо 31 декабря 2004 года после упразднения министерства федеральной столичной территории и провозглашения курса на принятие Олимпийских игр 2014 года. Были созданы семь новых подразделений по вопросам образования, транспорта, сельского хозяйства и развития сельских районов, здравоохранения и социальных служб, социального развития, юридических услуг и территориальных советов. Преследовалась цель провести перестройку города для ликвидации трущоб и оформления его в восприятии современной столицы. Для этих целей создана единая служба по управлению отходами, единая служба географической информационной системы, обеспечивающая инфраструктуру геопространственных данных в единой системе координат с целью такого оформления прав на земельные участки, что позволяло бы производить переоформление прав на них на законной основе встречного представления.

⁹⁹ Официальный сайт федеральной столичной территории Нигерии. – URL: <http://fct.gov.ng/> (дата обращения 25.02.2021).

¹⁰⁰ Конституция Нигерии. – URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/179202> (дата обращения 25.02.2021).

Резюмируя изложенное, следует заключить, что федеральная столичная территория Нигерии Абуджа по существу является самостоятельным субъектом федерации Нигерия, исполнительная часть власти которой мобилизована на федеральный уровень для достижения определенных, специальных целей природоохраны, градостроительства, экономики и т.д. Непосредственно население этой территории не умалено в равности доступа с иными жителями к правам избирать и быть избранными или к правосудию.

Федеральный столичный округ в Аргентине, преобразованный в автономный город Буэнос-Айрес в 1994 году в результате конституционной реформы, в настоящее время является федеральной столицей, в которой расположено правительство Аргентины, но при этом обособлен от одноименного субъекта – провинции Буэнос-Айрес. Собственно реформа явилась следствием войны за Фолклендские острова¹⁰¹.

В то время, когда Буэнос-Айрес непосредственно являлся федеральной территорией, подчиняющейся федеральному правительству Аргентины, департамент сменился коммунами. Теперь они ведают вопросами управления и участия, имея каждая собственный бюджет и управляясь Общественным Советом Буэнос-Айреса. В составе Совета – семь членов, избираемых раз в четыре года. Сегодня в городе действует 15 коммун¹⁰², в общем состоящих из 48 баррио (кварталов) и представляющих собой пример так называемого децентрализованного политического и административного управления.

Главой исполнительной власти является мэр города, который избирается путём прямого голосования сроком на четыре года. Он также является председателем Законодательного Собрания города Буэнос-Айреса. История получения Буэнос-Айресом статуса равнозначного субъекта в Аргентине касается вопроса о переносе столицы. Попыток такого переноса было несколько, и не одна не увенчалась успехом. Первая была выражена в Законе № 252, принятие которого

¹⁰¹ Конституция Аргентины 1994 года на английском. – URL: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

¹⁰² Избирательный сайт города Буэнос-Айреса. – URL: <https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/elecciones> (дата обращения 25.02.2021).

в 1868 году ветировано президентом Бартоломе Митре. Через некоторое время следующий президент Доминго Сармьенто наложил вето на аналогичный Закон № 294 от 1869 года. В 1870 году было наложено вето на Закон 462, а в 1873 году ветирован Закон 620¹⁰³. Уже в XX веке, в 1972 году, указом фактического президента Алехандро Агустина Лануссе вновь была провозглашена необходимость переноса столицы.

Действующей редакцией статьи 3 Конституции Аргентины 1994 года предусматривается, что органы федеральной власти на основании специального закона располагаются в столице, с предварительной уступкой территории для этого легислатурами (законодательными собраниями) одной или нескольких провинций. Статья 45 прямо исходит из предположения о переносе столицы из Буэнос-Айреса, указывая «если она будет перенесена»¹⁰⁴.

Таким образом, город Буэнос-Айрес не является федеральной столичной территорией по смыслу, придаваемому сложившейся мировой практикой выделения такой территории из возможностей реализации полномочий субъектов соответствующей федерации. Все возможности по формированию органов публичной власти в автономном городе Буэнос-Айрес сопоставимы с возможностями иных субъектов (провинций) Республики Аргентины.

В завершение рассмотрения темы столичных федеральных территорий необходимо также указать и на бывший федеральный округ Мексики, преобразованный в Мехико в январе 2016 года.

Мексика пережила много изменений в территориальной организации за свою историю в качестве независимого государства. Собственно, сама территория Мексики менялась, и менялась ее внутренняя организация. Значимыми законами по внутреннему устройству федерации стоит указать Закон об основах созыва Учредительного Конгресса к Учредительному акту Мексиканской Федерации, который определял национальную территорию в результате интеграции

¹⁰³ О столице Мексики / SA LA NACION. – URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/nada-impide-el-traspaso-de-la-capital-nid75093/> (дата обращения 25.02.2021).

¹⁰⁴ Constitucion de la Nacion Argentina (22 de agosto de 1994). – URL: <http://pdpa.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

юрисдикций, которые соответствовали Новой Испании, Генерал-капитанству Юкатан, Генерал-капитанству Гватемала и автономным королевствам Востока и Запада. Указ привел к войне за независимость от Испании.

Интересующий федеральный столичный округ был создан вокруг города Мехико, отделяя его от штата Мехико. Федеральный округ изначально представлял собой идеальный круг площадью 220 квадратных километров (85 квадратных миль) с центром на Сокало (Площадь Конституции). В 1854 году Антонио Лопес де Санта-Анна увеличил территорию федерального округа до 1700 квадратных километров (660 квадратных миль), прежде чем она была уменьшена до нынешних 1479 квадратных километров (571 квадратная миля) между 1898 и 1902 годами, во время правления Порфирио Диаса. Сам округ был создан несколько позднее, нежели принята первая Конституция Мексики, однако взаимосвязь между компромиссом федералистов, центристов и конфедералистов при ее принятии очевиден: сама названная Конституция 1824 года представляла собой смесь из взглядов просветителей и испанской части освободительной борьбы за независимость от метрополии¹⁰⁵. Такая многосоставность в идеологическом духе основополагающего закона в дальнейшем приводила к его многократным изменениям¹⁰⁶. На сегодняшний день после многих лет требований большей политической автономии¹⁰⁷ жители федеральной столичной территории получили право избирать как главу правительства, так и представителей однопалатного Законодательного Собрания путем выборов в 1997 году¹⁰⁸. То есть федеральная территория утратила основной отличающий ее атрибут – федеральное правление, прямое исполнение федеральным правительством региональных полномочий.

¹⁰⁵ Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – С. 74.

¹⁰⁶ The Mexican Legal System. Francisco Avalos. 1992. – URL: https://books.google.ru/books?id=mnOlywE_MLgC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Francisco+Avalos%22&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwi8rO_GzITvAhXnsosKHZMuA48Q6AEwAHoECAAAQAg#v=onepage&q&f=false (дата обращения 25.02.21).

¹⁰⁷ INQUIRER.net. – URL: <https://newsinfo.inquirer.net/760075/from-df-to-cdmx-mexico-city-changes-name-status> (дата обращения 25.02.2021).

¹⁰⁸ Mexico News Daily. – URL: <https://mexiconewsdaily.com/news/federal-district-is-now-officially-mexico-city/> (дата обращения 25.02.2021).

Вместе с тем, согласно статье 44 Конституции Мексики, федеральная территория сохраняется в существующих границах до тех пор, пока федеральные власти не изберут другое место для своего пребывания. После этого указанная федеральная территория будет преобразована в штат Валье де Мехико в пределах и с границами, которые определит Национальный Конгресс¹⁰⁹.

Таким образом, федеральный столичный округ (территория) Мехико в настоящее время находится в активной стадии трансформации в ординарный штат Соединенных Штатов Мексики.

¹⁰⁹ Конституция Мексики 1917 года в актуальной редакции, сайт Палаты депутатов Конгресса Мексиканских Соединённых Штатов. – URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

2. Федеральные территории (федеральные владения) прямого федерального подчинения

Федеральными территориями в зарубежных федеративных правовых порядках для целей настоящего исследования именуются такие составные части федеративного государства, что, в отличие от иных его частей, не обладают публично-правовой субъектностью. То есть не имеют самостоятельных представительных, законодательных (легислатур) органов, не имеют самостоятельно избираемого (формируемого иначе) исполнительного органа. Но при этом, как правило, имеют ту же систему доступа населения к правосудию, что и в иных публично-правовых образованиях федерации, имея ввиду наличие судебной системы по крайней мере двух уровней – первую и апелляционную инстанции. По тексту данные образования именуются «федеральные территории» с равнозначным смыслом применительно к термину «федеральные владения». Использование синонимов как в данном случае, так и применительно к столичным федеральным территориям (округам) вызывается калькированием иностранных (иноязычных) терминов с общим латинским корнем в структуру изложения.

Ассоциированные территории, или резервации, составят третью группу образований, дифференцируемых по отношению друг к другу по критериям наличия у жителей прав избирать и быть избранными в соответствующие региональные и (или) федеральные органы, наличию доступа к ординарным правосудным процедурам и (или) наличию специальной функции у ассоциированной федеральной территории, а также наличию отличий в системе налогообложения. Относительно столичной федеральной территории специальная функция столь очевидна, что ее формализация представляется избыточной.

Таким образом, федеративные государства, имеющие федеральные территории с особым статусом, приведены в настоящем параграфе для целей сравнительного анализа. Справедливости ради отметим, что иные особые округа,

территории в случае отсутствия у них публично-правовых особенностей не относятся к федеральным территориям, округам, владениям и т.п. Речь идет о, например, военных, почтовых, образовательных, экологических, кадастровых и иных особых округах, не являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, субъектами публичных отношений.

Соответственно, в параграфе будут исследованы статусы федеральных территорий США, Индии, Пакистана, Малайзии, Венесуэлы и Австралии.

В 1898 году Соединенные Штаты подписали Парижский договор, завершив Испано-Американскую войну территориальным присоединением к Штатам Филиппин, Пуэрто-Рико и Гуам.

Непосредственно внутреннее, конституционное законодательство США не содержало норм о судьбе населения указанных территорий. В разделе IX Парижского договора содержались руководящие принципы, согласно которым те, кто родился в Испании, но проживает на одной из указанных территорий, могли сохранить свое испанское гражданство или даже в результате определенной процедуры стать гражданами Соединенных Штатов¹¹⁰. Однако этот статус не распространялся на коренное население. Эдгардо Мелендес пишет: «Пуэрториканцы и филиппинцы – «коренные жители островов» – не только остались колониальными подданными, но и стали людьми без гражданства: им было отказано в праве сохранить свое испанское гражданство, а также в их праве стать гражданами США»¹¹¹.

Затем Временным Актом для обеспечения доходов и гражданского правительства Пуэрто-Рико, а также для других целей (Foraker Act of 1900), то есть законом США, установлено американское правление в Пуэрто-Рико с тем, что в правительстве Пуэрто-Рико были губернатор и исполнительный совет из 11 членов, назначаемых президентом Соединенных Штатов, Палата представителей из 35

¹¹⁰ Meléndez, Edgardo (Spring 2013). "Citizenship and the Alien Exclusion in the Insular Cases: Puerto Ricans in the Periphery of American Empire". Centro. Pp. 106–145. – URL: <https://www.coursehero.com/file/26425876/Citizenship-Exclusion-Centro-PDFpdf/> (дата обращения 12.06.2021).

¹¹¹ Там же.

избранных членов, судебная система с Верховным судом и Окружным судом Соединенных Штатов и постоянный комиссар в Конгрессе¹¹².

Однако после названного материально-правового регулирования Верховным Судом США был постановлен ряд актов, вошедших в историю под общим названием «Дела островов» (Insular Case)¹¹³, в основу которых положена доктрина о разделении на присоединяемые территории, которым суждено было стать государствами – инкорпорируемые территории, (incorporated territories) и территории, которых в обозримом будущем такая судьба не ожидает – неинкорпорируемые территории (unincorporated territories), то есть те, что не были на пути к государственности, по мнению ВС США. В 1901 году к таким неинкорпорируемым территориям ВС США отнес Пуэрто-Рико, Гуам и Филиппины. Инкорпорируемыми территориями, предполагающими полное применение к ним Конституции, являлись Аляска и Гавайи. Важный постулат, сформулированный в данных делах, заключается в том, что Конституция не распространяется автоматически на территории *ex proprio vigore*, в силу своей собственной силы. Концепция «территориальной инкорпорации» заключается в том, что Соединенные Штаты могут быть собственником территории, не включив эту территорию в состав Соединенных Штатов, но при этом не инкорпорированные территории не могут пользоваться всеми преимуществами Конституции США¹¹⁴. Следующий из этого вывод заключается в том, что Конгресс США имеет юрисдикцию принимать законы для указанных территорий при определенных обстоятельствах, а в особенности – вводить налоги и таможенные пошлины, что не разрешено Конституцией для штатов США. К инкорпорируемым также была отнесена Пальмира, остров (атолл) в Тихом океане, который был частью инкорпорированной территории Гавайев до 1959 года, когда Пальмира была

¹¹² Act Temporarily to provide revenues and a civic government for April 12, 1900. Porto Rico, and for other purposes. – URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/31/STATUTE-31-Pg77.pdf> (дата обращения 05.09.2021).

¹¹³ По различным оценкам это 6 или 9 дел: Torruella, Juan R. (2001). One Hundred Years of Solitude: Puerto Rico's American Century; Rivera Ramos, Efrén (2001). «Deconstructing Colonialism». In Duffy Burnett, Christina & Marshall, Burke (eds.). Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, the American Expansion, and the Constitution. Durham, NC: Duke University Press. pp. 115–116.

¹¹⁴ Levinson, Sanford, "Why the Canon Should Be Expanded to Include the Insular Cases and the Saga of American Expansionism" (2000). Constitutional Commentary. – URL: <https://scholarship.law.umn.edu/concomm/982> (дата обращения 24.06.2021).

намеренно исключена из состава нового штата Гавайи Законом о допуске на Гавайи¹¹⁵.

По существу, на названных неинкорпорируемых территориях было введено внешнее управление с возможностью взимания дохода, прибыли, извлекаемых при управлении этой территорией, но без формирования устойчивой правовой связи с населением этих территорий, поскольку Конституция своей собственной силой не может быть распространена на жителей таких территорий. В литературе такое управление открыто названо колониальным, и неоднократно заявлено о его неприемлемости в существующей правовой реальности¹¹⁶.

На сегодняшний день в результате принятия ряда законов в период 1917 по 1950 годы пуэрториканцы являются гражданами США¹¹⁷ с правом свободного перемещения между островом и континентальной частью страны, но не вправе избирать, быть избранными президентом, вице-президентом. Положениями Закона о федеральных отношениях Пуэрто-Рико 1950 года определено, что жители Пуэрто-Рико платят федеральный подоходный налог, который возвращается в бюджет архипелага Федеральным казначейством США¹¹⁸, но не имеют права голоса в Конгрессе США, а в Палате представителей от архипелага участвует «постоянный комиссар»¹¹⁹. В 1952 году Конгресс одобрил местную конституцию, разрешающую гражданам США, проживающим на острове, избирать губернатора. В соответствии с этой Конституцией Пуэрто-Рико официально определяется как Содружество Пуэрто-Рико. В деле Пуэрто-Рико против Санчеса Валле 2016 года Верховным Судом США постановлен вывод о том, что Пуэрто-Рико и федеральное правительство Соединенных Штатов не являются отдельными суверенами, и запрещает Пуэрто-Рико и Соединенным Штатам последовательно преследовать

¹¹⁵An Act To provide a government for the Territory of Hawaii . – URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/56th-congress/session-1/c56s1ch339.pdf> (дата обращения 05.09.2021).

¹¹⁶Trias Monge, José (2001). "Injustice According to Law: The Insular Cases and Other Oddities". In Duffy Burnett, Christina & Marshall, Burke (eds.). *Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, the American Expansion, and the Constitution*. Durham, NC: Duke University Press. - p. 243.

¹¹⁷U.S. Code § 1402 - Persons born in Puerto Rico on or after April 11, 1899. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1402> (дата обращения 03.09.2021).

¹¹⁸Законодательство о самоопределении Пуэрто-Рико. – URL: <https://www.puertorico-herald.org/issues/2003/vol7n19/USNotInnocent-en.html> (дата обращения 05.09.2021).

¹¹⁹Puerto Rico Federal Relations Act of 1950. – URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/64/STATUTE-64-Pg319.pdf> (дата обращения 03.11.2021).

одно и то же лицо за одно и то же поведение в соответствии с эквивалентными уголовными законами¹²⁰. Дело, несмотря на попытки его использовать для внесения определенности в статус Пуэрто-Рико (территория или же суверенное государство), ограничилось выводами только уголовного преследования.

Аналогичная ситуация с иными неинкорпорируемыми территориями. В настоящее время США управляют территориями в Карибском море и одиннадцатью в Тихом океане, пять территорий (Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Пуэрто-Рико и Виргинские острова США) из которых имеют собственное население. Остальные девять – это небольшие острова, атоллы и рифы, на которых нет постоянного и местного населения.

Исторически сложилось так, что территории создавались для управления вновь приобретенными землями, и большинство из них в конечном итоге приобрело статус штата, иные, напротив позже стали независимыми: Филиппины, Федеративные Штаты Микронезии, Маршалловы острова и Палау.

Особе место занимает атолл Пальмира, которому предоставлен статус инкорпорированной неорганизованной территории США, поскольку данный атолл первоначально входил в территорию Гавайев, признанную инкорпорированной.

Вторая классификация территорий США – это деление их на «организованные» (organized territories) и «неорганизованные территории» (unorganized territory).

Многие организованные объединенные территории Соединенных Штатов существовали с 1789 по 1959 год. Первыми были Северо-Западные и Юго-Западные территории, а последними - территории Аляски и Гавайев. Тридцать одна территория (или часть территорий) стала штатами, однако в процессе этого некоторые менее густонаселенные районы территории приобретают статус неорганизованных территорий – результатами референдума. Когда часть территории Миссури стала штатом Миссури, оставшая часть территории (современные штаты Айова, Небраска, Южная Дакота и Северная Дакота, большая

¹²⁰Justices Hear Case Over Puerto Rico's Sovereignty. – URL: <https://www.nytimes.com/2016/01/14/us/politics/justices-hear-case-over-puerto-ricos-sovereignty.html> (дата обращения 11.10.2022).

часть Канзаса, Вайоминга и Монтаны, а также части Колорадо и Миннесоты) стала неорганизованной территорией¹²¹.

Неорганизованная территория является частью США, но не частью Штата. Исторически этот термин применяется либо к недавно приобретенному региону, который еще не был образован как организованная объединенная территория (например, покупка Луизианы до создания территории Орлеан и округа Луизиана), либо к региону, ранее входившему в состав организованной объединенной территории, оставшемуся «неорганизованным» после того, как часть его была организована и соответствовала требованиям, предъявляемым к штату. Как приведено выше большая часть территории Миссури стала неорганизованной территорией на несколько лет после того, как ее юго-восточная часть стала штатом Миссури. В настоящее время федеральные сущность Штатов Америки осуществляет суверенитет над десятью неорганизованными территориями: Американское Самоа (один с постоянным населением), Остров Бейкер, Хауленд, Остров Джарвис, Джонстон, Kingman Reef, Мидуэй, Navassa Island, атолл Пальмира (как указано, ранее входивший в состав Гавайских островов и единственный, входящий в состав территории США) и остров Уэйк.

Понимание дефиниции «организованные»/«неорганизованные» территории возможно через призму раздела 4 статьи 4 Конституции США, в которой Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в этом союзе республиканскую форму правления. Одним из принципов республиканской формы правления, заложенных в Конституции США, являются гарантии, требующие, чтобы все штаты США основывались на республиканских принципах, таких как «согласие управляемых», являющимся термином политической философии. На сегодняшний день представление о концепции согласия управляемых основано на противопоставлении делегируемых прав управления божественному помазанию монархии. Вместе с тем, первоначально автором данной концепции признается Николай Кузанский (Nicholas of Cusa), 1401-1464 гг., философ, теолог, юрист,

¹²¹ Susan Dudley Gold. Missouri Compromise. Marshall Cavendish. – New York: Marshall Cavendish Benchmark, 2011. - p. 33.

математик и астроном. Он сформулировал её в предисловии (*prooemium*) к третьему тому трактата «О всеобъемлющем единстве» (*De concordantia catholica*) следующим образом: «...Поскольку по своей природе все люди свободны, любая власть, с помощью которой подданные не могут совершать зло, а их свобода делать добро из страха перед наказаниями ограничивается, исходит исключительно из гармонии и согласия подданных независимо от того, находится ли власть в писаном законе или в живом законе, который есть у правителя. Ибо если по природе люди одинаково сильны и одинаково свободны, истинная и устоявшаяся власть одного над другими, правитель, обладающий такой же природной властью, может быть установлен только по выбору и согласию других, как и закон»¹²².

Гораздо позднее эта же концепция выражена Локком и именно из него рецептирована Отцами-основателями¹²³.

Однако вне рамок обсуждения значения этого термина в различных политико-правовых доктринах его понимание применительно к государственному строительству Штатов воплощено во втором абзаце Декларации независимости (*United States Declaration of Independence*): «Мы считаем самоочевидной истину о том, что все люди созданы равными, что они наделены своим Создателем определенными неотъемлемыми правами, среди которых – Жизнь, Свобода и стремление к счастью. Правительства устанавливаются среди людей, получающие свои справедливые полномочия с согласия управляемых, – что всякий раз, когда какая-либо форма правления становится разрушительной для этих целей, народ имеет право изменить или отменить ее, а также установить новое правительство, закладывая основу на таких принципах и организуя свои силы в такой форме, которая, по их мнению, наиболее вероятно повлияет на их безопасность и счастье»¹²⁴. То есть полномочия органам публичной власти предоставляются в справедливой мере согласия на то управляемых. Необходимо отметить и особо

¹²² *De concordantia catholica*, ed. v. Gerhard Kallen (*Nicolai de Cusa opera omnia, iussu et auctoritate Academiae Litterarum Heidelbergensis ad codicum fidem edita*, Bde. XIV/1-4). – Hamburg, 1964. – С 68.

¹²³ Локк Дж. Два трактата о правлении// Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137–405.

¹²⁴ Национальный архив США. – URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration> (дата обращения 23.04.2021).

подчеркнуть, что речь не идет о прямых выборах как о форме справедливого делегирования полномочия.

Однако в какой бы форме ни происходило это предоставление справедливых полномочий с согласия управляемых, применительно к состоянию «неорганизованные» это предоставление не осуществлено, а «организованные» территории полномочия с согласия управляемых предоставили.

Политически и экономически неинкорпорированные территории по отношению к аналогичным институтам США имеют явные недостатки. В них жители территорий США являются гражданами США, но не могут голосовать за президента США, и они не имеют полного представительства в Конгрессе США. Однако такие территории имеют свою собственную местную судебную систему: Высокий суд Американского Самоа; Верховный суд Гуама; Верховный суд Северных Марианских островов; Верховный суд Пуэрто-Рико; Верховный суд Виргинских островов.

Из приведенных только в Пуэрто-Рико есть федеральный окружной суд. Федеральные суды Гуама, Северных Марианских островов и Виргинских островов США являются территориальными судами.

В Американском Самоа нет федерального территориального суда, поэтому федеральные дела в Американском Самоа передаются либо в Окружной суд Гавайев, либо в Окружной суд Округа Колумбия. Американское Самоа – единственная имеющая постоянное население территория Соединенных Штатов, в котором нет федерального суда.

В понимании административного управления¹²⁵ Пуэрто-Рико, Виргинские острова, Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, остров Бейкер, остров Хауленд, остров Джарвис, атолл Джонстон, риф Кингмана, атолл

¹²⁵ Официальный сайт Министерства внутренних дел США. – URL: http://www.doi.gov/oia/Islandpages/political_types.htm (дата обращения 25.06.2021).

Мидуэй, атолл Пальмира, остров Уэйк, остров Навасса находятся в компетенции специализированного органа Правительства США¹²⁶.

Изложенные свойства регулирования присущи публичным отношениям. Для полноты картины следует указать, что США как самостоятельному публичному субъекту (в терминологии нормативного регулирования – Правительству США) также принадлежит право собственности на земли. В данном случае уместной будет аналогия с правом собственности Российской Федерации на земли, то есть как публичного субъекта, участвующего в гражданском земельном обороте. В Штатах Федерации принадлежит порядка 28%. Эти владения включают национальные парки, национальные леса, зоны отдыха, заповедники дикой природы, обширные ареалы и общественные земли, находящиеся в ведении Бюро по управлению земельными ресурсами. Эти земли необходимо разграничивать с территориями, находящимися в доверительном управлении Соединенных Штатов для индейских племен (ассоциированные территории).

В наименовании федеральных земель как объектов права собственности, находящихся в федеральной собственности, встречается термин «анклав», что вносит дополнительные когнитивные сложности применительно к тому, являются ли данные анклавы федеральными территориями по смыслу отнесения их к публичным образованиям¹²⁷. В соответствии с законодательством Соединенных Штатов, федеральный анклав – это участок федеральной собственности в пределах штата, находящегося под «Особой морской и территориальной юрисдикцией Соединенных Штатов». В 1960 году, когда было проведено последнее комплексное исследование, 7% федеральной собственности имело статус анклавов. Из земель со статусом федерального анклава 57% (4% федеральной собственности, почти все на Аляске и Гавайях) находились под «параллельной» юрисдикцией штата. Остальные 43% (3% федеральной собственности), на которые не распространяются законы некоторых штатов, были разбросаны почти случайным образом по всей

¹²⁶U.S. INSULAR AREAS: Application of the U.S. Constitution GAO/OGC-98-5. – URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-OGC-98-5/pdf/GAOREPORTS-OGC-98-5.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

¹²⁷ Roger W. Haines, Jr., Federal Enclave Law (Atlas Books 2011). - pp. 9, 213.

территории Соединенных Штатов. В 1960 году насчитывалось около 5000 анклавов, в которых проживало около миллиона человек¹²⁸.

Подводя итоги приведенному следует заключить, что во-первых, свойство организованности федеральной территории, предполагающее в исторической перспективе ее трансформацию в самостоятельный штат есть имманентное свойство государственного строительства США;

во-вторых, доктрина инкорпорирования территории в состав какого-либо штата либо формирования (организованности) самостоятельного штата есть одно из выдающихся достижений конституционализма, рассматривающего принятие конституции не в качестве одномоментного акта принятия (одобрения) сувереном (народом, «управляемыми») конституционного акта, но в качестве перманентного, постоянного процесса, в котором иной суверен (народ, управляемые) может явить свойство принятия идентичного конституционного акта. Очевидной иллюстрацией течения процесса как в одну, так и в другую сторону являет собой Либерия, имевшая в период создания такие основы государственного устройства, как Конституция, аналогичная Конституции США¹²⁹, но не только не являющаяся сопоставимой моделью развития, но имеющая в современном развитии глубокий кризис государственности;

в-третьих, понятие федеральных территорий применено не только для обозначения одного из исторических периодов генезиса, но и для обозначения территории, колонизируемой для целей присвоения природных и иных ресурсов. Смещение терминологии, допускаемое в указанной связи, неприемлемо при анализе правового опыта и предполагает необходимость включения в научно-правовой оборот иного обозначения колонизируемых Соединенными Штатами

¹²⁸ Отчет США Межведомственного комитета по изучению юрисдикции над федеральными территориями в пределах штатов, часть 1, Факты и рекомендации комитета (1956).—URL: <https://publiclandjurisdiction.com/wp-content/uploads/2019/10/1956-Part-1-Jurisdiction-over-Federal-areas-within-the-States.pdf> (дата обращения 20.09.2022).

¹²⁹ John Eю Flint. The Cambridge history of Africa: from c.1790 to c.1870. – Cambridge University Press, 1976. – p. 184 – 199.

территорий. Верным по смыслу и является такое их название, как «колониальные территориальные владения США»;

в-четвертых, в США достаточно четко произведено разграничение между понятиями «федеральная территория» и «право федеральной собственности на территорию (земли)», в связи с чем анализ указанного института находится вне границ настоящего исследования.

Следующей заслуживающим внимания федеральной территорией являются территория Австралии. Исторически составными частями Австралии являются штаты как отдельные британские колонии до образования Австралийской Федерации в 1901¹³⁰. По мимо шести штатов (Новый Южный Уэльс, Квинсленд, Южная Австралия, Тасмания, Виктория и Западная Австралия) в состав Австралийского Содружества включены три внутренних федеральных территории – Австралийская столичная территория (см. параграф 1), территория Джервис-Бей и Северная территория (см. параграф 3).

Территории Джервис-Бей – внутренняя федеральная территория, переданная штатом Новый Южный Уэльс правительству Содружества в 1915 году с тем, чтобы Австралийская столичная территория имела выход к морю¹³¹. В 1989 году, когда столичная федеральная территория стала самоуправляемой, территория Джервис-Бей передана из управления Министерства внутренних дел под управление Департамента искусств, спорта, окружающей среды, туризма и территории.

Семь внешних федеральных территорий имеют различный статус. Как и штаты, территории являются самоуправляемыми регионами с местными законодательными органами, полицией и некоторыми гражданскими властями и представлены в Парламенте Австралии. Однако территории, в отличие от штатов,

¹³⁰Энн Туми «Штаты, Содружество и Корона - битва за суверенитет». – URL: <https://www.aph.gov.au/senate/~link.aspx?id=76D508CC96314F19A371171C7A270930&z=z> (дата обращения 05.09.2021).

¹³¹ Музей Австралийской демократии. – URL: <http://foundingdocs.gov.au/enlargement-eid-105-pid-95.html> (дата обращения 23.04.2021).

получают дополнительное финансирование¹³² для своей деятельности и имеют меньшее представительство в Сенате.

Под внешними территориями Австралии (англ. External territories of Australia) понимаются несколько небольших островных территориальных владений Австралийского Союза в Индийском, Тихом и Южном океанах, а также континентальной Австралийской Антарктической территории, применительно к которой суверенитет Австралии не признан¹³³.

Все вышеприведенные внешние территории, согласно Конституции и Закону 1986 г. № 142 «О приведении конституционных положений, затрагивающему Содружество и Штаты, в соответствии со статусом Австралийского Содружества как суверенного, независимого и федеративного государства», находятся в прямом подчинении у парламента и правительства Австралийского Содружества. Населены только три территории из семи. К Self-governing external territory – особой категории самоуправляемой внешней территории – относится лишь остров Норфолк, поскольку только там есть исполнительная власть в лице главного министра - Chief Minister – и орган самоуправления, воплощаемый в однопалатной законодательной ассамблее, любое решение которой – решение местного парламента – может быть отменено парламентом федеральным. Данное право получило закрепление в так называемом «Акте острова Норфолк», принятом в 1979 году.

Две оставшиеся из населенных внешние территории – остров Рождества и Кокосовые острова – в 1995 году имеют статус объединенных Австралийских территорий в Индийском океане, администрируются общим мэром - Mayor of

¹³² Денис Джеймс. Федеральное налогообложение и налогообложение штата: сравнение систем Австралии, Германии и Канады. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/CIB9798/98cib05#AUSTRALIA (дата обращения 25.02.2021).

¹³³ Мордвинова Т.Б., Скаридов А.С., Скаридова М.А. Полярное право: монография (под ред. д.ю.н., к. воен. н., проф. А.С. Скаридова). - М.: «Юстиция», 2017. – С 203.

Australian Indian Ocean Territories – при наличии у каждой из них своего местного совета (Shire Council)¹³⁴.

У каждого штата и территории Австралии есть свои собственные территориально доступные суды, сформированные в иерархии судов первой и апелляционной инстанций. Во всех штатах и территориях есть верховный суд, который является высшей судебной инстанцией и является высшим судом в пределах этого штата или территории¹³⁵.

Изложенное в совокупности позволяет заключить, что образование федеральных территорий в качестве образований, не имеющих правовой субъектной автономии, продиктовано географическими причинами – обособленностью островов и политикой сбережения коренного населения Австралии, позволяющего ему вести традиционный образ жизни. Безусловно, данные цели не корреспондируют друг другу, и поэтому статус территорий дифференцирован.

Канада как федерация разделена на 10 провинций и 3 территории. Канадский федерализм (франц. *fédéralisme canadien*) исходит из представлений, закрепленных в Конституционном Акте 1867 года¹³⁶, согласно которому федерация состоит из одиннадцати компонентов: национального правительства Канады и десяти провинциальных правительств. Все одиннадцать правительств основаны на Конституции Канады, в настоящее время Конституции 1982 года¹³⁷. Разделение полномочий между федеральным правительством и правительствами провинций основано на принципе исчерпывающего распределения: все юридические вопросы передаются либо федеральному парламенту, либо законодательным собраниям провинций. Три территориальных правительства территорий имеют источником легитимности полномочия, делегированные федеральным парламентом.

¹³⁴ Закон Австралии 1986 г. № 142, 1985 г. An Act to bring constitutional arrangements affecting the Commonwealth and the States into conformity with the status of the Commonwealth of Australia as a sovereign, independent and federal nation. – URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03181> (дата обращения 25.02.2021).

¹³⁵ Justice James Allsop. «An Introduction to the Jurisdiction of the Federal Court of Australia» (FCA) [2007] FedJSchol 15. – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/FedJSchol/2007/15.html> (дата обращения 05.09.2021).

¹³⁶ The Constitution Act, 1867. – URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html> (дата обращения 01.07.2021).

¹³⁷ Конституция Канады 1982 года. – URL: https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html (дата обращения 25.02.2021).

Провинции считаются совместно суверенными в определенных областях на основе разделения ответственности между провинциальным и федеральным правительством, и каждая провинция имеет своего собственного представителя канадской короны (лейтенант-губернатор). В территориях права и обязанности исполнительного органа осуществляются комиссаром, представляющим федеральное правительство. При этом каждая территория имеет свой однопалатный парламент (легислатуру), который может принимать подзаконное регулирование по таким вопросам, как содержание и организация территориальных судов гражданской и уголовной юрисдикции, создание, содержание и управление тюрьмами, создание муниципальных учреждений, больниц, образовательных учреждений, а также вопросам, связанным с сохранением культуры и языков коренных народов. Комиссара территории назначает Генерал-губернатор Канады. Комиссар подотчетен Генерал-губернатору и Министру по делам Севера (Minister of Northern Affairs). Генерал-губернатор и Министр по делам Севера могут направлять комиссару территории обязательные к исполнению инструкции, которые должны быть доведены им до сведения Исполнительного Совета территории (Executive Council) и Легислатуры.

Собственно территориями являются Северо-Западные территории, Нунавут и Юкон. Фактически названные территории являются Арктическими северными частями Канады, население которых представлено в исторической ретроспективе коренным населением Северной Америки до Европейской колонизации. На сегодняшний день этническое смешение не предполагает специального квотирования по представительству.

Территории имеют самостоятельные бюджеты, расходные обязательства которых формируются за счет федеральных субсидий¹³⁸ и включают в себя расходы федерального правительства на здоровье, образование, поддержание

¹³⁸ Сайт Правительства Канады. – URL: <https://www.ainc-inac.gc.ca/eng/1487086769691/1487086798900> (дата обращения 09.10.2021).

традиционного образа жизни коренных народов Канадского Севера, защиту окружающей среды и борьбу с изменением климата¹³⁹.

Таким образом, федеральные территории Канады представляют собой публичные образования, нуждающиеся в экономической, финансовой и иных видах поддержки со стороны федерального правительства в силу очевидных географических причин и в целях сбережения традиционного образа жизни коренных народов, чьим историческим достоянием являются территории. Как приведено, канадский федерализм настолько своеобразен, что его исследование являет собой бесспорно самостоятельный предмет. Вместе с тем, в рамках настоящего исследования причины выделения указанных территорий Канады в самостоятельные и подчиненные непосредственно федерации носит ясный и понятный характер ввиду наличия сходной Арктической политики, реализуемой в Российской Федерации.

В Республике Индии в качестве несамостоятельных, не субъектов федерации, поименованы «союзные территории» (далее – федеральные территории): Андаман и Никобары, Чандигарх, Дадра и Нагар-Хавели и Даман и Диу, Лакшадвип, Пондичерри¹⁴⁰.

Согласно Части VIII Главы V Конституции Индии, федеральные территории находятся под юрисдикцией федерального Президента, который «действует таким образом, какой он найдет подходящим, через посредство назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана»¹⁴¹.

Федеральным территориям предоставлена возможность создания представительного органа (легислатур) и (или) Советов министров или того и другого, при этом Президенту Республики предоставлено право своим указом приостановить действие какого-либо положения закона, принятого в отношении федеральной территории.

¹³⁹ Например, см. бюджет Северо-Западной территории. – URL: <https://www.fin.gov.nt.ca/en/services/budget-2021> (дата обращения 23.06.2021).

¹⁴⁰ Сайт Правительства Индии «Знай Индию». – URL: <https://knowindia.gov.in/states-uts/> (дата обращения 11.05.2021).

¹⁴¹ Конституция Индии, текст на английском, редакция на 2020 год. – URL: <http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

Статьей 230 Конституции суды на федеральных территориях могут быть созданы в качестве отдельного, самостоятельного, но общим правилом является расширение специальным законом юрисдикции Высокого суда какого-либо штата на соответствующую федеральную территорию.

Андаманские и Никобарские острова представляют собой 572 острова, 38 из которых являются обитаемыми. Расположены на стыке Бенгальского залива и Андаманского моря¹⁴². Андаманские острова также являются домом для сентинельцев¹⁴³, изолированных от внешнего общения с современной цивилизацией.

Чандигарх – город-столица двух соседних штатов Пенджаб и Харьяна. Город был выстроен по заранее подготовленному плану и на сегодняшний день всемирно известен своей архитектурой и городским дизайном. Чандигарх был новым городом, построенным по приказу первого премьер-министра Индии Джавахарлала Неру после раздела Индии в 1947 году. Дело в том, что бывшая британская провинция Пенджаб была разделена на две провинции: Восточный Пенджаб в Индии с религиозным населением сикхи и индуисты и Западный Пенджаб, ушедший в Пакистан с религиозным населением мусульмане. Бывшая столица Пенджаба город Лахор также оказалась на территории Пакистана.

Город имеет назначаемого федеральным министерством внутренних дел комиссара¹⁴⁴ и избираемого прямыми выборами населения мэра. В большинстве мэрий Индии мэр избирается через уже избранный представительный орган. При этом город является выдающимся, экономически преуспевающим, признанным «самым богатым городом Индии»¹⁴⁵. В городе работает Консультативный совет, организующий работу через подгруппы по вопросам, имеющим общественный интерес. Благодаря работе этого органа налажена обратная связь администрации с населением.

¹⁴² Официальный сайт Андаманского государственного подразделения национального центра информатики. – URL: <http://www.and.nic.in/> (дата обращения 25.06.2021).

¹⁴³ Именно там отбывал каторжное наказание персонаж Артура Конан Дойла из романа «Знак четырех».

¹⁴⁴ Приказ Правительства Индии о назначении комиссара. – URL: <https://www.mha.gov.in/MHA1/uttrans/prompdfs/UT170520181515.pdf> (дата обращения 23.07.2021).

¹⁴⁵ Официальный сайт администрации Чандигарха. – URL: http://chandigarh.gov.in/knowchd_redfinechd.htm (дата обращения 10.05.2021).

Город Чандигарх делегирует в нижнюю палату парламента (Лок Сабха) одного депутата на выборах, проводимых каждые пять лет.

Дадра и Нагар-Хавели и Даман и Диу – федеральная территория, созданная законом 2019 года в результате объединения бывших союзных территорий Дадра и Нагар-Хавели и Даман и Диу. Закон вступил в силу 26 января 2020 года¹⁴⁶.

Даман и Диу являлись португальскими колониями с 1500-х годов и только 19 декабря 1961 года аннексированы Индией. Дадра и Нагар-Хавели также управлялись португальской администрацией с 1818 года, но были захвачены проиндийскими силами в 1954 году и официально присоединены к Индии 11 декабря этого же года. Даман и Диу управлялись как часть территории Гоа в период с 1962 по 1987 год. Дадра и Нагар-Хавели и Даман и Диу состоят из четырех отдельных областей, расположенных в Западной Индии. Дадра представляет собой небольшой анклав в штате Гуджарат. Нагар-Хавели – это анклав С-образной формы, расположенный между штатами Гуджарат и Махараштра, который содержит контранклав Гуджарата вокруг деревни Магвал. Даман – анклав на побережье Гуджарата, а Диу – остров у побережья Гуджарата.

Управление данной федеральной территорией осуществляется назначаемым Президентом Индии администратором, а федеральное правительство назначает советников в аппарат администратора¹⁴⁷. Делегирует двух депутатов в нижнюю палату парламента. Данная территория не имеет своего суда, и дела подведомственны Высокому суду Бомбея.

Джамму и Кашмир – федеральная территория, созданная законом, вступившим в силу с 31 октября 2019 года¹⁴⁸. Ранее регион Кашмира был самостоятельной территорией, созданной вследствие территориального спора между Индией и Пакистаном 1947 года, и между Индией и Китаем в части территории Азад Кашмира и Гилгит-Балтистан 1962 года.

¹⁴⁶ The Dadra And Nagar Haveli And Daman And Diu, Merger of union territories bill, 2019 № 366 of 2019. – URL: http://164.100.47.4/BillsTexts/LSBillTexts/Asintroduced/366_2019_LS_Eng.pdf (дата обращения 23.06.2021).

¹⁴⁷ Сайт администрации UT Дадры и Нагара Хавели, Дамана и Диу. – URL: <https://daman.nic.in/> (дата обращения 10.05.2021).

¹⁴⁸ THE JAMMU AND KASHMIR REORGANISATION ACT, 2019. – URL: <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/210407.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

Согласно закону о реорганизации федеральных территорий, территория Ладакха будет включать районы Лех и Каргил, а все остальные районы будут отнесены к Джамму и Кашмиру. Из шести мест в Лок Сабха, выделенных штату Джамму и Кашмир, одно будет выделено Ладакху, а пять – территории союза Джамму и Кашмир. Высокий суд штата Джамму и Кашмир будет функционировать в качестве Высокого суда для объединяемых территорий. Исполнительная власть представлена вице-губернатором, назначаемым президентом. Исполнительный орган – Совет министров, включающий главного министра, назначается вице-губернатором из числа членов законодательного собрания с ролью консультировать вице-губернатора при выполнении функций по вопросам, относящимся к юрисдикции законодательного собрания. В других вопросах вице-губернатор наделен полномочиями действовать в своем собственном качестве, который также будет иметь право издавать постановления, имеющие такую же силу, что и акты, принятые законодательным органом. Представительная власть представлена легислатурой, в состав которой войдут от 107 до 114 членов, срок полномочий – пять лет. К предмету ведения отнесены законы по любому из вопросов, включенных в список штата, за исключением «общественного порядка» и «полиции», которые останутся законодательными полномочиями федерального правительства.

Ладакх – самая большая и вторая по численности населения федеральная территория Индии, представляющая собой часть Кашмира, которая была предметом спора между Индией, Пакистаном, и Китаем в 1947 году. В августе 2019 года Парламент Индии принял закон, согласно которому Ладакх стал федеральной территорией 31 октября 2019 года¹⁴⁹. Аналогично иным федеральным территориям данная территория управляется вице-губернатором, назначаемым Президентом страны, но не имеет выборного законодательного собрания и главного министра. Причинами выделения Ладакха в самостоятельную территорию называют бюджетное финансирование (увеличились в 4 раза с 57 фунтов стерлингов до

¹⁴⁹ THE JAMMU AND KASHMIR REORGANISATION ACT, 2019. – URL:<http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/210407.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

232)¹⁵⁰, наличие в качестве основной религиозной группы мусульман-шиитов (46% населения) в отделенной теперь долине Кашмира и географические факторы. Ладакх – самое высокое плато в Индии, большая часть которого находится на высоте более 3000 м.

Ладакх избирает одного депутата в нижнюю палату индийского парламента Лок Сабха, споры подведомственны Высокому суду Джамму и Кашмира. На территории Ладакха формируется собственная полиция.

Лакшадвип – архипелаг, выделенный в самостоятельную федеральную территорию. Острова составляют самую маленькую территорию Индии, их общая площадь составляет всего 32 кв. км., и только 10 из них обитаемы, большинство населения – мусульмане-сунниты. Территория управляется администратором, назначаемым президентом Индии. Избирает одного члена в Лок Сабха. Администратор в качестве генерального инспектора полиции Лакшадви́па командует и контролирует полицию Лакшадви́па, споры на территории подведомственны юрисдикции Верховного суда Кералы¹⁵¹.

Пудучерри – федеральная территория, образованная из четырех территорий бывшей французской Индии, официально называется именно так с 20 сентября 2006 года¹⁵². Французская Индия (Etablissements français l'Inde), колонии Франции из пяти географически отдельных анклавов: Пондишери, Карикал, Янаон (Андхра-Прадеш) на побережье Коромандель, Маэ на Малабарском побережье и Чандернагор в Бенгалии (не включен в территорию Пудучерри). Согласно условиям Договора 1956 года о передаче этих территорий, четыре территории сохранили право принимать законы по конкретным вопросам, а в отдельных случаях законодательство может потребовать ратификации федеральным правительством или согласия президента Индии. Закрепление статуса этой

¹⁵⁰ One year of union territory status: Ladakh brims with hope. В The Times of India. – URL: http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/77326052.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst;https://timesofindia.indiatimes.com/india/one-year-of-union-territory-status-ladakh-brims-with-hope/articleshow/77326052.cms (дата обращения 4.06.2021).

¹⁵¹ Официальный сайт территории Лакшадвип. – URL: <https://lakshadweep.gov.in> (дата обращения 30.04.2021).

¹⁵² Сайт газеты «The Hindu». – URL: <https://www.thehindu.com/archive/print/2006/08/22/> (дата обращения 15.05.2021).

территории осуществлено 14-ой поправкой к Конституции Индии (закон № 86 от 1962 года)¹⁵³

Президент назначает вице-губернатора. В Пудучерри установлены более низкие налоги, нежели в иных территориях, штатах Индии¹⁵⁴. Эта территория наряду с федеральной столичной территорией и Джамму и Кашмиром имеет орган исполнительной власти – Совет министров – и представительной – самостоятельное законодательное собрание (легислатуру).

Изложенные статусы федеральных (союзных) территорий Индии позволяют заключить, что единство их названия не означает единства их статуса. Среди территорий имеются наделенные частичной автономией и, вероятно, в будущем преобразуемые в самостоятельные штаты, территории, требующие повышенного военного присутствия ВС Индии в связи со спорами, имеющими постколониальную каузальность, и территории, отнесенные к таковым ввиду специфики расположения и (или) населения, в них проживающих. Однако в целом государственное федеративное строительство Индии вопреки историческим препятствиям последовательно реализует политику единства подхода в степени автономии публичного субъекта, формируемого в самостоятельную административную, но не правовую единицу федеративного государства. Достижение унифицированного статуса в управлении многообразными (уместнее сказать – пестрыми) территориями представляется достигнутым вследствие унитарной судебной системы Индии, благодаря которой формирование единства правоприменения образует единство ценностей полиэтнического и полирелигиозного субконтинента.

В Малайзии 13 штатов (9 из которых княжества-монархии) и три федеральные территории.

Федеральная конституция Малайзии 1957 года является высшим законом Малайзии. Первоначально Федерация называлась Федерацией Малайи («Персекутуан Танах Мелайу») и получила нынешнее наименование включением

¹⁵³ Тексты поправок к Конституции. – URL: <http://164.100.47.134/intranet/CAI/2.pdf> (дата обращения 21.06.2021).

¹⁵⁴ Сайт территории Пудучерри. – URL: <https://lankabbc.com/blog/tag/pondicherry/> (дата обращения 12.07.2021).

таких территорий, как Сабах, Саравак и Сингапур, в состав федерации. Сингапур позднее стал независимым государством. Конституция провозглашает Федерацию конституционной монархией с Янгом ди-Пертуаном Агонгом в качестве главы государства. Власть разделена на три ветви: двухпалатный парламент, состоящий из Палаты представителей (Деван Ракьят) и Сената (Деван Негара); исполнительная власть во главе с премьер-министром и кабинетом министров; судебная власть, возглавляемая Федеральным судом, предусматривающим возможности создания шариатских судов исключительно в отношении мусульман¹⁵⁵. В целом нельзя избежать специальной характеристики судебной системы рассматриваемой федерации. В качестве судов первой инстанции по гражданским и уголовным процессам дела рассматриваются Высоким судом Малайи и Высоким судом Сабаха и Саравака. Вторая инстанция представлена Апелляционным судом. Правом ревизии (кассации) наделен Федеральный суд.

Два Высоких суда обладают юрисдикцией по гражданским и уголовным делам, но не обладают юрисдикцией «в отношении любых вопросов, подпадающих под юрисдикцию шариатских судов» (пункт 1А статьи 121 Конституции). При этом реальность разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную подвергнута сомнению в решении Федерального суда Малайзии по делу PP v. Kok Wah Kuan. В данном деле Федеральным судом постановлено, что «доктрина разделения властей – это политическая доктрина, согласно которой законодательная, исполнительная и судебная ветви власти разделены, чтобы предотвратить злоупотребление властью. Однако в Малайзии есть своя собственная модель. Хотя в нашей Конституции есть особенности разделения полномочий, она также содержит элементы, которые не полностью соответствуют доктрине. Следовательно, в какой степени эта доктрина применяется, зависит от положений Конституции»¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Шад Салим Фаруки. Юрисдикция государственных органов по наказанию за преступления против заповедей ислама: конституционная перспектива. – URL: <https://www.malaysianbar.org.my/article/news/legal-and-general-news/legal-news/jurisdiction-of-state-authorities-to-punish-offences-against-the-precepts-of-islam-a-constitutional-perspective> (дата обращения 12.05.2021).

¹⁵⁶ Masitah bt Ishak, Anida bt Mohd Nasir, Saluminor bt Jamaludin, Siti Sarah Nadiah bt Suliman Separation of powers: the aftermath of pp v kok wah kuan. – Universiti Teknologi MARA Faculty of Law. – April 2009. – URL: <https://ir.uitm.edu.my/id/eprint/37049/> (дата обращения 24.02.2020); Текст решения для скачивания по делу PP v.

Подсудность дел, свершившихся на федеральных территориях, также определяется «в зависимости от обстоятельств» дела (статья 42 Конституции). Исламское право также применяется в федеральных территориях.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Конституции Малайзии, федеральными территориями являются Куала-Лумпур, Путраджайя и Лабуан. Куала-Лумпур столичная федеральная территория (см. параграф 1), Путраджайя административная столица, а Лабуан – оффшорный международный финансовый центр. Куала-Лумпур и Путраджайя – анклав в штате Селангор, а Лабуан – остров у побережья Сабаха¹⁵⁷.

Согласно пункту 9 приложения 9 к Конституции Малайзии, управление данными федеральными территориями относится к ведению федерации и осуществляется федеральным правительством – в частности, Министерством федеральных территорий. Путраджайя, город, созданный по плану для целей переезда туда федерального правительства, стал федеральной территорией 1 февраля 2001 г. Три федеральные территории были сформированы для разных целей: Куала-Лумпур – столица страны, Путраджайя – административный центр федерального правительства, а Лабуан – оффшорный финансовый центр.

Как уже отмечено, территории находятся в ведении специального органа исполнительной власти – Министерства федеральных территорий. Парламент Малайзии принимает законы по всем вопросам, касающимся территорий. Каждая федеральная территория избирает представителей от одномандатных округов, составленных на основе численности населения в нижнюю палату малазийского парламента («Деван Ракьят», Палата представителей).

Также территории имеют своих представителей и верхней палате Парламента (Сенат, «Деван-Негара»): от Куала-Лумпура два сенатора, а от Путраджайи и Лабуана – по одному.

KOK WAN KUAN, FEDERAL COURT, PUTRAJAYA AHMAD FAIRUZ, CJ; ABDUL HAMID MOHAMAD, PCA; ALAUDDIN MOHD SHERIFF, CJ (MALAYA); RICHARD MALANJUM, CJ (SABAH & SARAWAK); ZAKI TUN AZMI, FCJ CRIMINAL APPEAL NO: 05-46-2007 (W) 23 OCTOBER 2007. – URL: https://www.tunabdulhamid.my/index.php/judgments/item/download/1054_2df95a4f427b9abe538a91a9c683c04e (дата обращения 10.12.2021).

¹⁵⁷ Полный текст Конституции с поправками на 2021 год. – URL: <http://www.jac.gov.my/images/stories/akta/federalconstitution.pdf> (дата обращения 11.07.2022).

В федеральной территории Куала-Лумпур сформирован представительный орган («Деван Бандарья Куала-Лумпур») во главе с мэром. В федеральной территории Путраджайя имеется Путраджайское предприятие (Corporation), которое возглавляет президент. В его функции фактически являющегося аналогом унитарного предприятия (агентства), созданного государством, подведомственного Министерству федеральных территорий, входят общественное здравоохранение и санитария, вывоз и управление отходами, городское планирование, охрана окружающей среды и строительный контроль, социальное и экономическое развитие, а также общие функции обслуживания городской инфраструктуры¹⁵⁸. Однако к исполнению корпорацией (предприятием) полномочий управляющей компании в данном объеме публичное управление подошло не сразу. На корпорацию Putrajaya Corporation также возложены функции местных властей и местных органов – планирования с различными вариантами исполнения: указ 2002 года о федеральной территории Путраджайя (изменение Закона о местном самоуправлении 1976 г.); Федеральная территория Путраджайского ордена (реконструкция дорог, канализации и зданий, 1974 г.); Указ о федеральной территории Путраджайя (изменение Закона о городском и сельском планировании 1976 г.).

Федеральная территория Лабуан состоит из несколько островов, главный из которых носит то же название – Лабуан. В качестве федеральной территории создан в 1984 году, а в 1990 года он был объявлен международным офшорным финансовым центром и свободной торговой зоной. Управление предоставления услуг налоговой гавани и банкинга осуществляется через Labuan IBFC¹⁵⁹. Аналогично с федеральной территорией Путраджайя управление городским хозяйством осуществляется Корпорацией Лабуан (Labuan Corporation), которую возглавляется председатель¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Сайт компании. – URL: <https://www.ppi.gov.my/second-page/visi-perbadanan-putrajaya> (дата обращения 10.05.2022).

¹⁵⁹ Официальный сайт управления финансовых услуг федеральной территории Лабуана. – URL: <https://www.labuanfsa.gov.my/default.aspx> (дата обращения 12.07.2021).

¹⁶⁰ Сайт Лабуан Корпорейшен. – URL: <https://www.pl.gov.my/> (дата обращения 25.06.2021).

Предложенная модель управления и функционирования федеральных территорий по смыслу удовлетворяет практически всем параметрам, применимым к данному образованию. Федеральные территории Малайзии созданы в таком качестве для исполнения специальных, только данной территории присущих задач, их управление действительно осуществляется исключительно из федерального центра, не предполагая вмешательства в процесс управления даже судебной власти. В тоже время жители федеральных территорий имеют должную степень реализации права избирать, быть избранными и иного представительства в федеральном парламенте страны. Выявленная изначально цель создания первой федеральной территории – постколониальное объединение самостоятельной государственности – получило такую степень реализации идеи, что в современном положении непредставимым является обратное, то есть функционирование Малазийской государственности без федеральных территорий.

Еще одной заслуживающей некоторой степени внимания являются Венесуэльские федеральные владения (далее по тексту - федеральная территория).

В настоящее время Боливарианская Республика Венесуэла, согласно Конституции 1961 года, является федерацией, разделенной на 23 штата (estados), столичный федеральный округ (distrito capital), федеральные территории (Dependencias Federales). С течением времени федеральные территории получили статус самостоятельных штатов: Дельта Амакуро (1991 г.) и Амазонас (1994 г.). В Венесуэле имеются федеральные территории – морские острова в Карибском море и заливе Венесуэлы. Общая площадь островов составляет 342 квадратных километра, они очень малонаселены. На 2011 год на них постоянно проживало 2155 человек. Всего насчитывается порядка 600 островов и небольших образований; многие из них имеют площадь менее 10 000 квадратных метров и, по сути, представляют собой простые скалы. Самый большой остров, Ла Тортуга, составляет почти половину территории федеральных территорий. Рассматриваемое федеральное образование – единственное во всей республике, в котором нет ни губернатора, ни мэра, согласно статье 17 Конституции.

В настоящем статусе федеральных территорий по закону 2011 года фактически воспроизводятся положения об их особом статусе. В территорию включены острова Лас-Авес, Лос-Рокес и Орчила к северу от Венесуэлы. Столица – архипелаг Лос-Рокес¹⁶¹.

Ранее действовал закон о федеральных территориях 1938 года, по которому все, что связано с правительством и администрацией этих территорий, напрямую управляется федеральной исполнительной властью и находится непосредственно в подчинении Национального управления по координации развития границ и федеральных территорий. Несмотря на то, что эти территории не составляют самостоятельного штата, они включены в островной регион вместе со штатом Нуэва-Эспарта. В настоящее время переформатирование территорий предполагает создание первой островной территории федеральных земель под названием территория Франсиско де Миранда со столицей в Гран-Роке, а иные территории, включая Лос-Рокес, архипелаг Лас-Авес и архипелаг Ла-Орчила, а также значительную часть Венесуэльского Карибского моря, переданы в ведение нового управления, возглавляемого непосредственно главой правительства Венесуэлы, который назначается и снимается с должности президентом Венесуэлы.

Очевидная правовая неопределенность в регулировании статуса федеральных островных территорий в данном случае вызвана отсутствием экономических возможностей Венесуэлы освоения федеральных островных территорий сообразно имеющемуся у них потенциалу.

Приведенные в настоящем параграфе федеральные территории в зарубежных федеративных правовых порядках объединены общей характерной чертой как общим знаменателем: их существование есть последствия государственного строительства приобретшей независимость колонии или иной, зависимой от доминиона политико-территориальной структуры. Приведенный анализ с потрясающей очевидностью позволяет заключить, что федеративное строительство в континентальной Европе, не имеющее опыта подчинения в

¹⁶¹ Últimas Noticias. – URL: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/instaurado-el-territorio-insular-miranda.aspx> (дата обращения 23.06.2021).

следствие колонизации¹⁶², не имеет в правовом порядке особо выделяемой территории, подчиненной непосредственно самой федерации либо непосредственно федеральному органу власти, каузально этим обстоятельством лишенному как самостоятельного представительного, так и исполнительного органов.

¹⁶² Даже применительно к территории Пруссии теократической моделью государства – Тевтонским орденом.

3. Ассоциированные федеральные территории, резервации

Особое место в федеративном правопорядке занимают территории, имеющие различные названия, но выделение которых произведено в связи с необходимостью отдельной, обособленной от ординарного конституционного режима политико-правовой институции в отношении не интегрированных в публичное пространство этнических и (или) религиозных сообществ (общин). Невозможность такой интеграции может обуславливаться несколькими причинами: историческими, культурологическими, конфессиональными, экономическими или биологическими (в тех случаях, когда члены обособленной общины не соприкасаются с современной цивилизацией).

В федеративных правопорядках территории, занимаемые названными сообществами, также выделяются в территории, управляемые непосредственно федеральным центром, и для целей компаративистского правового анализа механизмов правового регулирования органов публичной власти в федеральных территориях зарубежных правопорядков и органов публичной власти Российской Федерации необходимо ознакомление с первыми. В целом к рассматриваемым в настоящем параграфе территориям применимы обстоятельства, связанные с племенным суверенитетом народов, колонизированных государствами Европы после эпохи Великих географических открытий. Использованный термин «племенной суверенитет» и его содержание находится вне предмета настоящего исследования. Вместе с тем, сама по себе доктрина племенного суверенитета (*tribal sovereignty in the United States*), сформулированная в праве США, заслуживает внимания, равно как и доктрина открытия (*doctrine of discovery*) того же авторства. Обе доктрины так или иначе использованы в правовой мысли XX века, в связи с чем учет их содержания и влияния на рассматриваемые модели федеральных территорий неизбежны. В приведённой связи сопоставительный анализ названных

доктрин приводится в характеристике федеральных племенных территорий индейцев США в завершение настоящего параграфа.

Самой известной, в том числе в политико-правовом смысле, являлась территория племен федерального управления (Зона племен) в Пакистане. Территория образовалась в результате завершения владычества Британской короны на Индийском субконтиненте и невозможностью его обретения над территориями Афганистана. Пуштуны, жившие в районе хребта Спингар, отделяющий современный Пакистан от современного Афганистана, вели упорную партизанскую войну с Британской короной. В результате борьбы с партизанской войной в зоне был сформирован своеобразный буфер с соседним Афганистаном, и британцы начали контролировать данный регион с использованием закона «О приграничных преступлениях» (Frontier Crimes Regulation). Этот закон был принят в 1867 году в Британской Индии, в которую входил и рассматриваемый регион. Впоследствии закон был воспроизведен в 1873 году с небольшими изменениями и снова в 1877 году как «Закон Гази» уже конкретно для данного региона. Кардинально изменил положение дел вице-король Индии лорд Керзон. В 1900 году он согласился предоставить местным вождям самую широкую автономию, благодаря чему появились семь так называемых политических агентств – по сути, племенных пуштунских княжеств, вытянувшихся по горам вдоль афганской границы. В 1901 году вышеприведенное нормативное регулирование приняло форму Положения «О пограничных преступлениях», согласно которому жители региона могли быть подвергнуты аресту без предъявления обвинения. Этим законом имплементировалась коллективная ответственность членов семьи или племени за преступления против личности. Обязанность передачи подозреваемых, обвиняемых федеральным правительством без указания преступления, возложена на вождей племен. Но в тоже время Положение предоставляло обширные внесудебные полномочия для управления местным вождям (дворянам) при условии, что эти дворяне были готовы удовлетворить потребности британцев. Положение исключало применение процессуальных норм в отношении жителей региона – право на апелляцию, право требовать изменения обвинительного

приговора в вышестоящем суде, право на юридическое представительство, включающее в себя невозможность представлять доказательства¹⁶³.

В 1935 – 36 гг. случилось столкновение между индуистами и мусульманами, в результате чего произошло сплочение мусульман, а против англичан объявлен джихад. Вождем племен провозглашен Мирзали-хан (английское прозвище «Факир Ипи»)¹⁶⁴.

В результате военных действий, включавших даже бомбардировки территорий, произошла некоторая реорганизация федеральной территории племен, и Зона стала состоять из семи племенных агентств (районов) и шести приграничных регионов, которые находились под прямым управлением федерального правительства Пакистана. Ситуация продолжалась до второго десятилетия XXI века.

В современной ситуации в 31 мая 2018 года Зона племен Пакистана реорганизована в формально-правовом смысле и на сегодняшний день является частью провинции Хайбер-Пахтунхва. Реорганизация произошла под значительным давлением международного сообщества, Соединенных Штатов Америки, но не вследствие отсутствия верховенства права на территории, а поскольку Зона племен в значительной мере контролировалась движением Талибан¹⁶⁵. Зона племен не входила в состав какой-либо из провинций страны и сама не являлась провинцией. Административным центром территорий являлся город Пешавар, который сам не входил в их состав, а являлся столицей соседней провинции Хайбер-Пахтунхва.

Закон 2018 года – Временный Регламент управления Зоной племен (FATA Interim Governance Regulation, 2018) – преобразовывает племенные агентства в округа, а приграничные районы заменяет на подразделения. Сохраняются

¹⁶³ Frontier crimes regulation: Centuries-old law will take time to 'reform' // Published in The Express Tribune, December 2nd, 2011. – URL: <https://tribune.com.pk/story/301002/frontier-crimes-regulation-centuries-old-law-will-take-time-to-reform> (дата обращения: 25.09.21).

¹⁶⁴ Ali Shah, Sayyid Vaqar (1993). Marwat, Fazal-ur-Rahim Khan (ed.). Afghanistan and the Frontier. University of Michigan: Emjay Books International. – p. 193.

¹⁶⁵ В соответствии с решением Верховного Суда России от 14 февраля 2003 года № ГКПИ 03-116 организация Талибан является террористической организацией // Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими. – URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>. (дата обращения: 25.09.21).

институты советов старейшин (джирги) под эгидой Совета старейшин (Куами Джирга). Новый закон закрепляет в качестве основного источника регулирования ревадж («обычай»), формирование которого определяется Советом старейшин. Создание новых поселений, а также строительство башен или ограждений за стенами на границах страны, запрещено без разрешения заместителя Уполномоченного. Губернатор имеет право перемещать поселения вблизи границы на условиях возмездного встречного представления. Законом о Верховном суде и Высоком суде произведено распространение юрисдикции ординарной юстиции на территории племен, что коллизионно утверждению о полномочиях джирги, являющегося и правосудным органом в том числе. В период регулирования Frontier Crimes Regulation местное население не платило налогов в федеральный бюджет, только взносы местным вождям. После преобразований предполагается введение регулярной системы налогообложения.

В соседней Республике Индии положение племен и территорий, помимо выделенных в прямое федеральное управление, рассмотренных в параграфе 2 настоящей главы, заслуживает внимания в части регулирования, содержащегося в статье 244 Конституции Индии и Приложении № 5 к Конституции, являющегося Положением об управлении и контроле за зарегистрированными территориями и зарегистрированными племенами¹⁶⁶

Согласно приведенным положениям конституционного законодательства Индии, особым статусом наделяются племенные районы в штате Ассам.

Ассам граничит с Бангладеш на юге и Западной Бенгалией. Соединяется с остальной частью Индии коридором Силигури шириной 22 километра. После раздела субконтинента именно Ассам стал основным местом миграции индуистов. Первая волна состояла в основном из индуистских бенгальских беженцев, прибывших вскоре после раздела субконтинента на Индию и Пакистан. Изначально Бангладеш был восточной частью формируемого Пакистана в 1947-1951 гг.

¹⁶⁶ Приложение № 5 к Конституции Индии, Национальный портал Индии. – URL:<https://legislative.gov.in/constitution-of-india> (дата обращения 10.06.2021).

Вторая волна беженцев – результат войны между Индией и Пакистаном в 1965 году и сопутствующих межобщинных беспорядков и массовых убийств.

Третья волна беженцев – индуисты во время и после войны за независимость Бангладеш от Пакистана в 1971 году¹⁶⁷. Помимо проблемы вынужденной миграции – беженцев, имеется также и проблема нелегальной миграции. Непрерывный незаконный въезд в Ассам людей в основном из Бангладеш повлек экономические сложности и политические волнения в 1979–1985 гг.

Законом 1983 года о незаконных мигрантах, применяемого только в штате Ассам, установлено, что любое лицо, въехавшее в Ассам после того, как Бангладеш провозгласил независимость от Пакистана в 1971 году, и без разрешения или проездных документов, признается иностранцем¹⁶⁸.

В результате такой ситуации в штате имеется шесть статутных автономных советов – автономный совет Tiwa Shong для этнического Tiwa Kachari, автономный совет Rabha Hasong, Dudhnoi для этнического Rabha Kachari, автономный совет Mishong, Dhemaji для племени Mishings a Tani, автономный совет Sonowal Kachari, Dibrugarh, автономный совет Tengal-Kachari, автономный совет Titabar и Deori, Laximpur для этнических Tengal-Kachari.

В приведенной связи Конституция Индии предусматривает возможность формирования автономного государства, включающего определенные племенные районы в Ассаме, и создание для этого местного Законодательного собрания или Совета министров, или того и другого.

В условиях вышеизложенной регуляции очевидным является вывод о том, что приведенные территории штата Ассам являются на сегодняшний день территорией, в хронологическом положении возможной к характеристике как «предфедеральная территория». Из данной агломерации вполне возможно появление новой федеральной территории – стадии, предшествующей в

¹⁶⁷ Madhumit Sarma (March 2015). «A Study of Migration from Bangladesh to Assam, India and its Aspects» (PDF). University of Adelaide. p. 43. – URL: <https://digital.library.adelaide.edu.au/dspace/bitstream/2440/97379/3/02whole.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

¹⁶⁸ REPORT ON ILLEGAL MIGRATION INTO ASSAM 8 November, 1998. – URL: https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/documents/papers/illegal_migration_in_assam.htm (дата обращения 25.08.2021).

государственном строительстве образованию самостоятельного штата. Ситуация является уникальной с точки зрения наличия таких черт и свойств, что обыкновенно в условиях рассматриваемого правопорядка детерминирует образование федеральной территории. Представляется, что ее образованию в формализованном смысле препятствует то обстоятельство, что создание может расцениваться общественным мнением в качестве поощрения нелегальной миграции, тогда как из реализуемой политики следует обратное.

Однако вне зависимости от реальных причин существования неформализуемой федеральной территории для целей настоящего исследования важной является констатация вывода о том, что федеральные территории призываются к объективизации нормативного регулирования не только волевым целеполаганием федерального строительства, но могут инициироваться и такими своеобразными причинами, как приведены выше. Между тем, наиболее разработанным правовым режимом территорий для рассматриваемых ассоциированных территорий является правовой режим ассоциированных территорий (резерваций) в Соединенных Штатах Америки. Представляется, что такая разработка правового режима является уникальной, неповторимой для правовых систем других государств. Такому представлению служат причины неповторимости ситуации колонизации, повлиявшие на образование указанной модели. Однако верным будет и суждение о том, что уникальность правового режима сформирована не только в результате материально-правового регулирования, как мы увидим, первоначально договорами (сделками), а впоследствии нормативно-правового регулирования законодательными актами (статутное регулирование), но и правоприменительной практикой (прецедентное регулирование). Благодаря такому сочетанию выработаны доктринальные сущности, осмысление которых предполагает формирование сравнительно-аналитического правового аппарата, использование результатов которого представляет практическую значимость, в том числе и в части предотвращения ошибок в регулировании отношений, связанных с федеральными территориями.

Говоря об ассоциированных территориях (резервациях), необходимо учитывать, что по смыслу регулирования они не являются федеральными территориями, а имеют большее сходство с территориальными автономиями, выделяемыми в составе как федеративных, так и унитарных правопорядков. Однако федеральные территории, резервации и территориальные автономии имеют точки соприкосновения как реализация принципа пространственной автономии со своим, индивидуальным правовым режимом, отличающим такую автономию от ординарного режима. При этом причина, послужившая основой для обособления, автономизации территории, является значимой только в системной взаимосвязи с правовым режимом. Рассматриваемая сама по себе, она является политическим элементом, чье значение в правовом исследовании не носит решающего характера по определению.

В научной литературе высказываются мнения о том, что резервации индейских сообществ являются автономиями. В целом, данная позиция выражена Gray V. и Hanson R.L., отметившими, что «племена являются полусуверенными единицами, зависимыми от Конгресса США, но относительно независимыми от штатов, на территории которых находятся»¹⁶⁹. Именно такое положение этих политико-территориальных автономий позволяет рассматривать их через призму федеративного осуществления полномочий в их отношении, сопоставимого с той же регуляторикой, что осуществляет федеральное правительство и (или) Конгресс применительно к прямо названным федеральным территориям.

В 1871 году, после принятия Акта о присоединении индейских земель, индейцы утратили самостоятельный национальный (этнический) суверенитет. Этот документ прекратил практику заключения соглашений (договоров) с индейскими племенами, в которых они рассматривались в качестве самостоятельных субъектов, в том числе в государственно-правовом смысле и в смысле собственников земель и иных природных ресурсов, порядок отчуждения

¹⁶⁹ Gray V., Hanson R.L. *Politics in The American States: A Comparative Analysis*. 10th ed., SAGE Publications, 2013. – P. 47.

которых и являлся зачастую предметом этих сделок. Считается, что в период с 1778 по 1871 годы было заключено порядка 700 таких соглашений¹⁷⁰.

Из содержания Акта о присоединении индейских земель следует, что США больше не признает племена, населяющие территорию государства, независимыми и самостоятельными нациями или субъектами. Следовательно, более не заключает с ними никаких соглашений, но при этом свою юридическую силу сохраняют соглашения, заключенные ранее. Немного позднее принят закон Акт Дауэрс (The Dawes Act of 1887), направленный на разрушение общинного землевладения индейцами. Данным законом поощрялся выход из общины и деление земель на индивидуально обособленные участки.

Однако рассмотрение в ретроспективе формирования такого своеобразного положения, как автономия индейских племен, немыслимо без указания на сопричастность к нему решений Верховного Суда США. Главные из них – так называемая «трилогия Маршалла»: комплекс из трех судебных решений, принятых в первой трети XIX века и подкрепляющих зависимый статус индейских племен. Первое решение – результат судебного дела Джонсона против М'Интоша, датированный 1823-м годом и устанавливающий, что частные лица не имеют права покупать земельные участки у коренных жителей Америки. Второе решение было принято в финале судебного процесса «Нация чероки против Джорджии», инициированного индейцами в 1831-м году в знак протеста против законов, принятых штатом и лишившим племя его суверенных прав на территории исконных земель. Вердикт суда предписывал чероки подчиниться законам Джорджии, поскольку племя принадлежит Соединенным Штатам, как «подопечный своему опекуну». Этот процесс стал своеобразной преамбулой к третьему судебному решению, принятому по делу «Вустер против Джорджии» в 1832-м году и закрепившему такое положение дел, что федеральное правительство США – единственный орган, который может принимать решения о статусе коренных народов и территории их проживания.

¹⁷⁰ Mason M. D. Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty. – P. 469

В названных делах сформулированы две доктрины. Первая – доктрина открытия, согласно которой колониальные державы обосновывали права правительств европейских государств на земли, открытые для Европы в эпоху Великих географических открытий. Согласно доктрине, земли принадлежали правительству, подданные которого путешествовали и занимали территорию, жители которой не были подданными европейского христианского монарха. Несмотря на критику доктрины как шовинистической, она по-прежнему правоприменяется. Так, в деле *City of Sherrill v. Oneida Indian Nation of New York* Верховный Суд США постановил, что выкуп традиционных племенных земель 200 лет спустя не восстанавливает племенного суверенитета на этой земле¹⁷¹. Вторая доктрина конституционного права США – *plenary power*, или полная власть Конгресса относительно племенного суверенитета. Вообще примеров полной власти в Конституции Соединенных Штатах очень мало. Наиболее распространённым примером для характеристики этого института является безраздельное полномочие Конгресса Соединенных Штатов в соответствии с пунктом 3 статьи I раздела 8 (торговая оговорка) над межгосударственной торговлей. Справедливости ради отметим, что Штаты принимают законы, влияющие на межгосударственную торговлю.

Применительно к рассматриваемому вопросу полная власть Конгресса по регулированию суверенитета племен также основана на приведенной торговой оговорке. Дословно она сформулирована как полномочие Конгресса *To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes*, то есть «регулировать торговлю с иностранными государствами, а также между несколькими штатами и с индейскими племенами»¹⁷². Основываясь на этом полномочии Конгресса, председатель (Главный Судья) ВС США Маршалл в приведенных делах сформулировал доктринальное положение о том, что сделки штатов с индейцами нелегитимны, и распространение юрисдикции штата как

¹⁷¹ Город Шерилл против индейской нации Онейды, штат Нью-Йорк, 544 США 197 (2005 г.). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/544/197/> (дата обращения 25.04.21).

¹⁷² Графическая копия Конституции США. – URL: <https://www.archives.gov/founding-docs> (дата обращения 25.04.21).

публичного образования на территорию, занимаемую племенем, не имеет конституционного обоснования.

Конец признанию Штатами независимости индейских племен положил закон Indian Appropriations Act, принятый в 1871-м году. Он же наложил окончательный запрет на заключение с ними каких бы то ни было дополнительных договоров. Это означало, что правительство США полностью исключило возможность какого-либо взаимодействия с племенами, оставив лишь со своей стороны право подчиняющего влияния на их статус и положение посредством издания разного рода законодательных актов¹⁷³.

Наиболее разрушительным для индейцев оказался и так называемый Акт Дауэса или Закон об общем распределении земель (The General Allotment Act), принятый в 1887-м году. По этому законодательному акту основной объем земель, принадлежавший племенам, был поделен на участки с определенными оборотоспособными свойствами и экономическими параметрами. Эти участки давались только тем индейцам, которые «приняли привычки цивилизованной жизни», то есть жили обособленно от племени. Получив участок, индеец таким образом соглашался на выдвинутые государством условия и становился американским гражданином. Оставшиеся же земли просто были проданы с аукциона белым покупателям. Акт Дауэса спровоцировал потерю племенных земель и разрушение этнических традиций¹⁷⁴, но был весьма выгоден американцам: 22 апреля 1889-го года 2 миллиона (8 100 кв. км.) индейских земель Оклахомы были буквально за день заселены пятьюдесятью тысячами американских поселенцев¹⁷⁵.

Закон о доходах и индейском гражданстве 1924 года (The United States Revenue Act) закрепил, что больше не существует «индейцев, не облагаемых налогом»,

¹⁷³ Сайт Библиотеки Конгресса США. – URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/41st-congress/session-3/c41s3ch120.pdf> (дата обращения 15.05.2021).

¹⁷⁴ Grande, Sandy. Красная педагогика: общественная и политическая мысль коренных американцев, 10-е юбилейное издание. Роуман и Литтлфилд. – С. 142 - 143.

¹⁷⁵ Сайт Ассоциации коренных американцев по финансовым услугам. – URL: <https://nativefinance.org/historical-sovereignty-relations/> (дата обращения 15.05.2021).

которые не учитывались бы в целях распределения Конгресса США¹⁷⁶. То есть только в первой четверти XX века индейцы получили гражданство США.

Следующим, генезисно значимым событием в формировании современной индейской территориальной автономии в литературе называется дело Железного Ворона против племени сиу Оглала, 1956 (*Iron Crow v. Oglala Sioux Tribe*). Оно своими обстоятельствами и вынесенными решениями устанавливает, что индейцы, формально и юридически являясь гражданами США, при этом не имеют таких же прав, как другие граждане. Суть дела заключалась в том, что двое обвиняемых в супружеской измене и один, не согласный с взиманием племенного налога, были осуждены судом племени, являясь при этом гражданами США. Требование на наложение судебного запрета, поданное осужденными в Федеральный окружной суд, осталось без удовлетворения, поскольку судья руководствовался тем, что племена «по-прежнему обладают присущим им суверенитетом, за исключением случаев, когда он был специально отнят у них по договору или закону Конгресса» и «предоставление гражданства само по себе не уничтожает... юрисдикцию судов индейских племен, и... Конгресс не имел намерения сделать это»¹⁷⁷. А законность индейских судов даже в отсутствии закрепления их статуса считается установленной, поскольку они получают федеральное финансирование, «включая оплату работы и другие расходы судей»¹⁷⁸.

Закон о реорганизации индейцев 1934 года осуществил разворот государственной политики. Им преследовалась цель возродить традиционную культуру коренных американцев, прекратить ассимиляцию в американское общество и укрепить, поощрить и увековечить племена и их исторические культуры в Соединенных Штатах¹⁷⁹. Этот же закон положил конец возможности выдела земельной доли из общинной земли и предоставил возможность

¹⁷⁶ Сайт архива законодательных актов США. – URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/43/STATUTE-43-Pg253a.pdf> (дата обращения 14.05.2021).

¹⁷⁷ Mario Gonzalez, Elizabeth Lynn Cook: *The Politics of Hallowed Ground: Wounded Knee and the Struggle for Indian Sovereignty*. – University of Illinois Press, 1998. – P. 372.

¹⁷⁸ Текст решения *Iron Crow v. Oglala Sioux Tribe* 231 F.2d 89 (8-й округ, 1956 г.). – URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/231/89/374603/> (дата обращения 10.12.2021).

¹⁷⁹ Indian Reorganization Act, 1934. – URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/48/STATUTE-48-Pg984.pdf> (дата обращения 13.06.2021).

правительству США приобретать неиндейские земли (путем добровольной передачи) и преобразовывать их в индейские земли, передавая их в «доверительное управление» племени. Поступая таким образом, правительство США частично выводит землю из-под юрисдикции государства, что легализует азартные игры, освобождает землю от уплаты государственного налога на имущество¹⁸⁰. Кроме того, Закон также вернул индейцам управление своими активами: правами на землю и права на полезные ископаемые. Действие Закон не распространялся на Гавайи, Аляску и Оклахому, которая была добавлена законом в 1936 году, и индейским племенам в Оклахоме была выделена их земля и аннулировано право собственности на землю, поэтому не осталось никаких резерваций. В 1934 году Закон о реорганизации индейцев был кодифицирован как Раздел 25, Раздел 476 Кодекса США.

Хотя в указанном законе конкретно не признавались племенные суды, но именно 1934-й год считается тем самым ключевым периодом, в который легитимность племенных судов была установлена племенной властью, а не властью США.

Публичный закон № 280 1953 года предусмотрел передачу федеральных правоохранительных органов в пределах определенных племенных наций правительствам шести штатов: Калифорнии, Миннесоте (за исключением страны Красного озера), Небраске, Орегону (за исключением резервации Варм-Спрингс), Висконсину (за исключением индейцев меномини).

Другим штатам было разрешено выбрать аналогичную передачу власти, если индейские племена дадут свое согласие. С указанного времени Аризона, Флорида, Айдахо, Айова, Монтана, Невада, Северная Дакота, Южная Дакота, Юта и Вашингтон взяли на себя определенную юрисдикцию в отношении преступлений, совершенных членами племени на племенных землях¹⁸¹. В соответствии с Законом

¹⁸⁰ *Carcieri v Kempthorne*, 497 F.3d 15, 43 (1st Cir. 2007), overruled as *Carcieri v. Salazar* (U.S. Supreme Court); *South Dakota v United States Dep't of Interior*, 423 F.3d 790, 798-99 (8th Cir. 2007); *Shivwits Band of Paiute Indians v. Utah*, 428 F.3d 966, 974 (10th Cir. 2005). – URL: [https://www.wnj.com/files/upload/MichGO_Gun%20Lake-Memorandum in Opposition to the Application to Vacate Stay of Mandate.pdf](https://www.wnj.com/files/upload/MichGO_Gun%20Lake-Memorandum%20in%20Opposition%20to%20the%20Application%20to%20Vacate%20Stay%20of%20Mandate.pdf) (дата обращения 10.09.2021).

¹⁸¹ Public Law 280 (Pub.L. 83-280 , 15 августа 1953, кодифицированный в 18 USC § 1162 , 28 USC § 1360 и 25 USC §§ 1321 – 1326. – URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-82/pdf/STATUTE-82-Pg73.pdf#page=8> (дата обращения 11.11.2021).

штаты, местные шерифы и правоохранительные органы доставляют членов племени в суд штата для судебного преследования по уголовным преступлениям, совершенным в пределах территориальных границ резервации. Тем не менее, большинство племен имеют свои собственные властные органы, принявшие свои собственные кодексы и выносящие решения о нарушениях этих кодексов через управляемые ими собственные судебные системы.

Для вышеуказанных штатов Закон расширил их юрисдикцию на индейских землях по уголовным и гражданским спорам с участием индейцев.

К началу XXI века племенные суды обладали следующими особенностями: их полномочия носили вариативный характер и зависели от того, распространялось ли на племя действие вышеприведенного Публичного закона; под их уголовную юрисдикцию попадали члены племени и индейцы, которые не входили в племя, но совершили преступление на племенных землях; их уголовная юрисдикция не распространялась на так называемых «не индейцев». При этом Закон о гражданских правах индейцев устанавливает для представителей коренных американских народов ограничение наказания в виде 1 года тюрьмы и штрафа в 5000 долларов¹⁸².

Исходя из положений Публичного закона № 280, штаты, в нем указанные, обладают юрисдикцией по уголовным и гражданским делам в резервации; а в тех штатах, которые не попали в перечень, прописанный в Законе, индеец, совершив на территории племени уголовно наказуемое деяние, попадающее под действие Закона о тяжких преступлениях, может быть осужден федеральным судом¹⁸³.

Однако индейские племена ни в каком статусе – ни как частные, ни как публичные, наделенные суверенностью субъекты – не могут напрямую выдвигать собственные обвинения в судах США.

Федеральные законы регулируют экономические и политические права племенных правительств. Основной предмет спора – юрисдикция племени, которая

¹⁸² Civil Rights Act of 1968. – URL: <https://www.govinfo.gov/link/statute/82/73?link-type=pdf> (дата обращения 25.09.2021).

¹⁸³ Major Crimes Act. – URL: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-679-major-crimes-act-18-usc-1153> (дата обращения 2.08.2021).

распространяется на находящиеся в пределах племенных территорий субъекты и объекты регулирования. Это касается стремления племен добиться уголовной юрисдикции по отношению к лицам, не являющимся индейцами и совершающим преступления в пределах резервации.

Относительно представительства индейцев в публичных органах федеральной власти следует указать, что в соответствии с договорами 1830-х гг. каждая из двух племенных наций (чероки и чокто) имеет право посылать членов без права голоса в Палату представителей Соединенных Штатов, что составляет полную аналогию с представительством от неинкорпорированной организованной федеральной территории США либо федерального округа Колумбия. С тех пор, как чокто приобрели статус автономии, они так и не воспользовались своим правом. А чероки не делали этого до 2019-го года, пока не был назначен делегат, который не был принят Конгрессом¹⁸⁴.

Экономическая автономия племен неоспорима: на их территориях расположены собственные предприятия, казино и даже игровые автоматы, а Закон о гражданских правах индейцев накладывает вето на возбуждение федеральных судебных исков против племени за лишение материальных прав, исключение составляет лишь процедура Habeas corpus.

Нынешняя федеральная политика США основывается на признании на федеральном уровне суверенитета индейских племен и выстраивании между ними и США межправительственных отношений.

Так, президент США Джордж Буш меморандумом от 23 сентября 2004 года заявил о межправительственных отношениях с правительствами племен. Подчеркнул, что президенты на протяжении десятилетий признавали эту взаимосвязь, а лично он административным указом № 13175 «Консультации и координация с правительствами индейских племен» подтвердил приверженность

¹⁸⁴ Shtone Tristan The Cherokee Nation Is Entitled to a Delegate in Congress. – URL: <https://www.cherokee.org/our-government/delegate-to-congress/> (дата обращения 5.04.22).

администрации межправительственным отношениям, поддержке суверенитета и самоопределения племен¹⁸⁵.

В то же время большая часть земель коренных американцев находится в доверительном управлении Соединенных Штатов, а федеральный закон по-прежнему регулирует экономические права племенных правительств (старейшин) и отмеряет политические права.

Прошедшая через исторические перипетии доктрин открытия и полной власти Конгресса идея о том, что племена имеют неотъемлемое право на территориальную и правовую автономию, снова проходит через переломный момент. В формально-правовом смысле на сегодняшний день возможно сформулировать общее правило о том, что источником власти в племени (нации) является не Конгресс, договор или федеральный закон США. Суверенные полномочия общин имеют следующие формальные характеристики:

- утрата племенами суверенитета, вызванная актами Конгресса и процессом интеграции в состав США, не означает, что эти сообщества сегодня не суверенны;
- утраченный суверенитет заменен на суверенные полномочия в политических и межгосударственных отношениях;
- суверенные права племен предусматривают полномочия, регламентированные решениями Конгресса и попадающие под действие Конституции США¹⁸⁶.

Сложно определить с формулировкой, корректно отображающей и факт наличия суверенности с автономии (резервации) и априорном отсутствии возможности создания самостоятельного государства и (или) штата. Остаётся согласиться с тем, что «племена являются полусуверенными единицами, зависимыми от Конгресса США, но относительно независимыми от штатов, на территории которых находятся»¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Официальный сайт Белого Дома США «Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies»? – URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov> (дата обращения 11.05.2021).

¹⁸⁶ Poore III J. A. The Constitutional of the United States Applies to Indian Tribes // Montana Law Review. Vol. 59. Winter. 1998. Is. 1. – P. 55.

¹⁸⁷ Gray V., Hanson R.L. Politics in The American States: A Comparative Analysis. 10th ed., SAGE Publications, 2013. – P. 47.

Характеризуя фактическое положение ассоциированных территорий (резерваций), следует указать на наличие моделей местного самоуправления относительно независимых от властей штатов, в которых они расположены; самостоятельного суда; а также обладание ими специфическим конституционно-правовым и налоговым статусом в системе федеративного устройства США.

Кодекс США положениями параграфа 1321 запрещает отчуждать, обременять и (или) облагать налогами племенные водные ресурсы, а также личное имущество племени и его членов. Причем как движимое, так и недвижимое. Индейские нации в своих конституциях закрепили привилегии по национально-культурному самоопределению, хозяйственной деятельности и природопользованию. Таким образом, племена наравне со штатами являются объектом федерального законодательного регулирования, имея собственные конституции, судебную систему и политику налогообложения. При этом в положениях конституций резерваций интегрированы условия тех сделок-договоров, что были заключены в период государственного строительства по принципам приобретения на встречном представлении территории, а не ее захвата.

Однако тем критерием, что позволяет рассматривать резервации в настоящей работе, является не наличие изложенной специфики, а представление о том, что так называемый суверенитет индейских резерваций – не более чем конституционно-правовая фикция. Резервации фактически подчинены федеральным полномочиям США, только их выражение реализуется не через правительство США, а через Конгресс.

При всей явной зависимости от Конгресса собственная компетенция штатов защищена конституционными гарантиями от посягательств на нее федеральной власти. Сфера собственной компетенции штатов США установлена по остаточному принципу после формирования исключительной компетенции Конгресса, которая суть ограничитель для штатов при квалификации решений о вторжении в их юрисдикцию¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Цитируется по: Ирхин И.В. Конституционно-правовой статус племен и резерваций индейцев США (в контексте института территориальной автономии) // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 4. С. 354–376.

При гегемонии власти Конгресса США, или, говоря иными словами, доктрине полной власти, его компетенции по отношению к индейским сообществам представляют собой правовую неопределенность.

Изложенное позволяет резюмировать, что территориальная, правовая и экономическая автономия племён коренных народов США формируется политической конъюнктурой, обслуживанию интересов которой способствует выработка оригинальных правовых доктрин и концепций, осмысление которых позволяет заключить несоответствие целям обеспечения верховенства права как самодостаточной цели, что в свою очередь предполагает невозможность имплементации рассмотренных правопорядков в федеративном строительстве иными государствами.

Наличие разработанных институций налоговых и финансовых преференций, особых прав в сфере природопользования, самостоятельного правосудия в части, отнесенной к его компетенции и симулякр представительства в совокупности характеризующих свойств не позволяют отнести резервации США к институту территориальной и правовой автономии, то есть по смыслу рассматриваемого вопроса – к федеральным территориям. Что диаметрально противоположно по вышеприведённому характеру регулирования аналогичного вопроса в сопредельном федеративном государстве – Канаде. Справедливости ради повторимся, что применительно к Канаде три ее федеральных территории помимо сохранения коренных народов обладают и неповторимым по своей суровости климатическими условиями.

В целом же институты, доктрины и представления о федеральных территориях в зарубежных федеративных правопорядках представляют из себя немалый правовой научный интерес, возможность институализации которого в практическую плоскость применительно к отечественному регулированию представляется весьма интересной. Но требующей принятия во внимание ключевой системообразующей особенности государственного строительства в России на протяжении практически всего периода его осуществления. Эта особенность – освоение территории. Поэтому учет зарубежного опыта должен

принимать во внимание следующие обстоятельства. Во-первых, диахрония формирования института федеральной территории очевидно связана с освобождением формирующегося народа (нации) от колониальной зависимости; во-вторых, конституционное строительство федеративных правопорядков выделяет в самостоятельную, полноценную федеральную территорию, наделяемую уникальными качествами подчиненности исключительно федеральным органам власти, столичную территорию; в-третьих, именно столичная территория является зримым (территориальным) символом наличия суверенитета у формирующейся нации; в-четвертых, специальные федеральные территории, чей опыт и представляет ценность, возможную к заимствованию, формируются в силу уникальных (экономических, этнических, исторических и т.п.) причин, в связи с чем имплементация институтов, агрегирующих эти причины, невозможна для сопоставимых целей регулирования; в-пятых, институты каждой из ветвей публичной власти возможны к рассмотрению сами по себе с перспективой позитивного осмысления опыта зарубежного федеративного правопорядка.

Поскольку опыт каждого государства использования федеральной территории в государственном строительстве является уникальным, постольку и для Российской Федерации институт федеральной территории как нового субъекта права должен быть предназначен, собственно, для России. Этот опыт не может агрегировать и учитывать чужих потребностей технологического рывка либо создания новых финансовых институтов. Представляется, что современной России причиной создания федеральной территории может выступать только причина удовлетворения потребности в освоении территории Российской Федерации. Именно освоение территории – краеугольный камень комплексного (гармоничного) развития России как единой социальной общности, соединенной общей судьбой на своей земле в общих границах¹⁸⁹. Данный тезис достаточно остроумно выражен М.В. Ломоносовым, прозорливо утверждавшим, что

¹⁸⁹ Преамбула к Конституции Российской Федерации // Российская газета от 25 декабря 1993 г. – № 237.

«Российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном».¹⁹⁰ Положение вещей не изменилось с течением времени. В России по-прежнему освоение территории представляет собой двигатель, побуждающий государство и общество к дальнейшему прогрессу. Ее (территории) очевидная избыточность применительно к количеству населения, погодно-климатическая суровость, с одновременной необходимостью сбережения в качестве достояния будущих поколений этих территорий служит перманентным мобилизационным фактором, сохраняющим единство России как в ретроспективном восприятии, так и в качестве представимого вектора ее развития.

В приведенной связи экстраполяция зарубежного опыта интеграции федеральной территории в качестве самостоятельного субъекта наиболее близка к федеральным территориям Канады, использующей институт федеральных территорий для освоения непригодных для традиционной жизни территорий Севера с одновременным сбережением коренного населения Севера. Территории Арктической зоны России, Дальнего Востока и Сибири также являются территориями, освоение которых в силу климатических условий представляет собой комплексную задачу. В данной связи федеральной территорией 2.0. должна стать часть Приморского края на основе поселка Де Фриз и (или) частей Надеждинского района. Аналогично западной федеральной территории «Сириус», восточная федеральная территория была бы призвана к формированию управленческого опыта на основе единства полномочий и их тиражированию в практику органов государственной власти, местного самоуправления. Инфраструктура, на основе которой предполагалось бы такое создание – инфраструктура саммита АТЭС Владивосток-2012. Между аэропортом, Владивостоком и поселком Де Фриз имеется совокупность транспортной инфраструктуры, прекрасно интегрируемой для целей создания нового публично-правового образования. Кроме того, федеральная территория на Востоке страны

¹⁹⁰ Ломоносов М.В. Краткое описание разных путешествий по Северным морям и показание возможного проходу Сибирским океаном в Восточную Индию. – URL: <http://feb-web.ru/feb/lomonos/texts/lo0/lo6/LO6-417-.HTM> (дата обращения 04.10.2022).

выполняла бы символическую функцию Санкт-Петербурга на Западе – дверь в часть света, дверь на Восток.

III. Механизмы публичной власти федеральной территории

1. Гарантии избирательных прав жителей федеральной территории и формирование представительного органа федеральной территории

Избирательные права жителей федеральной территории по существу являются аналогичными избирательным правам жителей иных публично-правовых образований – России, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для целей настоящего исследования должно быть со всей определенностью обозначено, что права граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления и права жителей федеральной территории на участие в формировании органов публичной власти федеральной территории рассматриваются как различный комплекс избирательных прав. Интересной в указанной связи является ремарка докладчика при рассмотрении законопроекта № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинникова при ответе на вопрос Ю.Г. Волкова – будет ли отдельный депутат представлять федеральную территорию в Государственной Думе и будет ли отдельный представитель в Совете Федерации – однозначно указал, что депутат и соответствующий сенатор будут представлять интересы Краснодарского края и, следовательно, федеральной территории. Дословный ответ: «У них будет свой депутат, они его будут избирать, но вместе с другими жителями Краснодарского края»¹⁹¹. То есть конструкция реализации избирательных прав жителей

¹⁹¹ Фрагмент стенограммы Заседания ГД ФС № 324 от 18.11.2020 по пункту 29 повестки дня. – URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения 5.09.2021).

федеральных территорий не предполагает их отдельного представительства в парламенте страны в качестве отдельной территориальной единицы. Вместе с тем, приведенный ниже анализ реализации избирательных прав выборов в Государственную Думу по одномандатным округам на сегодняшний день не исключает такой модели вопреки заверениям одного из авторов закона № 437-ФЗ.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, гарантировано гражданам Российской Федерации частью 2 статьи 32 Конституции. При этом часть 2 статьи 3 Конституции указывает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Рассматривая во взаимосвязи данные конституционные положения стоит заключить, что право на участие в выборах, как активное, так и пассивное, есть реализация единственным источником власти — многонациональным народом России — возможности ее отправления, ее фактического осуществления. В связи с этим, поскольку избирательные права жителей федеральной территории рассматриваются в качестве отдельных прав избирать представительство именно для управления федеральной территорией, постольку гарантии избирательных прав жителей федеральной территории в части, не защищенной гарантиями избирательных прав жителей России, субъекта РФ и муниципального образования, нуждаются в такой степени значимого регулирования, что предоставило бы соответствующий объем избирательных прав, равнозначный объему на иных территориях.

Поясняя данное утверждение, сформулируем иначе. В России на конституционном уровне гарантированы избирательные права граждан, как отмечено выше, избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления. Конституционной гарантии жителям федеральной территории на участие в формировании органов публичной власти, создание которых необходимо для осуществления публичной власти, в федеральной территории не имеется. Эта гарантия закреплена законом № 437-ФЗ, то есть в акте, не исходящем от непосредственного источника власти — многонационального

народа России, в акте, чья законная сила основана на представительстве от непосредственного источника власти – многонационального народа России. Нет иной возможности не согласиться, что избирательные права, будучи равнозначными по природе для носителей, для лиц, их реализующих непосредственно, должны иметь единство правовой природы их гарантии.

Следовательно, гарантии избирательных прав жителям федеральной территории на участие в формировании органов публичной власти и на рассматриваемом формировании в настоящем параграфе представительном органе должны иметь характеризующие их свойства, чья неотъемлемость от прав избирать и быть избранными носила бы столь же значимый характер, что и конституционная гарантия. Между тем, ценность конституционной гарантии невозможно восполнить ничем иным, нежели тем же источником, что и собственно Конституция. То есть гарантии избирать и быть избранными жителям федеральной территории должны обеспечиваться актом непосредственной воли народа (высшего носителя власти), что и обеспечивает примат конституционной гарантии над иными гарантиями. Вопреки приведенному силлогизму частью 5 статьи 12 Закона № 437-ФЗ Устав федеральной территории «Сириус» принимается не непосредственной волей носителя власти – многонационального народа (в части жителей федеральной территории), а Советом федеральной территории «Сириус», то есть представительным органом публичной власти федеральной территории. При таком положении следует заключить, что гарантии избирательных прав в органы государственной власти и местного самоуправления и гарантии избирательных прав на формирование органов публичной власти федеральной территории не находятся в ценностном единстве происхождения этих прав как воли носителя власти – многонационального народа России.

Поэтому определение единой системы публичной власти, данное в части 1 статьи 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно которому под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные

государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, не может быть безоговорочно реципировано для органов публичной власти федеральной территории, чья этимология гарантий не имеет непосредственной верификации от носителя власти – многонационального народа России.

В практическом воплощении данный вывод имеет последствия – различный объем содержания прав граждан при решении вопросов местного значения в ординарном пространстве правового регулирования и в пространстве регулирования Закона № 437-ФЗ. Часть 1 статьи 11 названного закона содержит перечень форм участия граждан в управлении федеральной территорией, в том числе в решении вопросов местного значения: участие в формировании органов публичной власти федеральной территории; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрания граждан; конференции граждан, собрания делегатов; опрос граждан; обращения граждан в органы публичной власти; иные формы участия граждан в управлении, предусмотренные Уставом федеральной территории.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум (статья 22); муниципальные выборы (статья 23); отзыв депутата, иного выборного лица (статья 24); сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25); сход граждан (статья 25.1); правотворческая инициатива граждан (статья 26); инициативные проекты (статья 26.1); территориальное общественное самоуправление (статья 27); публичные слушания, общественные обсуждения (статья 28); собрание граждан (статья 29); конференция граждан (статья 30); опрос граждан (статья 31); иные формы участия непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Схематичное сопоставление, исключив совпадающие полномочия, позволяет заключить следующие различия:

	Федеральная территория	Ординарная территория
1.		местный референдум
2.	участие в формировании органов публичной власти федеральной территории	муниципальные выборы
3.		отзыв депутата, иного выборного лица, изменение границ образования

То есть жители федеральной территории при реализации права на решение вопросов местного значения не имеют права участия в местном референдуме и не имеют права на реализацию процедуры по отзыву депутата, иного выборного должностного лица.

Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Поскольку федеральная территория по своей природе не предполагает возможности прямого решения вопросов местного значения населением, а напротив, создана в целях решения отдельных, специальных задач, то умаление права жителей в непосредственном участии в решении вопросов местного значения представляется справедливым и обоснованным. Действительно, устойчивое социально-экономическое, инновационное развитие федеральной территории, инвестиционная привлекательность территории, сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, а также выявление и развитие талантов не отнесены к вопросам местного значения, в связи с чем их одобрение референдумом не находится в системной взаимосвязи с возможностями осуществления населением местного самоуправления.

В то же время, согласно статье 1 Закона № 437-ФЗ, местное самоуправление в федеральной территории осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством

Российской Федерации, либо, по смыслу приводимой нормы, такие полномочия могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края.

Следовательно, право жителей федеральной территории, не приведенное в статье 8 Закона 437-ФЗ, на участие в местном референдуме нельзя рассматривать в качестве утраченного – оно может быть передано для реализации органу местного самоуправления городского округа Сочи.

Однако такое утверждение применительно к праву на отзыв депутата, иного выборного лица неправомерно. Так, непосредственно статья 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет возможность голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Аналогичная возможность применительно к члену Совета федеральной территории отсутствует.

Очевидным также является отсутствие возможности волеизъявления жителей федеральной территории на изменение границ федеральной территории. Последние установлены статьей 7 Закона № 437-ФЗ и могут быть изменены только изменением указанного закона. То есть мнение жителей федеральной территории в части права на решение вопроса местного значения – на изменение границ – не может быть реализовано по причине отсутствия их согласия на установление этих границ. Несмотря на очевидность невозможности реализации рассматриваемого вопроса местного значения, следует отметить его важность не только в призме прав на местное самоуправление, но и применительно к институции особенностей полиэтничных регионов, к которым относится весь Юг России, и Краснодарский край – не исключение. Полиэтнический и поликонфессиональный состав населения Имеретинской низменности следует характеризовать с учетом исторической ретроспективы. Стоит констатировать, что убыхи, являвшиеся коренными обитателями субрегиона, избрали непризнание победы Российской Империи в

Кавказской войне 1860 года и добровольную иммиграцию¹⁹². Шапсуги, напротив, несмотря на первоначальную иммиграцию, в части также добровольно реэмигрировали к местам исторического расселения. Однако к периоду реэмиграции (1880-1890) территории, в том числе Имеретинская низменность, были заселены колонистами, имевшими славянские, армянские, греческие и немецкие корни. Впоследствии в 1924 году был создан Шапсугский национальный район с центром в Туапсе. В настоящее время этническим центром проживания шапсугов является поселок Дагомыс, выделенный из состава городского округа Сочи. Кроме того, на этой же территории в начале 20-го века были расселены казаки-некрасовцы, реэмигранты из Османской империи. В 1911 году 616 старообрядцев переселилась в Имеретинскую низменность с берегов Мраморного моря, а в настоящее время местом компактного проживания старообрядцев является поселок Некрасовское. В дальнейшем, в период социалистического государственного строительства, государственная политика в данной местности сконцентрировалась на природоохранных функциях, на защите уникального природного наследия. В отношении Сочи в целом установлены зоны горно-санитарной защиты, город Сочи становится городом-курортом всесоюзного значения, то есть формирование и рост инфраструктуры были приостановлены, а сама территория относилась к землям сельскохозяйственного назначения и особо охраняемого природного назначения. С подготовкой к проведению Олимпиады 2014 года ситуация кардинально изменилась, и строительство, сооружение инфраструктуры носило революционный характер по объемам и срокам строительства. Земли переведены в земли населенных пунктов, и возможности строительства объектов капитального строительства обусловили следующий шаг в формировании состава населения территории.

Приведенная краткая характеристика этнического и конфессионального состава жителей территории позволяет акцентировать внимание, что отсутствие возможности по волеизъявлению в вопросе об установлении или изменении границ

¹⁹² Карлгоф Н.О. политическом устройстве черкесских племен, населяющих северо-восточный берег Чёрного моря // Русский вестник. – Т. 28. – Москва, 1860. – С. 522.

территории должно быть замещено иной институцией, в функцию которой входила бы абсорбция и оценка влияния установленных Законом № 437-ФЗ границ федеральной территории на возможности реализации жителями прав в решении вопросов местного значения, в числе которых – решение вопроса об изменении границ места осуществления местного самоуправления.

Таким образом, значимой разницей в объеме прав жителя федеральной территории и ординарной территории Российской Федерации выступает отсутствие у жителя федеральной территории возможности реализации процедуры отзыва избранного члена Совета федеральной территории и на реализацию права на голосование по вопросам изменения границ территории, в которой осуществляются права на местное самоуправление.

Иные объемы правомочий на участие жителей в формировании представительного органа публичной власти возможны к признанию сопоставимыми по объему и содержанию.

В качестве отдельно обсуждаемого правомочия необходимо уделить внимание праву на правотворческую инициативу жителей федеральной территории. Данное право, рассматриваемое в настоящее время в аналогии с правом граждан на проявление правотворческой инициативы в местном самоуправлении, в свое время достаточно внимательно изучено Верховным Судом Российской Федерации. Подвергая ревизии решение ВС Карачаево-Черкесской республики ВС РФ в пункте 3 раздела «Вопросы местного самоуправления» Обзора судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам»¹⁹³, указал, что, согласно оспоренной в регионе норме республиканского закона (п.4 ст.14 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 20 декабря 1996 г. «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике»), установлено, кто имеет право внесения проекта на рассмотрение: это жители муниципального образования, обладающие избирательным правом; органы местного самоуправления; зарегистрированные на данной территории гражданские

¹⁹³ Текст обзора опубликован в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации. – 1999 г. – N 8. – С. 17; N 9. – С. 18; N 10. – С. 15; N 11. – С. 20; N 12. – С. 4. – 2000 г. – N 1. – С. 17.

общественные и политические объединения; местные отделения общегосударственных и региональных объединений и партий.

Исходя из анализа оспоренного положения, Верховный Суд разъяснил специфику приведенных выше отношений в аспекте федерального регулирования и указал, что местное самоуправление – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению (непосредственно или через органы местного самоуправления) вопросов местного значения в соответствии с интересами, историческими и иными традициями местного населения; данная деятельность признается и, самое главное, гарантируется высшим нормативным правовым актом нашей страны – Конституцией Российской Федерации, и в ее компетенции – принятие, изменение уставов муниципальных образований и контроль над их соблюдением.

Таким образом, население муниципальных образований имеет право решать все вопросы местного значения, к которым относится и внесение проекта устава муниципального образования, но не имеет права на правотворческую инициативу в вопросах местного значения по части общественных и политических объединений граждан, поскольку соответствующая региональная норма была отменена.

Изложенное приведено с целью показать, что правотворческая инициатива граждан-жителей федеральной территории, гарантированная им в качестве одной из форм участия населения в решении вопросов местного значения, в той же мере может вбирать в себя и право на внесение на рассмотрение Совета федеральной территории проекта устава федеральной территории, а также проектов изменений этого устава в случае формирования соответствующих общественных отношений, подлежащих регулированию нормами устава. В целом это право реализуемо жителями муниципальных образований при участии в решении вопросов местного значения. И обязанности рассмотреть представительным органом местного самоуправления проект такого устава, изменений в него, противопоставлено право жителей проголосовать за отзыв депутата (иного выборного лица). Однако применительно к федеральной территории такого баланса интересов между

избирателями-жителями федеральной территории и избранными ими членами Совета федеральной территории не наблюдается. Во-первых, нет собственно такого права – проголосовать за отзыв члена Совета федеральной территории, а во-вторых, даже при гипотетическом предположении институализации в дальнейшем совершенствовании вопросов организации органов публичной власти федеральной территории возможности отзыва избранного члена Совета федеральной территории отозвать возможно лишь тех из них, кто избран. А это 9 членов Совета федеральной территории из 17; Совет же является правомочным при наличии 11 членов Совета (часть 2 статьи 12 Закона 437-ФЗ).

Безосновательность представления о реализации права на участие в управлении делами государства только через конкретные виды прав, закрепленных в частях 2, 4 и 5 статьи 32 Конституции РФ¹⁹⁴, является поводом для особого рассмотрения права граждан на участие в отправлении правосудия, гарантированного частью 5 статьи 32 Конституции Российской Федерации вне зависимости от сопоставимости или несопоставимости прав на участие в местном самоуправлении, поскольку вышеозначенное право имеет самостоятельное значение. Данная позиция закреплена в международных актах по правам человека: части 1 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека и пункте «а» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Постановлениях Конституционного Суда России № 4-П от 25.02.2004 и № 14-П от 26.12.2005.

Право на участие граждан, а иначе говоря – источника власти в России (многонационального народа, его представителей), является, собственно, не столько правом граждан, сколько источником легитимности судебной власти. В текущей ситуации правового регулирования судебной власти источником ее легитимации выступает Президент Российской Федерации, обладающий настолько всеобъемлющей общенациональной поддержкой, что ее достаточно и на легитимацию иных институтов государственного управления. Один из них –

¹⁹⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / [Андрюченко Л. В. и др.]; под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева; Конституционный Суд Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2009. – С 628.

судебная система, назначение профессиональных судей в основные звенья которой (районный, областные и приравненные к ним, апелляционные и кассационные суды) осуществляет Президент России своими указами. Такой степени легитимности судебной власти достаточно для выражения к ней доверия населением и хозяйствующими субъектами. Об этом свидетельствует загруженность судов. Количество рассматриваемых дел год от года неуклонно возрастает, а это означает, что норма о праве каждого на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, закрепленное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.), является фактически постоянно реализуемым. Однако участие граждан в отправлении правосудия – исторически сложившийся в России институт вопреки постулату о самобытности ее судьбы. Только лишь правовые институты обеспечивают правовую определенность в условиях конкуренции разделенных властей. Обратное свидетельствует о недостаточной степени разделенности власти на исполнительную, законодательную и судебную, следствием чего может явиться зависимость судебной власти.

Таким образом, институт народного участия в отправлении правосудия многофункционален и необходим непосредственно самой судебной системе, необходим народу как источнику власти для ее проявления и формализации и народу же для формирования той степени доверия к суду, что не будет зависеть от степени доверия к иному проявлению власти, а станет самодостаточной. Тем более что историческая ретроспектива участия народа в отправлении как гражданского, так и уголовного правосудия в России более значима, нежели аналогичная в странах западной демократии. Впервые суды присяжных были институализированы в Российской Империи в результате масштабной судебной реформы 1864 года царя-Освободителя Александра II. После Октябрьской революции 1917 года Декретом о суде от 22 ноября 1917 г. № 1 устанавливалось, что в заседании суда участвуют «очередные заседатели». Декретом о суде № 2, вышедшим в марте 1918 г., было продолжено правовое регулирование института

народных заседателей – в частности, в статье 3 данного документа был определен состав народных заседателей для разрешения гражданских дел. Народные заседатели фактически были устранены из отправления гражданского правосудия в первой половине 1990-ых годов.

Фактически народные заседатели в гражданских делах (аналогия с Schoffengericht – судами германской континентальной системы права) – это разумный компромисс между судом присяжных (англо-американский элемент правовой системы, восходящий к праву на «суд равных», закрепленному в Великой Хартии вольностей 1215 года), полный состав которого является достаточно дорогим удовольствием в целом как для уголовных, так и для гражданских дел, и профессиональным судом. В составе суда таким образом объединяются судьи факта (присяжные, заседатели) и судьи права (профессиональные судьи).

Повторим, что участие граждан в отправлении правосудия в общем необходимо как гражданам, формируя такую степень доверия к правосудию, что позволяет его рассматривать как проявление справедливости и непосредственно судебной ветви власти, так и самой судебной системе, так как участие в судопроизводстве избранных представителей высшего носителя власти предоставляет самой судебной власти ту степень независимости от иных ветвей, что позволяет утверждать ее самостоятельность.

В формально-правовом регулировании часть 1 статьи 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Согласно статье 4 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», исполнительно-распорядительный орган муниципального образования каждые четыре года составляет список и запасной список кандидатов

в присяжные заседатели муниципального образования, включая в указанные списки граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Затем уже высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации каждые четыре года на основании списков и запасных списков кандидатов в присяжные заседатели муниципальных образований, представляемых главами муниципальных образований, составляет общий и запасной списки кандидатов в присяжные заседатели субъекта Российской Федерации.

Иначе обстоит дело с арбитражными заседателями. Статья 3 Федерального закона от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» устанавливает, что списки арбитражных заседателей формируют арбитражные суды субъектов Российской Федерации на основе предложений о кандидатурах арбитражных заседателей, направленных в указанные суды торгово-промышленными палатами, ассоциациями и объединениями предпринимателей, иными общественными и профессиональными объединениями.

Таким образом, привлечение жителей федеральной территории к отправлению правосудия в качестве присяжных заседателей нуждается в предоставлении тех же возможностей, что гарантированы всем гражданам Российской Федерации.

Изложенное позволило выявить отдельные отличительные особенности нормативного правового регулирования в гарантиях избирательных прав жителей федеральной территории.

Рассмотрение формирования представительного органа публичной власти федеральной территории следует начать с повтора структуры представительного органа: всего членов представительного органа 17; 9 из них избираются жителями федеральной территории; три назначаются Президентом России; три – Правительством России, один назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Краснодарского края; еще один – глава администрации федеральной территории – входит в состав Совета федеральной территории по должности.

Для выражения состава Совета федеральной территории представляется уместной аналогия с корпоративными отношениями, в которых права на принятие управленческих решений корреспондируют размеру участия в уставном капитале соответствующего хозяйственного общества. Да, безусловно, стоит отметить, что аналогия эта весьма условна хотя бы и потому, что отношения по формированию представительного органа являются отношениями публичными, а формирование органов управления в хозяйственном обществе – отношения частноправовые. Но вместе с тем нельзя и отрицать этимологии федеральной территории, являющейся следующим логическим шагом в процессе делегирования управляющему частному субъекту публичных полномочий, преследующего цель обеспечить прорыв в инновациях, в инвестировании, а в рассматриваемом случае – в выявлении и формировании талантов. Следовательно, критика неуместности такой аналогии не может восприниматься с той же степенью полноценности, как критика неуместности сопоставления публичных и частных правоотношений.

Следуя указанному, приходим к необходимости привлечения к пониманию формирования представительного органа публичной власти федеральной территории понятий «мажоритарный участник» и «миноритарный участник». Мажоритарный по смыслу, используемому в корпоративных отношениях, – это участник, чей объем участия позволяет принимать значимые решения. Это участник, имеющий большинство в правах участия в уставном капитале хозяйственного общества. Соответственно, миноритарный – владеющий меньшинством применительно к доле в уставном капитале. Термин «мажоритарный» используется также и в избирательной системе, в которой он означает представительство от большинства, что отличает мажоритарную избирательную систему от пропорционального представительства, которое используется при выборах с участием партий. Формирование Государственной Думы России проходит как по мажоритарной системе с одномандатными округами, так и по системе пропорционального представительства от политических партий, набравших соответствующее количество голосов и согласно им имеющим соответствующую пропорцию представительства. Такие выборы проходили в 2007

и в 2011 годах. С 17 февраля 2014 года в России принята смешанная система выборов в Государственную Думу: 225 депутатов избираются по мажоритарной системе простого большинства, 225 — по пропорциональной избирательной системе.

Закон № 437-ФЗ в статье 19 относительно девяти избираемых членов Совета федеральной территории указывает, что они могут быть избраны как по одномандатным, так и по многомандатным избирательным округам. Закон в данной части указывает, что схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов в сроки и порядке, которые установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяется территориальной комиссией и утверждается Советом федеральной территории.

Частью 20 статьи 47 Закона № 437-ФЗ установлено, что члены Совета федеральной территории первого созыва избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, схема которых утверждается территориальной комиссией.

Постановлением территориальной избирательной комиссии (созданной Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 3 февраля 2021 г. № 282/2068-7 «О формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус»¹⁹⁵) от 14 мая 2021 г. № 6/34-1 утверждена схема многомандатных избирательных округов для проведения выборов членов Совета федеральной территории «Сириус». Согласно названной схеме, образовано три многомандатных избирательных округа. Первый многомандатный избирательный округ с количеством избирателей в округе 3101 и с числом мандатов, замещаемых в округе, три. Второй многомандатный избирательный округ с количеством избирателей в округе 2972 и с числом мандатов, замещаемых в округе, три. Третий

¹⁹⁵ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 3 февраля 2021 г. № 282/2068-7 «О формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2021. – № 2. – С. 73.

многомандатный избирательный округ с количеством избирателей в округе 3186, с числом мандатов, замещаемых в округе, так же три.

Отметим, что в силу части 11 статьи 67 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ регистрация (учет) избирателей, участников референдума, установление численности зарегистрированных избирателей, участников референдума, формирование и ведение регистра избирателей, участников референдума осуществляются в порядке, установленном положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, которое утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Такое Положение утверждено Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации», согласно пункту 2.1., учет избирателей, участников референдума, проживающих на территории муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения (далее – глава местной администрации). То есть нормы об учете жителей федеральной территории нет. Ординарным правилом о включении в список избирателей является регистрация гражданина, достигшего возраста 18 лет, по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев - по месту пребывания) на этой территории. Однако – федеральная территория для того и создана, что реализует специальные задачи трудом специалистов (жителей) в части не имеющих постоянной регистрации по месту жительства в данной территории по очевидным причинам: обеспечение курортно-оздоровительной деятельности носит сезонный характер; сопровождение эксплуатации объектов олимпийского наследия осуществляется не только специалистами, постоянно проживающими в границах федеральной территории; образовательная деятельность по выявлению и

развитию талантов также осуществляется посменно (цикл в 24 дня). Само жительство осуществляется не в жилых помещениях, соответствующих предъявляемым требованиям жилищным законодательством, а в «апартаментах», то есть помещениях формально отнесенных к виду гостиниц, фактически являющихся объектами жилищных отношений, без несения бремени соблюдения жилищных требований и требований градостроительного проектирования (глава 3.1. ГрК РФ) по обеспечению объектами коммунальной, дорожной и социальной инфраструктур. Соответственно число фактических жителей федеральной территории иное, нежели число зарегистрированных по постоянному месту пребывания. Аналогичная ситуация имеется, например, с составлением списка избирателей территории космодрома «Байконур». Но более того – регистрация по постоянному месту пребывания произведена в поселке городского типа Сириус, то есть в муниципальном образовании, но не в федеральной территории «Сириус», что и неудивительно с учетом отсутствия норм, регулирующих порядок формирования списка избирателей федеральной территории.

Отметим, что фактическое число лиц, рассчитанное по обращениям за медицинской помощью на федеральной территории в течение 2020 года, составило порядка 20 тысяч человек, то есть число фактических жителей превышает количество зарегистрированных избирателей более чем в два раза. Однако количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата в члены Совета федеральной территории «Сириус», выдвинутого по многомандатному избирательному округу № 1, составляет 31 (тридцать одну) подпись (постановление ТИКа от 14 мая 2021 г. № 6/35-1); по второму – тридцать подписей (постановление ТИКа от 14 мая 2021 г. № 6/36-1); по третьему – тридцать две подписи (постановление ТИКа от 14 мая 2021 г. № 6/37-1). Само понятие многомандатного избирательного округа дано в пункте 32 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому многомандатный (многомандатный избирательный округ) – это избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за

каждого из них избиратели голосуют персонально. Постановлением ТИКа от 14 мая 2021 г. № 6/38-1 утверждена форма списка кандидатов в члены Совета федеральной территории «Сириус», выдвинутого политической партией по многомандатным избирательным округам.

Соответственно, альтернативная возможность партийного либо иного выдвижения кандидата в члены Совета федеральной территории реализуется соответствующими решениями избирательной комиссии.

Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что согласно положениям статьи 22 Закона № 437-ФЗ выдвижение кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам федеральной территории осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также в порядке самовыдвижения. Иначе говоря, допускается как мажоритарная, так и пропорциональная избирательные модели представительства. Вместе с тем, Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», возможность рассмотрения по аналогии норм которого обуславливается обязанностью органов публичной власти федеральной территории обеспечивать разрешение вопросов местного значения, не предполагает возможности партийного выдвижения кандидата. В части 2 статьи 2 Закона № 437-ФЗ установлено, что местное самоуправление в федеральной территории осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Как приведено выше, муниципальные выборы – одна из форм реализации местного самоуправления. Таким образом, аналогия закона № 138-ФЗ предстает более чем уместной. Однако этот закон оперирует только возможностью выдвижения кандидата от избирательного объединения (статья 21), под которым понимается общественное объединение, а также его региональные и местные отделения, которые в соответствии с законодательством имеют право выдвигать кандидатов (статья 2 приложения № 1 к названному закону). Между тем, статьей 7

Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» установлены организационно-правовые формы общественных объединений: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Согласно статье 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Иначе говоря, политическая партия – лишь одна из форм общественных объединений, а непредоставление возможности иным общественным объединениям выдвигать кандидатов в члены Совета федеральной территории позволяет заключить вывод об отсутствии в природе выборов в Совет федеральной территории элемента избирательной системы, имманентного системе выборов в органы местного самоуправления.

Таким образом, права жителей федеральной территории и ординарная конституционная возможность гражданам России участвовать в формировании органов государственной власти и местного самоуправления не находятся в положении единства, и по общему правилу такая ситуация предполагает закрепление компенсации ситуации отсутствия единства в равенстве прав.

Приняв во внимание оговорку об условности аналогии, достаточно просто посчитать, что в Совете федеральной территории 52% принадлежит мажоритарному участнику, то есть населению федеральной территории; 47% принадлежит другому мажоритарному участнику – публично-правовому образованию Российская Федерация в лице его главы Президента России. Тот факт, что *de jure* им назначаются только трое членов Совета федеральной территории, не опровергает фактической подчиненности трех назначаемых Правительством

России членов Совета федеральной территории тому же властному источнику – Президенту России.

Оставшийся 1% формально принадлежит двум миноритарным участникам. Практика в управлении хозяйственными обществами показывает, что именно 1% при наличии паритета в распределении участия и является решающим. Этот 1% распределяется между назначаемым членом Совета федеральной территории Краснодарским краем и лицом, не избираемым и не назначаемым внешними по отношению к федеральной территории публично-правовым субъектом. Полпроцента принадлежат назначаемому Советом федеральной территории главе администрации федеральной территории.

То есть на момент формирования первого Совета федеральной территории его численный состав был 16 человек, и на 9 избранных членов приходилось 56,25%. Соответственно, 7 назначаемых членов Совета составляли 43,75% (почти 44%). Именно в ситуации первого организационного собрания Совета федеральной территории избранные члены Совета федеральной территории получали выраженное преимущество над назначаемыми членами.

Поэтому интересным является проектирование первого собрания Совета федеральной территории. Так, согласно части 16 статьи 47 Закона № 437-ФЗ выборы членов Совета федеральной территории первого созыва проводятся не позднее 19 сентября 2021 года, а согласно части 22 той же статьи назначение иных членов Совета федеральной территории должно состояться не позднее 30 сентября 2021 года. Особо подчеркнем, что председатель Совета федеральной территории избирается на первом заседании Совета федеральной территории.

Резюмируя изложенное, следует заключить, что права жителей федеральной территории в части обеспечения реализации права на участие в формировании представительного органа федеральной территории в целом являются сопоставимыми с конституционными правами граждан Российской Федерации на участие в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Изъятия, имеющие место в реализации права на участие в формировании представительного органа публичной власти федеральной

территории касаются, **во-первых**, отсутствия у жителей федеральной территории прав на проведение местного референдума, **во-вторых**, отсутствия права на отзыв депутата, иного выборного лица, изменение границ образования, **в-третьих**, возможности выдвижения кандидатов в члены представительного органа только политическими партиями, но не иными общественными объединениями. Изъятия, имеющие место в деятельности избранных членов представительного органа, относительно сопоставимого ему представительного органа местного самоуправления, **в-четвертых**, заключаются в фактическом балансе представительства, делегируемого источником власти (многонациональным народом) и иными представителями, не имеющими сопоставимой легитимности, но наделенными равными правами голоса в решении вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа. **В-пятых**, выборы осуществляются в представительный орган одного публично-правового образования (федеральной территории) из числа избирателей, список которых сформирован применительно к иному публично-правовому образованию (муниципальное образование).

2. Характеристика и полномочия исполнительно-распорядительных органов федеральной территории

Совокупность исполнительно-распорядительных органов федеральной территории возможно определить как органы публичной власти, действующие в сфере закрепленной компетенции. При этом разделение компетенций произведено с неочевидно выраженными критериями: орган общей компетенции, органы специальной компетенции и должностные лица¹⁹⁶.

Исполнительно-распорядительным органом общей компетенции выступает администрация федеральной территории, ее статус обозначен в статье 15 Закона № 437 по направлениям с указанием видов полномочий. Согласно названной статье, Администрация федеральной территории «Сириус» является исполнительно-распорядительным органом федеральной территории, который формируется главой Администрации федеральной территории «Сириус» по согласованию с Советом федеральной территории «Сириус» на срок полномочий главы Администрации федеральной территории «Сириус». Руководит Администрацией, формирует ее структуру и состав глава Администрации федеральной территории.

Администрация федеральной территории «Сириус» в сфере стратегического развития федеральной территории «Сириус» обладает следующими полномочиями:

- 1) осуществляет комплексное регулирование в социально-экономической сфере и сфере жилищно-коммунального хозяйства в границах федеральной территории «Сириус»;
- 2) осуществляет меры по обеспечению единства городского хозяйства и развитию федеральной территории «Сириус»;

¹⁹⁶ В приведенной связи уместной явиться реминисценция на знаменитое «Божественное хранилище благотворных знаний», классифицировавшее животных: Борхес Хорхе Луис. Аналитический язык Джона Уилкинса. – URL: <http://lib.ru/BORHES/natroeniq.txt#2> (дата обращения 02.08.2021).

- 3) разрабатывает и утверждает государственные программы федеральной территории «Сириус», обеспечивает их реализацию;
- 4) обеспечивает размещение государственного заказа федеральной территории «Сириус»;
- 5) формирует и реализует инвестиционную политику федеральной территории «Сириус»;
- 6) учреждает, реорганизует и ликвидирует учрежденные ею организации, назначает и освобождает от должности их руководителей;
- 7) осуществляет законопроектную работу и работу по организации правового мониторинга в порядке, установленном нормативными правовыми актами федеральной территории «Сириус»;
- 8) осуществляет правовое регулирование по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов публичной власти федеральной территории «Сириус», за исключением вопросов, отнесенных федеральным законодательством, настоящим Уставом и нормативными правовыми актами федеральной территории «Сириус» к полномочиям Совета федеральной территории «Сириус»;
- 9) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, настоящим Уставом и иными нормативными правовыми актами федеральной территории «Сириус», а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

В сфере осуществления руководства исполнительно-распорядительными органами публичной власти федеральной территории Администрация наделена следующими полномочиями:

- 1) формирует подведомственные ей исполнительно-распорядительные органы публичной власти федеральной территории «Сириус» и утверждает положения о них;
- 2) определяет полномочия подведомственных ей исполнительно-распорядительных органов публичной власти федеральной территории «Сириус»,

их предельную численность и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете федеральной территории «Сириус» на очередной финансовый год и плановый период;

3) осуществляет контроль за деятельностью подведомственных ей исполнительно-распорядительных органов публичной власти федеральной территории «Сириус»;

4) имеет право отменять или приостанавливать акты подведомственных ей исполнительно-распорядительных органов публичной власти федеральной территории «Сириус».

В сфере экономики обладает полномочия:

1) разрабатывает и осуществляет городскую политику в области экономического развития федеральной территории «Сириус»;

2) организует и осуществляет управление собственностью федеральной территории «Сириус» и контроль за ее эффективным использованием, наделяет полномочиями по управлению собственностью федеральной территории «Сириус» соответствующие исполнительно-распорядительные органы публичной власти федеральной территории «Сириус»;

3) решает вопросы приватизации собственности федеральной территории «Сириус»;

4) разрабатывает для представления в Совет федеральной территории «Сириус» проект бюджета федеральной территории «Сириус», обеспечивает его исполнение;

5) организует контроль за эффективным расходованием средств бюджета федеральной территории «Сириус», бюджета территориального государственного внебюджетного фонда федеральной территории «Сириус» на очередной финансовый год и плановый период;

6) осуществляет государственные заимствования и управление государственным долгом федеральной территории «Сириус»;

7) принимает меры по использованию в интересах федеральной территории «Сириус» возможностей финансового и фондового рынков;

8) принимает решение о расходовании средств резервного фонда, предусмотряемого в бюджете федеральной территории «Сириус»;

9) обеспечивает проведение экономической, инвестиционной, промышленной, финансовой, ценовой, тарифной и налоговой политики;

10) устанавливает ставки арендной платы, других платежей за пользование недвижимым имуществом, в отношении которого федеральная территория «Сириус» осуществляет полномочия собственника, сроки и размеры отчислений части прибыли государственных унитарных предприятий федеральной территории «Сириус», остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, а также порядок распределения доходов казенных предприятий федеральной территории «Сириус»;

11) устанавливает подлежащие государственному регулированию цены (тарифы) на товары (услуги) и организует осуществление регионального государственного надзора за их применением;

12) обеспечивает организацию и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов;

13) осуществляет управление в области земельных отношений;

14) содействует развитию малого и среднего предпринимательства, ремесел и народных промыслов;

15) осуществляет в сфере экономики иные полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, настоящим Уставом, иными нормативными правовыми актами федеральной территории «Сириус».

Собственно администрация наделена иными полномочиями в иных сферах управления.

Фактически самостоятельным публичным актором выступает глава Администрации федеральной территории «Сириус». Он обладает следующей компетенцией:

- 1) представляет Администрацию федеральной территории «Сириус» без доверенности в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами, организациями, в том числе международными организациями;
- 2) руководит деятельностью Администрации федеральной территории «Сириус»;
- 3) издает постановления по вопросам деятельности Администрации федеральной территории «Сириус»;
- 4) вносит на рассмотрение Совета федеральной территории «Сириус» проект бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;
- 5) представляет на рассмотрение Совета федеральной территории «Сириус» предложения об основных показателях деятельности Администрации федеральной территории «Сириус» на очередной год;
- 6) обеспечивает разработку проекта стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус»;
- 7) имеет право требовать созыва внеочередного заседания Совета федеральной территории «Сириус»;
- 8) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, Уставом федеральной территории «Сириус» и постановлениями главы Администрации федеральной территории «Сириус».

В качестве самостоятельных органов Закон № 437 также указывает избирательные комиссии.

Рассмотрим названные органы – администрацию, ее главу и избирательную комиссию – в качестве элементов публичной власти, реализация концепции которой по существу воплощена в самой идее федеральной территории в Российской Федерации. Неоднократно выше отмечено, что как территориальная единица федеральная территория не имеет свойств автономности, ее границы не являются результатом согласительной процедуры с соседями, а исторические предпосылки для ее создания вовсе отсутствуют.

Анализ концепции публичной власти в России делает очевидным вывод о том, что системообразующим элементом этой концепции является специально институализированный для этого орган – Государственный Совет Российской Федерации.

Согласно статье 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», данный орган является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Однако часть 3 статьи 17 указанного закона только лишь оставляет открытую корреспонденцию к абстрактному федеральному закону, которым могут быть установлены особенности взаимодействия органов публичной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях.

Контент-анализ положений Закона № 437 делает возможным очевидное утверждение: встречной корреспонденции об участии Государственного Совета Российской Федерации в вопросах организации публичной власти в органах публичной власти федеральной территории не имеется.

Между тем, именно Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Именно Государственный Совет Российской Федерации является органом, генерирующим стратегии социально-экономического развития, к числу которых

отнесена реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, для которой, собственно, (в числе иных) и устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности в границах федеральной территории.

Помимо данного настолько очевидного отсутствия взаимосвязи между организацией публичной власти федеральной территории и Государственным Советом Российской Федерации, аналогичные «провалы» имеются и в отношении иных органов публичной власти, чья принадлежность к той или иной ветви в системе разделения властей не является очевидной.

Как отмечено выше, федеральная территория имеет свои органы избирательной системы. Принадлежность Центральной избирательной комиссии России к определенной ветви власти является дискуссионной, и настоящая работа не призвана участвовать в настоящей дискуссии либо предлагать возможности к ее разрешению. Отметим лишь, что имеются различные мнения. Так, например, П.Ю. Ермошин резюмирует в своем исследовании о правовом статусе ЦИК, что отмечается значительная роль исполнительно-распорядительных функций, реализуемых ЦИК России, что характерно для органов исполнительной власти. При этом в ряде случаев в основе выдвигаемых гипотез лежат не только теоретические изыскания, но и успешный международный опыт по организации выборов органами исполнительной власти в некоторых иностранных государствах. Им делается вывод о том, что ЦИК представляет собой специализированный государственный орган по организации выборного процесса и защите избирательных прав граждан, имеющий ряд функций исполнительно-распорядительного характера, свойственных органам исполнительной власти¹⁹⁷.

О.Е. Артемова, проведя неоднократные исследования данного вопроса, определяет Центральную избирательную комиссию Российской Федерации как

¹⁹⁷ Ермошин П.Ю. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: монография / П. Ю. Ермошин. – Казань: Бук, 2020. – С. 142.

соотношение характеристик ЦИК России: как государственный орган и как орган государственной власти¹⁹⁸.

Аналогичной является ситуация с иными государственными органами, не отнесенными к определенной ветви власти: Счетная палата РФ, Прокуратура РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

В отличие от территориальных органов Центральной избирательной комиссии приведенные органы вовсе отсутствуют в упоминании публичной власти, ее особенностей в федеральной территории. Ни прокуратура России, ни Центральный Банк, ни система уполномоченных в отдельных специализированных отраслях в системе организации публичной власти федеральной территории не упоминаются. Совершенно неопределенными являются вопросы о возможности прокуратуры создать специализированное подразделение федеральной территории, хотя специальность задач по ее созданию предполагает такую необходимость. Свойствами правовой неопределенности также наделены и иные упомянутые органы.

Представляется, что ликвидация данных пробелов в особенностях организации публичной власти в федеральной территории должна начаться с ее институализации в подразделениях Государственного Совета Российской Федерации. Согласно частям 1 и 2 статьи 9 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Президент Российской Федерации как Председатель Государственного Совета наделен правом утверждения состава Государственного Совета Российской Федерации. Однако Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 799 «Об утверждении состава Государственного Совета Российской Федерации» лица, представляющие федеральную территорию (уже созданную к указанной дате), в состав Совета не включены. Кроме того, статья 11 указанного закона определяет,

¹⁹⁸ Артемова О.Е. Центральная избирательная комиссия в системе разделения властей // Российская юстиция. – 2014. – № 12. – С. 40-43; Артемова О.Е. Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 41-45.

что комиссии, рабочие группы и иные рабочие органы Государственного Совета могут создаваться в целях выполнения задач и выполнения основных функций Государственного Совета, в числе которых следующие:

1) подготовка материалов по вопросам, планируемым к рассмотрению на заседании Государственного Совета или его Президиума;

2) анализ практик государственного и муниципального управления по направлениям деятельности комиссий, на основе которого для Государственного Совета подготавливаются предложения по совершенствованию данных практик и внесению поправок в законодательство;

3) анализ и оценка результатов реализации федеральных и региональных проектов, подготовка для Государственного Совета предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов, относящихся к направлениям деятельности комиссий;

4) подготовка материалов по вопросам поддержки, в том числе грантовой, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;

5) обобщение и представление в Государственный Совет информации по вопросам, относящимся к компетенции комиссий;

6) научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Государственного Совета;

7) координация деятельности по проведению научно-исследовательских работ, подготовке целевых программ по вопросам, относящимся к компетенции комиссий, а также по осуществлению контроля за реализацией таких программ.

Пунктом 3 Указа Президента РФ от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» созданы комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлениям социально-экономического развития Российской Федерации: «Государственное и муниципальное управление», «Здравоохранение», «Инвестиции»,

«Коммуникации, связь, цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство» «Молодежная политика», «Наука», «Образование», «Промышленность», «Сельское хозяйство», «Социальная политика», «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда», «Транспорт», «Туризм, физическая культура и спорт», «Экология и природные ресурсы», «Экономика и финансы» и «Энергетика». То есть какой-либо комиссии по вопросам решения специальных задач федеральной территории, организации публичной власти федеральной территории, ее особенностей в настоящее время не предполагается.

Вновь анализируя понятие единой системы публичной власти, данное в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», мы видим, что в нем приведены, в качестве образующих единую систему:

- федеральные органы государственной власти,
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации,
- иные государственные органы,
- органы местного самоуправления в их совокупности.

В данном определении не приведены органы публичной власти сами по себе, не приведены и органы публичной власти федеральной территории – ни представительный, ни исполнительно-распорядительный.

Таким образом, определенным будет выступать вывод о том, что конституционно-правовое понятие «единая система публичной власти», раскрытое в норме закона о Государственном Совете, означает систему уже сформированных государственных и муниципальных органов, в которые не включены «органы публичной власти федеральной территории». Они просто не указаны в определении единой системы публичной власти.

При таком положении становится объяснимым отсутствие роли Государственного Совета Федеральной территории в формировании и деятельности органов публичной власти федеральной территории.

Сами по себе особенности организации публичной власти в федеральной территории, согласно части 1 ст. 8 Закона № 437-ФЗ, представляют собой компиляцию 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 законами¹⁹⁹.

Особо укажем, что одно из прав федеральной территории – установление специального правового регулирования в отдельных сферах правового регулирования, общий перечень которых приведен в части 1 ст. 44 Закона № 437-ФЗ. Именно данное обстоятельство заслуживает особого внимания применительно к рассмотрению вопроса об особенностях организации исполнительно-распорядительных органов публичной власти федеральной территории. Представляется очевидным тезис об избыточности присутствия государства в экономике России. В литературе данное обстоятельство выступает постоянным предметом анализа. Например, при исследовании института приватизации публичного имущества автором отмечено, что «...дальнейшее развитие регулирования приватизационных отношений должно произойти с изменением экономической модели хозяйствования в Российской Федерации: либо в сторону увеличения частного сектора в тех отраслях экономики, что относятся к производственным, либо с закреплением государственного присутствия в экономике в большинстве отраслей. Сам процесс государственного присутствия представляется избыточным, снижающим конкурентные возможности реализованной в настоящее время экономической модели»²⁰⁰.

¹⁹⁹ Чуклин А.В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 10. – С. 11 - 14.

²⁰⁰ Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». – Специально для системы «Гарант», 2019.

Доводы, приводимые В.А. Вайпаном в изложении теории справедливости о том, что «...в сложной ситуации государство считает, что такая форма [государственный капитализм] есть «...спасение для нас... потому что государственный капитализм есть нечто централизованное, подсчитанное, контролируемое и обобществленное, а нам-то и не хватает как раз этого»²⁰¹, относятся к институциональному явлению государственного капитализма. При этом он отмечает, что государственные корпорации на этапе их формирования в основном критически были восприняты исследователями из-за наличия возможностей контроля за реализацией ими государственно-властных полномочий и сохранения конкурентной среды, о чем много писали уже в 2008 году, но в настоящее время механизм является обыденным в правовой системе регулирования²⁰².

В приведенной связи 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 не только препятствуют возможностям института экономической конкуренции, но вследствие их утраты вынуждены уже использовать административное понуждение к наращиванию производительности.

Представляется, что именно этими процессами и обусловливается формирование в нормативном регулировании новой правовой конструкции – органов публичной власти и исследуемого 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

²⁰¹ Ленин В.И. Доклад об очередных задачах Советской власти на заседании ВЦИК 29 апреля 1918 г. // Полн. собр. соч. – Т. 36. – С. 255, 256.

²⁰² Вайпан В.А. Теория справедливости: право и экономика: монография. – М.: «Юстицинформ», 2017. – С. 72.

свода дифференцированных в ординарном правовом порядке 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 статьей 46.1. Закона № 437-ФЗ. Не затрагивая существа данных особенностей, анализ которых – тема отдельного исследования²⁰³, укажем, что сами по себе эти особенности, вероятность их осуществления открыли окно возможностей реализации конкурентного преимущества в сфере труда и создания его результатов в тех сферах деятельности, для которых и образована федеральная территория. Эти цели поименованы в части 1 статьи 2 Закона № 437-ФЗ.

Согласно пункту «б» части 1 статьи 4 Устава федеральной территории «Сириус»²⁰⁴, одобренного решением Совета федеральной территории от 29 октября 2021 года № 1-2/11, учет специфики состава населения федеральной территории, основанной на большом количестве граждан, временно проживающих здесь с целью осуществления трудовой, предпринимательской деятельности или обучающихся по программам среднего и специального образования, является одним из средств обеспечения ее комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития.

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

во-первых, временных характер осуществления трудовой (предпринимательской, учебной) деятельности предполагает отсутствие обеспечения такого населения объектами социальной инфраструктуры;

во-вторых, 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

²⁰³ Подробнее см.: Майборода В.А. Особенности регулирования градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2021. – № 4. – С. 15-20.

²⁰⁴ Официальный сайт федеральной территории «Сириус». – URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/JrsyZtMPiERBy3T#pdfviewer> (дата обращения 11.01.2022)

образования, объекты общей медицинской и скорой неотложной медицинской помощи и иные объекты социальной инфраструктуры;

в-третьих, аналогично нормативы по обеспеченности населения местами отдыха, спорта, зелеными насаждениями также существенно ниже, нежели фактический размер населения.

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 бюджеты бюджетной системы 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 в 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 правопорядка. Такой анализ показывает, что территории опережающего развития, особые экономические зоны, инновационные научно-технологические центры 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» исключает отдельные виды 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 регулирования²⁰⁵. То есть сложному, запутанному и постоянно меняющемуся. 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), новой редакцией статьи 65.1 Закона № 437-ФЗ добавлен новый вид объекта – объект федеральной территории.

Видится, что причина такого подхода заключена в поиске обеспечения возможности формирования экономического преимущества с сфере

²⁰⁵ Майборода В.А. Наделение генерального плана федеральной территории «Сириус» сигнификатом доверия // Юридический мир. – 2021. – № 12. – С.21-25.

высокотехнологичных отраслей, в том числе посредством перераспределения 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.

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

Резюмируя изложенное в приведенном разделе, необходимо отметить, что **органы публичной власти федеральной территории, в том числе исполнительно-распорядительные, не входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Только органы публичной власти федеральной территории объединяют полномочия, сепарированные в ординарном правопорядке государственного устройства. Такое объединение открывает окно возможностей для создания экономических конкурентных преимуществ в сфере труда, по придаваемым свойствам превосходящих административное понуждение, но не опровергающих модели государственного присутствия в экономических процессах.**

3. Иные органы публичной власти федеральной территории

Институт государственного контроля в Российской Федерации в настоящее время проходит стадию реформирования. В текущий период действуют два федеральных закона, регулирующих данные отношения. Это Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ регулирует не только надзор за хозяйствующими субъектами (предпринимателями и юридическими лицами), но и включает в сферу своего регулирования надзор за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в части участия в обороте, не связанном с осуществлением ими публичных (властных) полномочий.

Собственно, по закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ будет проверяться, контролироваться соблюдение обязательных требований, отношения по которому регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Данный закон, как это принято в рассматриваемой сфере, наделяет компетентными полномочиями органы исполнительной власти в отношении установления обязательных требований, общее число которых предполагается к кардинальному снижению в рамках реализации так называемой «регуляторной гильотины». То есть подзаконные акты СССР, РСФСР, в части – Российской Федерации, устанавливавшие обязательные требования, предполагаются к отмене либо кардинальной ревизии. Непосредственно сами обязательные требования в форме подзаконных нормативных правовых актов наделяются срочностью в силу своего действия. По общему правилу такие акты не могут действовать более 6 лет, а

максимум составляет 12 лет, после чего они обязательно должны быть пересмотрены и актуализированы. Кроме того, закрепляется правило вступления в силу обязательных требований – либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня их официального опубликования.

Применительно к поверкам (контролю, надзору) закрепляется в качестве основополагающей модель риск-ориентированного подхода. Что означает дифференцированность периодичности проверок в зависимости от степени предполагаемого риска деятельности. Сам этот подход переименуется и называется «управление рисками причинения вреда». Поднадзорные субъекты дифференцируются по категориям риска: от чрезвычайно высокого (ежегодный плановый контроль, но не чаще двух раз в год) до низкого риска (плановых контрольных мероприятий не проводится вообще).

Новации не затронули многообразие видов надзора и контроля. Сохраняется в качестве отдельных прокурорский, таможенный, банковский, миграционный, налоговый и т.п. отраслевые виды надзоров. Кроме того, контрольные мероприятия обогащены новым видом – профилактическим контрольным мероприятием. Легализуется под названием «мониторинговая закупка» так называемая контрольная закупка.

Особо подчеркнём, что в законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ не нашла своего закрепления норма, презюмирующая добросовестность поднадзорного субъекта. Она заменяется презюмированием степени риска, зависящим от ряда факторов: информационная открытость, страховые риски, добровольная сертификация и т.д.

Институализирован досудебный порядок обжалования результатов проверок. В то же время возможность гражданам заявить о нарушениях требований предоставлена иначе: через систему Государственных услуг с предустановленной верификацией личности либо в ординарном заявительном порядке, но с необходимостью принятия мер по определению личности заявителя.

В целом институт контроля, надзора прошел стадию институционального обновления, но в настоящее время не исключено его совершенствование,

вызванное «обкаткой» на практике приведенных значимых изменений в представленном административном правопорядке²⁰⁶.

Применительно к федеральной территории статьей 16 Закона № 437-ФЗ указано, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в федеральной территории осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Часть первая указанной статьи предусматривает возможность установления особенностей всех видов государственного и муниципального контроля (надзора) в федеральной территории нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории. Исключение, то есть невозможность установления таких особенностей, определено только в части налогового контроля. Сам порядок установления особенностей, то есть собственно нормативно-правовое регулирование, устанавливается по согласованию с органами, уполномоченными в соответствии с законодательством Российской Федерации на осуществление того или иного вида контроля (надзора).

В качестве самостоятельных видов контроля указаны внешний финансовый контроль и прокурорский надзор, порядки осуществления которых должны соответствовать ординарному регулированию, и не предусматривается возможности установления их особенностей.

Не изменяемый в федеральной территории налоговый контроль должен исходить из закреплённого шестым абзацем п. 4 ст. 12 и второго абзаца п. 2 ст. 399 НК РФ права представительного органа федеральной территории устанавливать местные налоги и сборы (в пределах возможностей исчерпывающего перечня НК РФ) и льготы для регионального имущественного налога.

Разумеется, наиболее продуктивным является установление особенностей органом публичной власти федеральной территории в реализации контрольно-надзорных полномочий по согласованию с соответствующим органом государственной власти, уполномоченным на нормативное регулирование данных

²⁰⁶ Подкопаев М.В. Новый порядок ведения государственного и муниципального контроля // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. – № 9. – 2020. – С. 18 - 23.

отношений приведенным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Инструмент предоставления органу публичной власти нормотворческой компетенции, реализуемой не самостоятельно, а по согласованию с иными органами государственной власти Российской Федерации, в общем представляет собой разделение нормопроектной работы (деятельности) и процедуры ее утверждения (принятия) органом публичной власти, наделенной к этому компетенцией. Так, например, регулируется подготовка и направление представительному органу фактически любого уровня властной организации технически сложных проектов в отдельных отраслях регулирования. Отдельно закреплена процедура подготовки бюджета в бюджетном процессе и отдельно – его утверждения. Аналогично отдельными рассматриваются законами процедуры подготовки документов территориального планирования и зонирования и их утверждения представительным органом. Приведенные аналогии позволяют предполагать, что и в данном случае имеет место подобное разделение для обеспечения должного профессионального подхода к проектированию регулирования и обеспечению легитимности акта его принятием представителем источника власти – народа. В зависимости от принятия либо непринятия приведенной аналогии следует конструировать и отношение к актам органов публичной власти федеральной территории, принимающих акт и направляющих его для согласования в соответствующий федеральный орган государственной власти. Если речь идет о только нормопроектной деятельности, то документ органа федеральной территории о принятии не имеет самостоятельной силы для введения данного акта в действие. Если же процедура «согласования» является техническим аспектом в нормопроектной работе, и по достижении состояния отсутствия возражений со стороны федерального органа документ согласован, то акт его принятия органом публичной власти суть акт нормотворческий.

Возвращаясь к разработанному статьей 46.1. Закона № 437-ФЗ перечню особенностей осуществления градостроительной деятельности, отметим, что из всего перечня полномочий, содержащего двадцать два пункта, десять подлежат реализации через согласование с Правительством России. В частности, пункт 20

части 2 названной статьи наделяет орган публичной власти федеральной территории определить по согласованию с Правительством Российской Федерации особенности проведения публичных слушаний, общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности. Постановлением Правительства РФ от 25 октября 2021 г. № 1827 «Об утверждении Положения о подготовке и согласовании проекта генерального плана федеральной территории «Сириус» установлены названные особенности. Пункт 5 Порядка указывает, что при подготовке проекта генерального плана публичные слушания проводятся с учетом особенностей, определяемых в соответствии с пунктом 20 части 2 статьи 46 1 Закона № 437-ФЗ.

То есть регулирование сведено к классическому уробоосу: взаимная корреспонденция закона и подзаконного актов таковы, что правоприменитель (а в данном случае – ординарный житель федеральной территории) так и не уяснит тех особенностей регулирования, возможность установления которых презюмирована. Однако для целей настоящей работы достаточно установления факта, что нормотворчество «по согласованию» в реальности сведено к нормотворчеству федерального органа, в данном случае – Правительства Российской Федерации.

Отметим, что такая ситуация, бесспорно, сложилась в следствие отсутствия регулирования процедуры «согласования» в нормпроектной деятельности органов публичной власти федеральной территории. Будучи новатором в формировании названного регулирования, орган публичной власти федеральной территории не инициировал создания механизма принятия актов «по согласованию». В приведенной связи особенности осуществления контрольной и надзорной деятельности в тех отношениях, в которых возможно такое закрепление станут возможными к реализации только при создании к нему фундамента.

При этом ординарные мероприятия по контролю, надзору продолжают проводиться в границах федеральной территории. Так, из содержания описательной части решения Арбитражного суда Краснодарского края от 5 марта 2022 г. по делу № А32-56007/2021 следует, что в отношении предпринимателя Белхароева Муссы Баматгериевича проведены указанные мероприятия, и

постановлено по их результату его привлечение к административной ответственности, которую он и оспаривал в данном деле. Как указано, признаки административного деликта, ответственность за который предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, выявлены Управлением при изучении поступивших из Генеральной прокуратуры Российской Федерации письмом вх. от 18.08.2021 № 69311 материалов проверки соблюдения требований земельного законодательства при использовании земельного участка с кадастровым номером № 23:49:0402049:42. Установлено, что данный земельный участок принадлежит на праве собственности муниципальному образованию город-курорт Сочи и предоставлен (используется) на праве аренды Белхароеву М.Б. (номер записи в ЕГРН 23-23-22/330/2013-267 от 23.10.2013) сроком до 14.08.2062. Однако главным специалистом отдела земельного контроля по Адлерскому району управления муниципального земельного контроля администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи установлено, что на земельном участке расположено строение этажностью – 4, используемое для осуществления деятельности столовой, а также гостиницы «Алана Роял».

Названный земельный участок находится в границах федеральной территории, и соответственно контрольно-надзорные мероприятия реализуются в его отношении без каких-либо особенностей и (или) изъятий.

Новый инструмент для создания особенностей регулирования, в данном случае в сфере надзорных публичных функций («по согласованию»), позволяет указать, что орган публичной власти федеральной территории не обладает полнотой компетентностной автономии и, следовательно, сам по себе никаких «особенностей» предложить не сможет до тех пор, пока в том не возникнет необходимости федерального органа исполнительной власти.

Представляется, что положение исправлено непосредственно Советом федеральной территории. Так, пунктом 8 части 5 статьи 12 Закона № 437-ФЗ Совет федеральной территории уполномочен на утверждение Регламента работы Совета федеральной территории.

Решение об этом принято 19 ноября 2021 г. № 1-3/17 «Об утверждении Регламента работы Совета федеральной территории «Сириус», согласно положениям которого легализовано три органа, присутствующих, впрочем, в Уставе федеральной территории: Контрольно-счетной палаты федеральной территории, Градостроительного совета федеральной территории и Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории.

Данные органы наделены самостоятельной компетенцией в вопросах осуществления контрольных и надзорных мероприятий. А самого себя Совет федеральной территории данным регламентом наделил «контрольными функциями». Статья 43 Регламента установила, что направлениями деятельности Совета при осуществлении контрольных функций являются контроль за должностными лицами федеральной территории, отправлением ими своих полномочий, исполнение бюджета федеральной территории, и контроль за имуществом публичной собственности и имущественными правами федеральной территории. Особенно стоит отметить контроль за исполнением делегированных полномочий органам государственной власти и местного самоуправления.

По результатам контроля Совет и его подразделения принимают решения об отсутствии нарушений; о необходимости дополнительного изучения материалов; рекомендовать органам и отдельным должностным лицам устранить выявленные нарушения; о направлении материалов в правоохранительные органы; дать оценку деятельности органов публичной власти федеральной территории, должностных лиц органов публичной власти федеральной территории, в отношении которых проводилась проверка.

Положение о Контрольно-счетной палате федеральной территории также утверждено решением Совета федеральной территории от 19 ноября 2021 г. за номером 1-3/29. Статус органа определен как внешнего государственного и муниципального финансового контроля федеральной территории, образуемого и подотчетного Совету федеральной территории.

Внешний финансовый контроль, его содержание определены статьей 268.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации. К числу полномочий такого контроля отнесены:

- контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

- контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;

- контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

По результатам проведения контрольных мероприятий Контрольно-счетная палата федеральной территории вправе вносить в органы публичной власти федеральной территории представления и предписания, которые подлежат рассмотрению в 30-дневной срок. Хотя положение о Палате и предусматривает возможность привлечения к ответственности лица за неисполнение названных представлений и предписаний, иной возможности их реализации кроме добровольного и в порядке искового производства в гражданском деле система действующего регулирования не содержит, поскольку федеральная территория самостоятельно не может закреплять административно-правовые деликты, а может только реализовывать привлечение к ответственности за составы, установленные в административном законодательстве Российской Федерации, субъекта Российской Федерации.

Особое внимание следует уделить при рассмотрении вопросов контрольной, надзорной деятельности антимонопольному регулированию. Ведь одна из задач создания федеральной территории – инновационное экономическое развитие.

Пунктом 21 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» экономическая концентрация определена как сделки, иные действия, осуществление которых оказывает влияние на состояние конкуренции. Объектом экономической концентрации указанный закон именует лицо, чьи акции (доли), активы, основные производственные средства и (или) нематериальные активы приобретаются или вносятся в уставный капитал, и (или) лицо, права в отношении которого приобретаются в порядке, установленном главой 7 Закона о защите конкуренции. Анализируя институт предварительного государственного контроля, Егорова М.А. указывает, что он имеет двойственную правовую природу: «с одной стороны, предварительный государственный контроль за экономической концентрацией... имеет выраженную направленность на защиту публичного интереса, существо которого заключается в обеспечении реализации конституционных принципов единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (п. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации). С другой стороны, учитывая сущность конкуренции как соперничества (сопоставительности) хозяйствующих субъектов (п. 7 ст. 4 ЗоЗК), любое действие по ее защите направлено на защиту частных интересов хозяйствующих субъектов»²⁰⁷. Такая двойственность присуща всему Российскому институту антимонопольного регулирования, сочетающего в себе как регулятивную функцию презюмируемых естественных монополий, так и функцию обеспечения конкурентной среды в иных сферах экономической деятельности²⁰⁸.

Поскольку федеральная территория имеет также задачей и сбережение уникального природного олимпийского наследия, стоит отметить, что надзор за экономической концентрацией в сфере природопользования закреплен в статье 22 закона о защите конкуренции в качестве одной из функций антимонопольного органа. Так, пункт 4 названной статьи (в редакции Федерального закона от 1 апреля

²⁰⁷ Егорова М.А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства (монография). – М.: Юстицинформ, 2020. – С. 305.

²⁰⁸ Егорова М.А. Правовые режимы антиконкурентных действий. – М.: Юстицинформ, 2021. – С.9.

2022 г. № 82-ФЗ) относит к одной из основных функций государственный контроль за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами. При этом отраслевое природоресурсное законодательство отчасти имеет корреспондирующие положения – статья 40 Водного кодекса России устанавливает, что государственный контроль за экономической концентрацией в области использования водных объектов осуществляется в соответствии с законом о защите конкуренции. В случае же с земельным законодательством применительно к использованию земли в качестве природного ресурса органы антимонопольного регулирования и контроля не имеют встречного полномочия по контролю за экономической концентрацией. Стоит подчеркнуть, что полномочие по рассмотрению жалоб по проведению, результатам торгов, аукционов и конкурсов, основанное на пункте 1 части 1 статьи 18.1 закона о защите конкуренции не может рассматриваться в качестве полномочия, охватывающего контроль за экономической концентрацией ввиду следующих причин. Во-первых, сами предметы контроля различны. Экономическая концентрация и проверка процедуры, а также результатов торгов составляют по существу проверки сделки и порядка ее заключения. В отношении второго (применительно к природоресурсному объекту – земле), то есть процедуре проведения, полномочие по проверке имеется, но отсутствует применительно к первому, то есть к проверке самой сделки. Во-вторых, согласно земельно-правовому регулированию, его объект выступает в трех ипостасях, поименованных в статье 6 Земельного кодекса России. Это земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков. Процедуры торгов, аукционов и конкурсов по гражданско-правовой природе могут осуществляться только в отношении земельных участков. Применительно к земле как природному объекту и природному ресурсу процедуры ее предоставления не являются предметом какого-либо контроля по причине отсутствия такой процедуры в качестве института гражданско-правового регулирования. Особенность разграничения компетенции антимонопольного органа особо

отмечена в абзаце 3 пункта 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»: так, содержание этого тезиса концентрирует суть утверждения о том, что в отраслевом законе, за исключением закона о защите конкуренции, возможно наличие положений, обеспечивающих добросовестную товарно-рыночную конкуренцию путем пресечения и дальнейшего предупреждения возникновения субъектов-монополистов и самого явления монополизации.

Таким образом, формально-правовой (позитивистский) подход позволяет заключить, что контроль за экономической концентрацией применительно к земельным участкам подлежит осуществлению в части контроля за процедурой проведения конкурсов, аукционов и торгов по их предоставлению в собственность, либо в аренду.

Такое положение, очевидно, стоит модернизировать в федеральной территории, поскольку именно уникальность и необходимость сбережения природного олимпийского наследия, в который входит земельный ресурс в качестве пространственного базиса, должен стать предметом контроля, надзора антимонопольного органа в части регулирования экономической концентрации.

Формирование в России традиционного института прокурорского надзора за исполнением законов начато еще Петром Великим: именно первый российский император учредил прокуратуру как «око государево». Тем не менее, единого мнения на счет изначальных функций и сущности этого органа до сих пор в научной среде не сложилось. О.Е. Кутафин считает, что назначение прокуратуры изначально заключалось в том, чтобы в статусе представительного органа непрерывно осуществлять от имени и по поручению императорской власти тотальный контроль действий правительствующего Сената и других учреждений разного уровня²⁰⁹. А С.М. Казанцев считает, что российская прокуратура – это заимствованная из Франции форма института с иерархической командной

²⁰⁹ Кутафин О.Е. Прокуратура Санкт-Петербурга: исторический очерк. – СПб., 1997. – С. 61.

структурой и надзорными функциями, выполняемыми в целях контроля за тщательным соблюдением закона органом, при котором находится прокурор. Этим все французское в российской прокуратуре исчерпывается, и сама она, по сути, являет собой авторский синтез элементов, заимствованных Петром I «из французской прокуратуры, шведских омбудсменов, немецких фискалов, и чисто русских изобретений»²¹⁰.

Однако современная прокуратура России прошла очень большой путь в развитии, в том числе теми же новеллами Конституции Российской Федерации определена в части 1 статьи 129 Конституции как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Правовое существо прокурорского надзора является достаточно разработанным в литературе. В данном дискурсе принято выделять направления деятельности прокуратуры, функции прокуратуры, полномочия прокуратуры и отрасли прокурорского надзора.

К основным направлениям деятельности прокуратуры относятся:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор);
- надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

²¹⁰ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1993. – С. 37.

А.А. Тушев дает определение направлениям деятельности прокуратуры как сферам общественных отношений, в которых участвует прокурор. В тех правоотношениях, в которых прокурор не участвует, нет и прокурорской деятельности²¹¹.

Непосредственно через направления деятельности прокуратуры реализуются её функции и полномочия.

Под функцией в литературе традиционно понимается «ключевая правовая категория, которая раскрывает и объясняет предмет, структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции»²¹². То есть под функциями прокуратуры следует понимать предусмотренную законом обязанность выполнения задач, возложенных на прокуратуру и реализуемую посредством соответствующих полномочий. При таком положении к функциям прокуратуры следует отнести надзор за исполнением законов; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; административное преследование; международно-правовое сотрудничество; антикоррупционную и правозащитную деятельность; обладание специальным процессуальным статусом при рассмотрении отдельных категорий дел.

Анализируя отрасли прокурорского надзора, необходимо указать, что поскольку все они основаны на функции надзора, то и соотносить их надо по направлениям надзора. То есть фактически отрасли надзора – это дробление на отдельные участки работы всей надзорной функции. На каждом таком участке может реализовываться не только функция надзора, но и другие – правозащитная, административного преследования, уголовного обвинения, участия в рассмотрении дел судами и т.д. Следовательно, разумным будет представление о деятельности прокуратуры как о направлениях, через которые с помощью полномочий реализуются её функции.

²¹¹ Тушев А.А. Направления деятельности, функции, полномочия прокуратуры и отрасли прокурорского надзора // Законность. – № 4. – 2021.

²¹² Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: Практическое пособие / О.С. Капинус [и др.] ; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2021. – С.72.

Переходя к конкретным особенностям осуществления деятельности прокуратурой на федеральной территории, следует отметить, что согласно положениям статьи 16 Закона № 437-ФЗ предписано осуществление надзора без каких-либо особенностей, в соответствии с законодательством. Реализуя данную норму, Генеральная прокуратура Российской Федерации приказом от 13 января, 2022 г. внесла изменения в Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 марта 2017 г. № 219 «Об утверждении и о введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 1-Э «Сведения о преступлениях экономической направленности и лицах, их совершивших», согласно которому определены форма и сроки подачи сведений из информационных центров УТ МВД России. Согласно положениям названного приказа, сведения в данной форме учета (экономические преступления) в Генеральную прокуратуру России предоставляют не соответствующие информационные центры, а непосредственно отдел внутренних дел России по федеральной территории.

Анализ заявляемых прокурорами различных уровней исковых требований в публично-правовом интересе указывает, что в нескольких прокуратурах созданы отделы по надзору за исполнением федерального законодательства на федеральной территории, отнесённые по подчиненности к Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства. Так, например, из материалов дела А63-3403/2021, рассмотренного арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций, следует, что в деле принял участие в качестве представителя прокуратуры Ставропольского края прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства на федеральной территории «Сириус» Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Изотов И.С. (по доверенности № 8-09-2021 от 10.12.2021).

Из содержания решения Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 03 ноября 2021 г. по делу № 2-4332/2021 (вступившего в законную силу 9 декабря 2021 г.) следует, что администрацией города Сочи по поручению прокуратуры города Сочи проведена проверка целевого использования земельного

участка с кадастровым номером 23:49:0402034:289 и соответствия возведенного на нем объекта разрешенному использованию.

Из судебных актов – Апелляционного постановления Краснодарского краевого суда от 26 октября 2021 г. по делу № 22К-7414/2021, Апелляционного постановления Краснодарского краевого суда от 01 февраля 2022 г. – по делу № 22К-908/2022 усматривается, что апелляционной инстанцией суда рассматриваются материалы следователей следственного отдела ОМВД России по федеральной территории, которые обращаются с ходатайствами об избрании в отношении подозреваемых мер пресечения. Участвующие в делах прокуроры являются ординарными сотрудниками органов прокуратуры.

Аналогичной является ситуация и по рассмотрению дел из отношений административного надзора. Например, в решении Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 22 декабря 2021 г. по делу № 2а-5482/2021 (вступило в законную силу 14 января 2022 г.) рассмотрены меры административного надзора с участием старшего прокурора отдела Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации Хорошиловой Н.Ю.

Особое место следует уделить такому органу публичной власти федеральной территории, как уполномоченный по вопросам местного самоуправления. Согласно определению, данному в статье 37 Устава федеральной территории, утвержденного решением Совета федеральной территории «Сириус» от 19 ноября 2021 г. № 1-3/16, уполномоченный по вопросам местного самоуправления федеральной территории определен как лицо, назначаемое на должность Советом федеральной территории с учетом мнения населения федеральной территории и действующее на основании настоящего Устава в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации²¹³. Срок полномочий данного лица – до пяти лет. Предмет деятельности – обеспечение гарантий прав на осуществление местного самоуправления населением в границах федеральной территории. Статья 42 Регламента работы Совета федеральной

²¹³ Текст решения опубликован на официальном сайте федеральной территории «Сириус» 25 ноября 2021 г. – URL: <https://sirius-ft.ru/> (дата обращения 27.11.2021).

территории, утвержденного решением Совета федеральной территории от 19 ноября 2021 г. № 1-3/17, закрепляет, что кандидатура уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории вносится как председателем Совета, так и членами Совета в срок не менее чем за 15 дней до разрешения вопроса о назначении на заседании Совета. Жители федеральной территории наделены правом направить в Совет отзывы по кандидатурам уполномоченного по вопросам местного самоуправления, но такие отзывы носят рекомендательный характер и учитываются Советом при назначении уполномоченного по вопросам местного самоуправления²¹⁴.

Рассматривая данное должностное лицо в качестве органа публичной власти федеральной территории, следует рассмотреть институт уполномоченных в целом с тем, чтобы частности, связанные с данным уполномоченным, явили свою непосредственную особенность. Конституция России не предусматривает должностей или органов специализированных уполномоченных по правам человека. Правовое регулирование статуса специализированных уполномоченных по правам человека происходит посредством принятия нормативных актов на федеральном уровне или на уровне субъектов РФ. На федеральном уровне кроме ординарного омбудсмана были учреждены следующие должности специализированных уполномоченных: Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка (с 2009 г.), Уполномоченный по правам студентов в Российской Федерации (с 2012 г.), Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (с 2013 г.). Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации – например, Ростовской области, Республике Адыгее – были учреждены должности детских и бизнес-омбудсменов. Кроме этих уже закрепленных уполномоченных предпринимались попытки создать и законодательно регламентировать должности уполномоченных по правам национальных меньшинств и военнослужащих,

²¹⁴ Текст решения опубликован на официальном сайте федеральной территории «Сириус» 25 ноября 2021 г. – URL: <https://sirius-ft.ru/> (дата обращения 27.11.2021).

обсуждалась возможность учреждения и должности уполномоченного по делам инвалидов, но все это не увенчалось успехом²¹⁵.

Однако данные виды уполномоченных в корне системно отличаются от уполномоченного по вопросам местного самоуправления, поскольку в приведенных выше случаях уполномоченные суть производные от базового уполномоченного по правам человека, а уполномоченный по вопросам местного самоуправления – институт по организации местного самоуправления, защиты интересов органов местного самоуправления.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, в связи с чем и формируется в качестве бустерного, дополнительного механизма для соблюдения и защиты этих прав институт омбудсмена.

Местное самоуправление, его органы составляют демократическую основу организации государства, посредством обеспечения через них участия граждан в непосредственном принятии управленческих решений. То есть права органов местного самоуправления по существу являют собой права человека на участие в управлении государством и могут быть защищены ординарными правовыми институтами защиты прав человека. Права же непосредственно органов местного самоуправления являют собой иные права, защита которых гарантируется через возможность судебной защиты. Данное положение закреплено в статье 11 Европейской хартии местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.), ратифицированной Россией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ и статьей 133 Конституции Российской Федерации.

Только в границах федеральной территории нет органов местного самоуправления. Соответственно защита прав не существующих органов – весьма проблемное занятие. Орган публичной власти, имеющий предметом ведения не вопросы органов местного самоуправления, а вопросы, отнесенные к компетенции

²¹⁵ Немечкин, В.Н. Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 [Место защиты: Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского]. – Нижний Новгород, 2007. – С 7.

органов публичной власти, ими же и назначенный, обречен на тщетность любых профессиональных усилий. Избежать данной ситуации возможно лишь фактом создания каких-либо местных формирований граждан. Например, постоянно действующего президиума конференции граждан. Но данное предположение, являясь умозрительным, лишено какого-либо нормативного обоснования в системе регулирования органов публичной власти федеральной территории. В связи с чем уполномоченного по вопросам местного самоуправления следует рассматривать в качестве искусственного органа. Защита права на местное самоуправление, права человека – функция ординарного омбудсмана. Защита органов местного самоуправления в системе перераспределения функций в единстве публичной власти – симуляция деятельности по защите того, чего нет.

Резюмируя изложенное, следует заключить, что, **во-первых, формирование нового инструмента – установление особенностей осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в федеральной территории – носит черты неопределенности; во-вторых, возможность установления нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории регулирования особенностей по согласованию не имеет институализации в системе действующего регулирования; в третьих, сам по себе порядок нормотворчества «по согласованию» воплощается с пороками в технике корреспондирования, приводящими к самозамыканию (уроборосу) регулирования отдельных отношений; в-четвертых, контроль за экономической концентрацией в федеральной территории должен иметь особенности, связанные с сохранением природного и олимпийского наследия; в-пятых, институт уполномоченного по вопросам местного самоуправления создан в качестве симуляции наличия органов местного самоуправления.**

4. Публичный сервитут для отдельных целей – инструмент достижения специальных целей федеральной территории

Создание федеральной территории в пространстве, уже используемом для обеспечения развития территории, в пространстве, обжитом населением (территориальным публичным коллективом, сообществом), сформировавшимся под воздействием череды исторических событий, вызывает сложности с размещением объектов капитального строительства и инфраструктурных объектов, предназначенных для обеспечения достижения целей, для которых создана федеральная территория.

Новой практикой по созданию поселений, решающих отдельные специальные публичные задачи, являются чартерные города. Это достаточно интересный социально-правовой инструмент, предложенный экономистом Полом Ромером (лауреат Нобелевской премии 2018 года за теорию эндогенного роста²¹⁶), заключается в концепции «создания анклавов Первого мира в Третьем»²¹⁷. Ромер призывает «создавать новые Гонконги» – высокотехнологичные города, принадлежащие группе акционеров в лице крупных международных корпораций, экономически независимые от того бедного и отсталого государства, в котором они создаются в буквальном смысле на «пустом месте», и неподконтрольные его правительству. У такого города должен быть собственный устав, совет директоров с губернатором, осуществляющий контроль под наблюдением «страны с безупречной репутацией» – Канады или Швейцарии. Судебная система в предлагаемой модели заимствуется у Британии подобно тому, как высшей судебной инстанцией Гонконга является Высокий Суд Лондона.

²¹⁶Пресс-релиз Нобелевского комитета, премия в области экономических наук 2018. – URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2018/press-release/> (дата обращения 13.05.2021).

²¹⁷ Сандерс К. Чартерные города: попытка методологического переосмысления // <https://kstat.net/charternye-goroda-popytka-metodologicheskogo-pereosmy-sleniya/> (дата обращения 13.05.2021).

При анализе предлагаемой модели следует учитывать, что практика отказа от суверенитета в соответствующей части достаточно популярна. Так, например, Панама и Эквадор импортировали доллар США и ликвидировали собственные национальные валюты. Ромер предлагает и дальше пренебрегать интересами развивающихся стран, внедряя в них такие механизмы, которые «дадут дорогу правилам остального мира». В связи с этим он декларирует приоритет интеллектуальных ресурсов над природными, которые, по его мнению, гораздо менее ценные в современном мире. Процветающий филиал Первого мира на территории так называемого чартерного города будет создан «притоком мозгов», и людям, мечтавшим попасть в Америку, Канаду, Британию или страны Европы, не нужно будет оставлять своих родных, близких, культурное пространство, поскольку они смогут жить и работать в этих «городах нового типа», гарантирующих добровольность любых отношений.

В случае с Законом № 437-ФЗ федеральная территория не является новым поселением «в чистом поле», но при этом и сочетает в себе задачи не только по сохранению олимпийского наследия, но и по обеспечению инновационного развития территории, и по ведению образовательной деятельности – выявление и развитие талантов; поиск которых ведется на территории всей Российской Федерации. Иначе было со строительством новой столицы России на рубеже XVII-XVIII вв., в том числе для обретения имперского статуса. Строительство Санкт-Петербурга осуществлялось действительно в пространстве, не использовавшемся жителями России в качестве экономической либо политической опорной точки; имевшееся поселение было значительно удалено от устья бурной Невы, имевшего очевидную заболоченность местности. Аналогия со строительством Санкт-Петербурга не является аналогией права, но является аналогией факта, поскольку подобно функции столицы Северо-Американских Штатов новая столица Российской Империи зримо и выпукло акцентировала восприятие на новом статусе государства и поэтому являлась территорией, парадигмально отличающейся от территории России. Рекуррентные свойства новой столицы, как отмечено, призванной к демонстрации нового (военно-морского) лица нового государства

(империи), были таковы, что отличали ее от иных территорий государства, в том числе от предшествовавшей столицы, ставшей таковой исторически.

В приведенных обстоятельствах разрешение проблемы размещения и обеспечения эксплуатации новых объектов для достижения целей федеральной территории пространственным базисом, а иначе говоря – земельными участками, возможно с помощью инструментов изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, либо с помощью обременения в публичном интересе чужой собственности сервитутом в необходимой для использования части, но без изъятия самой собственности. Но территория, являвшаяся ранее частью города-курорта Сочи, а до этого времени сформированная влиянием совокупностью исторических событий, имеет устоявшееся население (территориальный публичный коллектив)²¹⁸. Кроме того, изъятие возможного к изъятию уже производилось при подготовке к Олимпиаде 2014 года. Так, положениями нормы пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве особенностей регулирования земельных правоотношений закреплялось дополнительное к ординарному перечню основание для изъятия земельных участков для публичных нужд: изъятие земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов и предоставление в порядке, установленном указанным Федеральным законом, земельных участков и жилых помещений взамен изымаемых. Результатом такого изъятия и является размещение олимпийских объектов на земельных

²¹⁸ Джентрификация – неолиберальный подход изменения городского пространства для того, чтобы сделать его привлекательным для состоятельных людей, процесс, имея классовую подоплеку, неразрывно связан с несправедливостью. Термин джентрификация (*gentrification*) был введен в 1960-е годы британским социологом Рут Глас. Отсылка к дворянству – *gentry* – использована в нем не без иронии, для обозначения переделки бедных и рабочих городских кварталов для вкусов и нужд более состоятельных людей. // Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – С. 239.

участках, ранее, до изъятия, относившихся к землям сельскохозяйственного назначения²¹⁹. Более того – находившихся в общей долевой собственности по итогам приватизации земель сельскохозяйственного назначения²²⁰. Со всей определенностью возможно констатировать, что земли Имеретинской низменности – тот земельный ресурс, в границах которого уже проведена масштабная мобилизация земель, земельных участков в публичном интересе. Отметим, что скупка долей в праве в землях сельскохозяйственного назначения для целей формирования унитарного собственника данного земельного участка и дальнейшего направления данного участка в иную, нежели сельскохозяйственная, категорию стала повсеместной порочной практикой на территории Краснодарского края²²¹.

Таким образом, единственно возможным инструментом территориально-пространственного обеспечения правового регулирования органов публичной власти федеральной территории Российской Федерации в деятельности по достижению специальных задач, для которых создана федеральная территория, выступает институт публичного сервитута для отдельных целей.

Территориальные публичные коллективы являются коллективами особого рода, но при этом не все территориальные образования являются территориальными публичными коллективами в понимании его как субъекта, легитимизирующего соответствующее представительство в публичном управлении. Так, например, возможна практика деления страны не на региональные муниципальные образования, а на административно-территориальные единицы, где нет собственных выборных органов (например, в Германии, Финляндии). Да и в Российской Федерации такая практика существует в непопуляризируемом варианте: в городе федерального значения Москве существуют, согласно Постановлению Правительства Москвы от 24 февраля 2010

²¹⁹ Майборода В.А. Изъятие земельных участков для публичных нужд // Правовые вопросы недвижимости. – 2015. – № 1. – С. 28-32.

²²⁰ Mayboroda V.A. Phenomenology of collective will in the management of shared agricultural land plots // International journal of engineering and technology (UAE). 2018. – № 4, t.7. – P. 351-354.

²²¹ Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 Г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Специально для системы СПС «Гарант», 2018.

г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы», территориальные органы власти – управы и префектуры.

Термин «территориальный публичный коллектив», предложенный В.Е. Чиркиным, определяет объединения людей, субъективно-объективно сложившихся по территориальному признаку не для удовлетворения каких-то важных личных или общественных интересов, а для совместной жизни и обеспечения жизнедеятельности индивидов и их сообществ. Создание совместных поселений и их территориальных объединений – результат коллективной природы человека, даже если он сам выбирает место жительства. Как и другие социальные коллективы, совместные поселения имеют особую ценностную ориентацию, свою социальную власть, необходимую как для выполнения общих дел, так и для введения в определенные рамки состязательности и противоречия, а также специфические отношения власти и принуждения, высшей формой которого является исключение из организации²²².

Как считает С. Мирзоев, в таком коллективе действует общая для всех территориальных публичных коллективов социальная публичная власть, производная от населения, а не от объединения каких-либо членов организации²²³. Она имеет подчеркнуто социальный характер и отличается от социальной общественной власти, такой, какая существует, например, в политической партии.

В смысле формирования территориального публичного коллектива Имеретинской низменности отмечалось наличие ретроспективного бэкграунда этого коллектива – его полиэтничность, поликофессиональность и фактический компромисс между ординарными потребностями населения и постоянной необходимостью достижения специальных целей: завершение Кавказской войны, формирование социалистического быта (коллективизация), развитие курорта всесоюзного значения и, наконец, проведение Олимпийских игр 2014 года. Невозможно отрицание названных обстоятельств как факторов, повлиявших на

²²² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. – 2009. – № 7. – С. 3-13; Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. – 2006. – № 5. – С. 11-16.

²²³ Мирзоев С.Б. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях». – М.: Европа, 2006. – С. 81.

формирование территориального публичного коллектива Имеретинской низменности. Представляется, что именно под влиянием данных обстоятельств избран основной инструмент регулирования частных (имущественный) и публичных отношений – публичный сервитут для отдельных целей. Особо следует отметить, что именно данный территориальный публичный коллектив сформирует в закрепленной за ним части представительный орган публичной власти – Совет федеральной территории. В последствии при реализации задач федеральной территории неизбежна смена территориального публичного коллектива: ведь достижение указанных задач предполагает массовое привлечение высококвалифицированных специалистов, усилия которых будут направлены на формирование инновационного развития в отдельных (биология, генетика, фармацевтика и т.д.) областях науки, на поиск, выявление и развитие талантов и т.д. Достижение данных целей имеющимся территориальным публичным коллективом непредставимо.

В указанной связи институт публичного сервитута для отдельных целей выступает уже не столько инструментом по регулированию имущественного оборота, сколько инструментом *soft power*, обеспечивающим возможность одновременного выполнения мероприятий по достижению задач федеральной территории и формированию соответствующего им территориального публичного коллектива.

Правовая природа публичных сервитутов в российском праве неоднозначна. До введения в Земельный кодекс Российской Федерации главы V.7 доминирующей в доктрине являлась точка зрения Е.А. Суханова, указывавшего в ряде работ, что публичный сервитут в силу неопределенности субъектного состава его обладателя в действительности ведет к появлению не субъективных вещных прав, а общих ограничений прав их конкретных собственников²²⁴.

Практически аналогичное мнение выражено Н.А. Сыродоевым, который указал, что «публичный сервитут» сервитутом не является, поскольку не является

²²⁴ Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. – М.: Статут, 2017. – С. 115.

самостоятельным правом какого-либо конкретного лица, а устанавливает в законодательном порядке пределы прав собственника, и не только собственника, но и землевладельца, и землепользователя»²²⁵. С введением в Земельный кодекс главы V.7 «Установление публичного сервитута в отдельных целях» Е.А. Суханов отметил, что теперь публичный сервитут получил конкретных субъектов и действительно стал субъективным правом, но только не гражданско-правовым, а публичным (административным), подобным использовавшемуся в условиях исключительной собственности государства на землю праву субъекта «землеотвода», также представлявшегося соответствующим органом публичной власти²²⁶.

В настоящее время публичный сервитут и публичный сервитут для отдельных целей являются обременением земельного участка, однако сведения о нем, в отличие от ординарного сервитута, только вносятся в ЕГРН, а регистрационное действие в отношении обременения не осуществляется.

В зарубежных правопорядках тот сервитут, что получил наименование «публичный сервитут для отдельных целей», как правило, называется административным сервитутом. Основное назначение таких сервитутов – обеспечение возможности сооружения и последующего обслуживания линейных объектов. Как остроумно отмечает А.О. Рыбалов, «публичный сервитут устанавливается для общественного пользования, а легальный – для общественной пользы»²²⁷.

При этом в системе законодательства России отсутствует унификация термина «публичный сервитут». Так, помимо определения, данного в ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации, имеет место и определение, приведенное в ст. 31 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», которая предусматривает не только иные основания для установления публичного сервитута, но и иной порядок

²²⁵ Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций. Учебное пособие. – М., 2011. – С. 99.

²²⁶ Новая жизнь публичных сервитутов / А. Иванов и др. // Закон. – 2018. – N 10. – С. 17-37.

²²⁷ Рыбалов А.О. Легальный сервитут в российском праве // Вестник гражданского права. – 2010. – № 5. – С. 4-12.

его установления при отчуждении публичного имущества в порядке приватизации. Пункт 3 названной нормы указывает, что публичным сервитутом может являться обязанность собственника допускать ограниченное использование приватизированного государственного или муниципального имущества иными лицами²²⁸. Автором при анализе института публичного сервитута для отдельных целей, имплементированного в земельное законодательство, сформулировано понимание, что правовая сущность публичного сервитута заключена не в термине «публичный» (в смысле «в интересах публичного порядка управления или в смысле общества, граждан, населения»), а в указании на то обстоятельство, что он устанавливается для отдельных целей. Вынесение во главу угла этих целей и позволяет дифференцировать рассматриваемый сервитут от иных вещных прав и в конечном счете заключить, что он является обязательственным отношением, а возникновение вещного права на объект, ради которого произведено обременение земли, поставлено в зависимость от воли правообладателя земельного участка. При таком положении становится очевидным, что фактически публичный сервитут для отдельных целей является субъективным правом, возможность к реализации которого заключена в элементах специальной дееспособности отдельных видов субъектов, а реализуется оно через институты публичного управления: инструменты градостроительного проектирования и административных процедур властных (публичных, обязательных к исполнению) предписаний.

Важно отметить, что ординарный публичный сервитут, согласно статье 23 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливается в интересах неопределенного состава лиц (в том числе населения), а публичный сервитут в отдельных целях – в интересах индивидуально определенных субъектов, более того, обладающих свойством специальной дееспособности. Специальная дееспособность в данном случае заключена в предоставлении законом права заявить ходатайство об установлении публичного сервитута для отдельных целей. Такое право дается только лицам, прямо поименованным в законе, и органы

²²⁸ Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». – Специально для системы «Гарант», 2019.

публичной власти федеральной территории, а очевидно, что это будут учреждаемые ими юридические лица, также подлежат наделению таким правом. Поэтому автором выдвигается положение о том, что законодатель должен уравнивать такое обладание специальной дееспособностью пропорциональной утратой автономии воли обладателя публичного сервитута, и не только в ценообразовании стоимости услуг, но и во всем гражданском обороте. Это обусловлено тем, что обладание им свободой волей в том же объеме, что и у иных лиц, участвующих в гражданском обороте на единой ценностной платформе получения прибыли, неизбежно ведет к использованию специальной дееспособности в качестве конкурентного преимущества. Применительно к лицам, создаваемым в федеральной территории, наделяемых правом по обременению чужих земельных участков правом публичного сервитута в отдельных целях, смещение баланса между частным и публичным интересом мотивируется необходимостью достижения специальных задач, что само по себе не исключает возможности извлечения прибыли данными лицами при реализации инновационных технологических мероприятий. Акцент на этом позволяет рассмотреть публичный сервитут для отдельных целей в качестве субъективного права, возможность к реализации которого заключена в элементах специальной дееспособности отдельных видов субъектов. Рассматривая отдельно возможность обременения, можно заключить, что оно не только обременяет чужое право собственности на земельный участок, но и меняет природу права собственности на землю, имманентным свойством которой в правовом порядке России является отнесение к категории и использование по разрешенному виду использования. Публичный сервитут для отдельных целей позволяет осуществлять использование участка не в соответствии с его категорией и разрешенным видом использования, а согласно цели установления публичного сервитута. Использование земель, земельного участка не в соответствии с той категорией, к которым они отнесены, и не в соответствии с закрепленным видом использования может осуществляться заинтересованным в использовании лицом – обладателем публичного сервитута. Автор, осмысливая правила регулирования, пришел к выводу, что в целом имеется

необходимость доведения правового режима публичного сервитута до логического завершения: факт его установления необходимо отражать не только в качестве обременения в ЕГРН, но и указывать в качестве учетного параметра применительно к классификатору видов разрешенного использования земельных участков²²⁹.

Однако пока что платой за публичный сервитут в отдельных целях является только денежная компенсация правообладателю земельного участка, чье право обременяется сервитутом, но не пропорциональная уступка в автономии воли в пользу публично-правового образования, документами территориального планирования и планировки территории которого обоснована необходимость обременения и чьим властным принуждением сервитут установлен. Несоразмерность, да и несопоставимость денежной компенсации и преимуществ установления публичного сервитута в отдельных целях порождает очевидный дисбаланс между обремененным частным правом и публичным интересом, в обеспечение которого должен использоваться публичный сервитут²³⁰.

Публичный сервитут в отдельных целях до его использования органами публичной власти федеральной территории охватывал лишь возможность размещения соответствующего инженерного сооружения на чужом земельном участке²³¹. За рамками ограниченного права пользования, установленного по главе V.7 ЗК, оставалось право пользования инженерным сооружением, его обслуживание, ремонт и т.д.²³² В указанной связи уместной является точка зрения о формировании со стороны собственника обременяемого земельного участка встречного требования об установлении ординарного сервитута в отношении названных прав при установлении публичного сервитута, охватывающего право на размещение инженерного сооружения²³³.

²²⁹ Майборода В.А. О месте общественных обсуждений, публичных слушаний в системе регулирования публичного сервитута для отдельных целей // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 2. – С. 9-13.

²³⁰ Майборода В.А. Предисловие к комментарию к главе V.7 «Установление публичного сервитута в отдельных целях» Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ. – Специально для системы «Гарант», 2020.

²³¹ Майборода В.А. Установление публичного сервитута для отдельных целей в отношении части земельного участка // Нотариус. – 2020. – № 4. – С. 41-44.

²³² Майборода В.А. Взыскание задолженности по соглашению о публичном сервитуте для отдельных целей // Юрист. – 2020. – № 6. – С. 49-55.

²³³ Майборода В.А. Нотариальный триггер для предотвращения обременения публичным сервитутом для отдельных целей // Нотариус. – 2019. – № 7. – С. 33-37.

Интереса ради строит также отметить, что Глава V.7 Земельного кодекса Российской Федерации делит периоды обременения и самого публичного сервитута в отдельных целях, что предполагает, что возведение (размещение) инженерных сооружений будет происходить в первый период, а эксплуатация – соответственно, в период сервитута²³⁴. Однако, закрепляя такие свойства за публичным сервитутом, законодатель не оговаривает специально, будет ли это использование поверхностного слоя земельного участка или того слоя, что находится под и над поверхностью участка. Исходя из того, что регулированием публичного сервитута охвачена возможность обременения любого вещного права на землю, а указанные права принадлежат лишь собственнику, следует заключить, что подземные и воздушные инженерные сооружения как объекты, для целей размещения которых возможен публичный сервитут, должны быть детализированы.

Особая значимость в процедуре установления публичного сервитута для отдельных целей придается документам территориального планирования и документации по планировке территории. Последним придано свойство по установлению границ публичного сервитута по общему правилу. Тем самым свойство документов по планировке территории в качестве нормативного правового акта, имеющего нормативные свойства в отношении неопределенного круга лиц, трансформировано в свойства ненормативного правового акта, имеющего юридическое значение для правообладателя земельного участка, обладателя публичного сервитута и органа управления, их утвердившего²³⁵.

Мнение А.П. Анисимова и Е.С. Болтановой, высказанное в научной литературе о том, что с помощью сервитута для особых целей из процедуры установления ранее действовавшего законодательства исключена процедура общественных слушаний как важный элемент механизма соблюдения прав и законных интересов правообладателей земельных участков и зданий, не

²³⁴ Майборода В.А. Использование депозита нотариуса при заключении соглашения об осуществлении публичного сервитута // Нотариус. – 2019. – № 5. – С. 37-40.

²³⁵ Майборода В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 4. – С. 55-59.

соответствует рассматриваемым в системной связи положениям законодательства²³⁶.

Документация по планировке территории по смыслу части 1 статьи 41 ГрК РФ готовится для выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства. Частью 1 статьи 5.1. ГрК РФ проекты планировки территории наряду с проектами межевания территории поименованы в качестве предмета, в отношении которого проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Применительно к федеральной территории предполагается определить особенности осуществления градостроительной деятельности, в том числе применительно к процедурам утверждения документации по планировке территории. Ординарным регулированием, согласно пункту 5.1. части 1 статьи 26 ГрК РФ, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов разрабатываются органами местного самоуправления поселений, городских округов и подлежат утверждению органами местного самоуправления таких поселений, городских округов в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов соответствующих поселений, городских округов. Программы разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления поселения, городского округа на основании утвержденных генеральных планов таких поселений, городских округов и должны обеспечивать развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями в строительстве объектов капитального строительства и соответствующие установленным требованиям надежность, энергетическую эффективность указанных систем, снижение негативного воздействия на

²³⁶ Анисимов А.П., Болтанова Е.С. Ограничение права частной собственности путем установления публичных земельных сервитутов: поиск баланса интересов // Журнал российского права. – 2020. – № 4. – С. 141-152.

окружающую среду и здоровье человека и повышение качества оказываемых потребителям услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, а также услуг по утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых бытовых отходов.

Таким образом, программы комплексного развития систем инфраструктуры поселений, городских округов суть производные документы от генерального плана поселения, городского округа, в обсуждении проекта которого участники общественных обсуждений или публичных слушаний уже имели возможность выразить свое мнение на стадии обсуждения проекта генерального плана (схемы муниципального района). Соответственно, для рассматриваемого правоотношения установления публичного сервитута для отдельных целей в сложный юридический факт оснований, не препятствующих его установлению, общественное мнение уже заложено на стадии обсуждения проекта генерального плана, на основе которого после его утверждения формируется программа комплексного развития инфраструктуры поселения, городского округа.

Следовательно, и проектирование документации по планировке территории также является предметом общественного обсуждения в рамках процедур публичных слушаний, общественных обсуждений²³⁷. Установление обратного в экстраординарном порядке значительно переместит баланс публичного интереса к доминированию, лишив публичный правовой коллектив одного из инструментов формирования коллективного мнения в области вопросов, решение которых формирует среду жизнедеятельности.

Большое значение в процедуре установления публичного сервитута придано процессу заключения соглашения об установлении публичного сервитута. Правообладателю земельного участка закон предоставил возможности торга по вопросам размера платы за него. При этом понятийно разграничены непосредственно плата за публичный сервитут и плата за убытки, которые в свою очередь разделены на убытки, причиненные ликвидацией последствий

²³⁷ Майборода В.А. О месте общественных обсуждений, публичных слушаний в системе регулирования публичного сервитута для отдельных целей // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 2. – С. 9-13.

эксплуатации инженерного сооружения (аварии), и убытки, причиненные неисполнением собственником обязательств перед третьими лицами. Дальнейшее развитие регулирования исходит из нормативного закрепления порядка определения размеров указанных убытков, фактически исключая возможность иного их определения. Реализация данных конструкций в границах федеральной территории должна быть значимо детализирована с учетом тех обстоятельств, что практически повсеместно пространственный базис, территория и объекты используются для извлечения прибыли при удовлетворении рекреационных и курортных потребностей отдыхающих. Вытеснение данной возможности через инструмент обременения использования, но не влекущее предоставления встречного представления, сопоставимого с ранее увлекавшимся доходом, должно обеспечиваться соразмерной правовой определенностью такого обременения, означающей не только невозможность его снятия, но и невозможность увеличения размера встречного представления.

Кроме того, важнейшим, на наш взгляд, условием соглашения о сервитуте, оставленным в дискреции сторон, является определение судьбы прав на вещи, возведенные на обремененном земельном участке. В соглашение об установлении публичного сервитута может быть включено положение о том, наделен ли обладатель публичного сервитута правом регистрации права собственности на объект недвижимого имущества, для целей размещения которого установлен публичный сервитут. При этом безусловной обязанностью в ординарной ситуации публичного сервитуария является снос сооружения и приведение земельного участка в первоначальное состояние по завершении срока сервитута. Относительно правового режима, формируемого в границах федеральной территории, публичный сервитуарий может и должен становится обладателем зарегистрированных прав на размещаемый объект. Сохранение указанной возможности из ординарного правопорядка может повлечь формирование неправомерных ожиданий о возможности снятия обременения, что, очевидно, не будет соответствовать целям создания федеральной территории.

Резюмируя формирование инструмента публичного сервитута для отдельных целей в качестве эффектора органов публичной власти федеральной территории по мягкой смене правообладания территориальным пространственным базисом для размещения специальных объектов, обеспечивающих достижение ими целей, стоящих перед федеральной территорией, следует сделать выводы о том, что полноценное использование публичного сервитута для отдельных целей возможно лишь при таком рассмотрении связанных с данным институтом частных и публично-частных споров, которое, во-первых, должно быть обеспечено соответствующим механизмом встречного представления, во-вторых, обладать свойствами правовой определенности, формируемых инструментами публичных слушаний (общественных обсуждений), итоги которых не предполагают ревизии реализации публичного интереса; в-третьих, иметь досудебный инструментарий урегулирования.

Реализуя настоящее исследование в осмыслении автором проблемы отсутствия самостоятельного вида права собственности федеральной территории, аналогичного праву собственности иных публично-правовых образований, в настоящем параграфе предложена замена иным вещным правом – публичным сервитутом для отдельных целей, являющимся паллиативным средством разрешения рассматриваемой проблемы. Вместе с тем, походя радикально к необходимости разрешить по существу данный вопрос, необходимо отметить следующее с предложением, основанным на положениях действующих нормативных актов.

Так, согласно части 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. То есть возможность создания иных, кроме существующих, форм собственности предполагается правовым актом высшей юридической силы. Право собственности на землю публично-правовых образований в своем содержании не эквивалентно содержанию права собственности, данному в статье 209 ГК РФ. Отметим, что в силу пунктов 2 статей 9, 10 и 11 Земельного кодекса России публично-правовые субъекты осуществляют

управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности соответствующего публично-правового уровня. Такое утверждение совершенно не равнозначно правомочиям собственника, заключающимся во владении, пользовании и распоряжении, данных ему в статье 209 ГК РФ. Соответственно право публичной собственности на земельные участки и право частной собственности на земельные участки не являются равными. При таком положении уместной выступает конструкция, позволяющая сформировать вещное право публично-правового образования – федеральной территории в данном случае, – сочетающее в себе содержание как публичного права, так и частного права собственности.

Условное наименование такой конструкции – специальное вещное право федеральной территории. Данное вещное право предполагается распространить на земельные участки, земли, акватории в границах федеральной территории в силу закона. Специальное вещное право федеральной территории предлагается только для правового режима федеральной территории. Оно снимает проблемы изъятия земель частной собственности для публичных нужд. Предотвращает спекуляцию земельными участками. Упрощает хозяйственную деятельность в акватории. Снимает избыточность в градостроительном регулировании, вызванном необходимостью использования частных земель в публичном интересе, в том числе применительно к нелегализованным (самовольным) сооружениям.

Предлагается установить презумпцию специального вещного права при наличии иных сведений в ЕГРН. Частная собственность, формы публичной собственности на иные объекты недвижимого имущества, зарегистрированные в установленном порядке, подлежат трансформации в специальное вещное право федеральной территории по истечении переходного периода.

Специальное вещное право состоит из правомочий:

- а) прав управления и распоряжения, которые могут принадлежать только федеральной территории (консолидация п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 10, п. 2 ст. 11 ЗК РФ);
- б) следуемых прав владения и пользования, которые могут принадлежать физическому, юридическому лицам, а также федеральной территории.

Право управления и распоряжения регистрируется как право собственности, следуемые права владения и пользования – в качестве обременения права управления и распоряжения. То есть не будет в учете одновременно двух собственников, а будет обладатель вещного права (орган публичной власти) и обязательства на него (правообладатель).

Само по себе право управления включает в себя установление градостроительных регламентов без процедур публичных слушаний, общественных обсуждений со сроком обжалования в течении года после установления, а также включает в себя регулирование природоохранных отношений, в том числе установление (изменение) округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения; работы с донным грунтом; правовой режим ООТ и т.д.

При наличии зарегистрированного права следуемых владения и пользования распоряжение земельным участком органом публичной власти осуществляется:

а) с согласия правообладателя на условиях встречного предоставления (денежной либо натуральной компенсации). Процедура согласия – предложение и ответ правообладателя в установленный срок;

б) без согласия правообладателя на основании судебного акта при наличии сложного юридического состава:

- или несоответствия градостроительному регламенту при условии его необжалования в течении года после принятия;

- или неиспользования земельного участка по назначению на протяжении года;

- или неполучения ответа на предложение от органа публичной власти в установленный срок.

Право управления и распоряжения распространяется на акваторию в границах территориального моря и означает права на выдачу разрешений органом публичной власти:

а) на строительство искусственных земельных участков;

б) на дноуглубление;

в) на строительство морского фасада (гидротехнического сооружения с архитектурным обликом);

г) на захоронение морского грунта.

Искусственный земельный участок как объект недвижимости регистрируется на том же специальном вещном праве федеральной территории: управление и распоряжение принадлежат федеральной территории, следуемые владение и пользование – застройщик (заказчик).

Переходный период, в течении которого частный собственник может трансформировать право частной собственности в специальное вещное право федеральной территории с выбором не изменяемого органом публичной власти вида разрешенного использования на определенный длительный период (например, 10 лет).

Очевидно, что создание такого специального вещного права, состоящего из совокупности правомочий как частноправового, так и публично-правового характера, представляет собой нереализуемые в реальном нормативном регулировании предположения. Тем не менее, рассмотрение иных альтернатив разрешения проблемы отсутствия самостоятельного права собственности у имеющегося субъекта – публично-правового образования может и должно составлять предмет, по крайней мере, доктринальной дискуссии.

IV. Перспективы развития механизмов правового регулирования публичной власти федеральной территории

1. Правосубъектность федеральной территории

Правосубъектность своими корнями уходит в цивилистику и считается одной из основных юридических категорий. По выражению Т.Ю. Хабриевой, правосубъектность «вдыхает жизнь» в правоотношение, закрепляя права и обязанности за конкретными лицами, придает правоотношениям определенность²³⁸. Категория правосубъектности в правовой доктрине в настоящее время приобрела черты межотраслевого института, оставив за плечами свою гражданско-правовую родословную. Полифункциональность понятия, его проникновение во все отрасли отечественного законодательства стала очевидной, и необходимо констатировать, что данному событию в немалой степени способствовала последовательная, хотя и очень-очень продолжительная реформа гражданского законодательства, нанизывающая, словно бусинки, на нитку гражданской материи конструкции различных лиц – участников оборота. Лица создаются для различных целей, и правосубъектность, которой их наделяет законодатель, через достижение этих целей оказывает влияние на сущность отношений, в которых они участвуют.

Более того, реформа материального гражданско-правового регулирования инициировала значимую модернизацию процессуальной правосубъектности, одним из результатов которой следует признать перенастройку участия прокурора

²³⁸ Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и между-народно-правовой анализ: сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут. – М., 2017. – С. 3.

через призму специальных процессуальных прав и обязанностей в гражданском процессе. Придание прокурору новых полномочий означает придание материальному правоотношению новых способов защиты, в том числе публичного интереса²³⁹. Осуществление публичной функции прокурором не определено защитой прав и интересов иных лиц, и, как отмечается в литературе, прокурор, в свою очередь, приобретает статус административного истца²⁴⁰.

Заметное влияние на становление и развитие теории правосубъектности, ее общетеоретических и отраслевых аспектов оказал С.Н. Братусь – автор фундаментальных работ в сфере гражданского права, общей теории права, творчество которого имеет значение для многих отраслей юридического знания. Его монографии «Юридические лица в гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица» (М., 1947), «Субъекты гражданского права» (М., 1950), «Вопросы общей теории советского права» (М., 1960), «Предмет и система советского гражданского права» (М., 1963; переиздана в 2005 г.) справедливо считаются классическими трудами в советской цивилистике, общей теории советского права.

В своих работах С.Н. Братусь одним из первых отождествил правосубъектность и правоспособность²⁴¹. Разработанная им конструкция гражданско-правовой правосубъектности была воспринята общей теорией права и до настоящего времени используется для характеристики правосубъектности на теоретическом уровне как отражающая закономерности возникновения, развития и функционирования данного явления. Наряду с С.Н. Братусем отечественная доктрина правосубъектности долгие годы являлась стратегически важным направлением деятельности Научного законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В данной доктрине значимый след оставили след такие столпы советской юридической науки, как

²³⁹ Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10 октября 2022 г. № 41 ст. 6949.

²⁴⁰ Алиев Т.Т., Воробьев Т.Н. Правовой статус прокурора в гражданском процессе: новеллы // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 1. – С. 35-39.

²⁴¹ «Правоспособность и правосубъектность – равнозначные понятия». Советское гражданское право: Субъекты гражданского права / под ред. С.Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 10.

М.М. Агарков, В.Д. Дозорцев, О.С. Иоффе, А.В. Мицкевич, А.И. Пергамент, Е.А. Флейшиц и др. Научные изыскания этих ученых велись преимущественно в направлении познания и осмысления внутреннего строения правосубъектности, ее соотношения с правовым статусом и субъективными правами, сущности и назначения ее элементов, а также выявления особенностей конкретных видов отраслевой правосубъектности.

В настоящее время юридическая наука сосредоточена на понимании субъектности юридического лица, следуя в фарватере законотворческой деятельности развития гражданского права. Особенное место в данном направлении занимают корпоративные правоотношения, их понятие, структура и содержание. Именно через призму корпоративного взгляда и в настоящей работе автор рассматривает формирование субъектности представительного органа публичной власти федеральной территории, проводя аналогию между участниками корпоративного совета директоров, чей состав сформирован на смешанной основе, и гибридной в порядке образования совета федеральной территории из избранных его членов и делегированных Президентом, Правительством и субъектом РФ.

Такой подход корреспондирует современным исследованиям, в том числе посвящённым так называемому бенефициарному владению и концепции «фактического права» на доход²⁴². На этом подходе основаны и представления автора, согласно которым в отраслевом, а не только в собственно гражданском праве, государство как субъект-участник регулируемого же им правоотношения создаёт иным публично-правовым субъектам условия экономически выгодного поведения. Выявленный метод экономического стимулирования выгодного Российской Федерации поведения муниципальных образований позволил прийти к выводу о том, что субъектность публично-правовых образований представляет собой самостоятельный феномен, включающий в себя и совокупность встречных

²⁴² Хаванова И.А. Понятие лица, имеющего «фактическое право» на доход, в международных налоговых договорах России // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / отв. ред. А.В. Габова. – М.: ИЗиСП, 2015. – С. 386.

прав и обязанностей публично-правовых образований не только административного, но и цивилистического характера²⁴³.

В целом проблема правосубъектности публично-правовых образований в Российской Федерации относится к дискуссионным. Собственно, проблема имеет основанием позитивистский подход, основанный на соотношении гражданского законодательства и специального, регулирующего участие всех субъектов, в том числе и публично-правовых в отраслевых, специальных правоотношениях. Например, экологических, земельных, водных, лесных, воздушных, жилищных, трудовых, градостроительных и иных – тех отраслях, что не имеют очевидно выраженной публичной природы, но и не относятся к гражданско-правовым, основанным на равенстве участникам оборота. Методы, используемые в таком регулировании, имеют чрезвычайно широкий спектр: от предусматриваемой возможности заключения договора, основанного на автономии воли участников, до предписания, исполнение которого требуется под страхом административного, а порой и уголовного наказания.

Именно возможность заключения специфичных договоров, не поименованных в гражданском законе, но присутствующих в ином отраслевом законодательстве, публично-правовыми образованиями с частноправовыми субъектами и создает основания для дебатов на тему наличия специальной правосубъектности публично-правовых образований, основанной на несколько ином составе правоспособности этих образований, отличающейся от правоспособности физических и юридических лиц. Наличие у публично-правовых образований специфических признаков само по себе является неочевидным фактором в отличие от факта предоставленного им права заключать такого рода специальные договоры: концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, специальные инвестиционные контракты, договоры о комплексном развитии территории и т. д.

²⁴³ Майборода В.А. Правовой метод экономического поощрения при управлении землями, находящимися в публичной собственности // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗиСП, 2015. – С. 345-355.

Подход к разрешению проблемы правосубъектности публично-правовых образований несколько раз предпринимал Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в определении от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» он указал в пункте 3: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы». В последующем, в определении от 5 июля 2005 г. № 297-О Конституционный Суд РФ выделил два способа регламентации гражданско-правового статуса публично-правовых образований: 1) наличие специальных норм об участии их в гражданских правоотношениях и 2) нормы о юридических лицах, не подлежащих применению к ним, исходя из их публично-властной природы (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т. д.) и в силу специфики последних, которая обусловлена в основном особой организацией институтов публичной власти.

В литературе распространено мнение о том, что, вступая в гражданско-правовые отношения, публично-правовые образования, с одной стороны, не перестают быть носителями публичной власти со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями конституционного (административного) характера, а с другой – наделяются некоторыми предусмотренными нормами гражданского права свойствами (признаками) юридического лица, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте²⁴⁴.

Конечно, с такой точкой зрения нельзя не согласиться. Ведь очевидно, что специальные качества правосубъектности публично-правового образования не могут не влиять на его участие в гражданских правоотношениях, в

²⁴⁴ Згонников П.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений // Российская юстиция. – 2019. – № 1. – С. 2-6.

правоотношениях иных отраслей законодательства. Наиболее ярко выраженным способом такого влияния выступает современный институт комплексного развития территории, регулирование которого закреплено в Главе X Градостроительного кодекса Российской Федерации. Институт интересен тем, что фактически непосредственным предметом сделки о комплексном развитии территории, заключаемой между частноправовым и публично-правовым субъектами, выступает продажа обязанности публичного субъекта обеспечивать население объектами социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры в обмен на право частного субъекта изменить градостроительные регламенты (предельные параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства) на отличающиеся от тех, что установлены публично-правовым образованием, действующим в рамках предоставленных ему властных полномочий. То есть продается изменение функции публично-правового образования в обмен на исполнение его же обязательства как части (субъекта РФ, муниципального образования) социального государства – Российской Федерации. Стоит подчеркнуть, что Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в определении от 6 августа 2020 г. № 301-ЭС19-25810 по делу № А11-9358/2017 указала, что по своей правовой природе существенные условия договора о развитии застроенной территории являются взаимными обязательствами органа местного самоуправления и лица, заключившего с ним договор о развитии застроенной территории (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 307, п. 1 ст. 307.1 ГК РФ), к отношениям сторон подлежат применению также нормы гражданского законодательства. Однако при этом, по мнению, выраженному в кассационном определении Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. № 88а-1398/2020, документ, которым утверждаются проект планировки территории, и проект межевания территории – основания для изменения градостроительного регламента и документа территориального планирования – отвечают признакам нормативного правового акта.

Соответственно, на приведенном примере одного из специальных институтов с участием публично-правового образования очевидна неравнозначность

правосубъектности публичного образования какой бы то ни было правосубъектности частного субъекта даже и в отношениях, которые, по мнению правоприменителя, имеют гражданско-правовую природу и источник регулирования.

Аналогичной является ситуация и с другими специальными договорными правоотношениями с участием публично-правового субъекта.

Другой аспект специфичности правосубъектности публично-правового образования муниципального уровня затрагивает возможности его регулирования имущественных отношений в отношении земельных участков посредством установления границ населенных пунктов. Ответ на вопрос, почему данный аспект затрагивается в рамках раскрытия правосубъектности публично-правового образования – федеральная территория, достаточно прост: земельный участок – единственный объект недвижимости гражданского оборота. Все остальные конструкции, именуемые в таком качестве перечисляемые в гражданском законе объекты, являются лишь улучшениями земельного участка, сколько бы ни доказывали обратное. Данное ультимативное утверждение основано на том, что все объекты²⁴⁵, именуемые недвижимыми, квалифицируются в таком качестве посредством выявления признака – неразрывной связи с земельным участком.

Неотъемлемым свойством земельного участка, одним из индивидуализирующих его свойств, в силу пункта 3 статьи 6 и пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, является его целевое назначение и разрешенное использование. Эти индивидуализирующие свойства земельного участка являются правовыми, отличающимися от физических свойств индивидуализации: площадь, сведения о границах и т.п. Совокупность индивидуализирующих свойств земельного участка позволяет провести его кадастровую оценку, на основе которой выявляется экономическая отдача от использования земельного участка в форме налогов, арендной платы, создания рабочих мест. Правовые индивидуализирующие свойства земельного участка –

²⁴⁵ За исключением условно относимых к недвижимым, только учитываемых в таком качестве: воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания.

отнесение его к определенной категории и придание ему вида разрешенного использования (основного, условного и вспомогательного) – объединяют земельные участки в совокупность: территориальную зону, в отношении которой устанавливается определенный градостроительный регламент. При этом физическое объединение, смежность земельных участков, единство границ зоны не являются обязательными. Градостроительный регламент потенциально исключен из возможности его установления в отношении целевого назначения земель, земельных участков, поименованных в части 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Таким образом, в обороте наряду с объектом гражданско-правовой природы, земельным участком имеются объекты публично-правовой природы – территориальные зоны, чей правовой режим отличается в целом от режима земельного участка как индивидуально определенной вещи. И в том, и в другом случае речь в настоящей работе ведется о возможности застройки земельного участка, иные виды использования земельного участка рассматриваются в качестве противопоставляемых застройке, позволяя тем самым выявить параметр, влияющий на экономическое свойство земельного участка, его прибыльность/убыточность в использовании. Однако, если собственник земельного участка, приобретая его у правопреемника, имеет полное представление о его правовом режиме и в случае неудовлетворения этими параметрами просто отказывается от покупки и ищет удовлетворяющий его потребности земельный участок, то относительно правового режима территориальных зон лица, обладающие в них, участками не имеют возможности встречного волевого акта, возможности непринятия изменения градостроительного регламента. То есть отношения являются властными, основанными на воле публично-правового субъекта, но в отношении объекта, наделенного возможностью нахождения в частном обороте.

Охарактеризованная дихотомия природы земельного участка выступает постоянной движущей силой в совершенствовании регулирования оборота земель и земельных участков, одним из существенных эпизодов которой является ранее упомянутый институт комплексного развития территории. Как уже отмечено,

институт открыл возможность применительно к земельным участкам частной и публичной собственности реализовать встречное представление по изменению градостроительного регламента при наличии инвестиционной возможности у правообладателя земельного участка обеспечить не только реализацию собственного интереса, но и публичного, обеспечивая застраиваемую территорию объектами инфраструктуры.

Как отмечено, территориальное зонирование осуществляется в документе землепользования и застройки, но сама потенциальная возможность его осуществления установлена законом лишь применительно к отдельным из категорий земель: населенным пунктам сельскохозяйственного назначения, не отнесенным к угодьям, землям специального назначения, лечебно-оздоровительным местностям и курортам²⁴⁶. Разграничение между данными категориями, между землями и правовыми режимами устанавливается границей населенного пункта в соответствии с пунктом 2 статьи 83 ЗК РФ²⁴⁷. Собственно граница населенного пункта определяется согласно пункту 3 части 1 статьи 19, пункту 3 части 3 статьи 23 ГрК РФ в документе территориального планирования муниципального уровня (далее – генеральный план). Именно граница населенного пункта как своеобразный географо-правовой феномен позволяет нам классифицировать все категории земель на два вида (исключая запас): используемые по функциональному назначению (земли населенных пунктов) и имеющие целевое назначение (сельскохозяйственного, специального, охранного, лесного и водного). Эта классификация важна для понимания различной природы видов категорий. Согласно поучению Президента Российской Федерации, в стране к 01 января 2027 года планируется завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и

²⁴⁶ Майборода В.А. Отмена деления земель на категории как сущностное изменение доктрины земельного права России // Правовые вопросы недвижимости. – 2016. – № 1. – С. 27-30.

²⁴⁷ Янкевич С.В. Проблемы установления и изменения границ населенных пунктов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 29-39.

направление сведений о местоположении таких границ для внесения в Единый государственный реестр недвижимости²⁴⁸.

Однако федеральная территория имеет свои границы, которые по свойствам установления и по своим сущностным характеристикам (природе) отличаются от границ населенных пунктов. И вместе с тем федеральная территория наделена полномочием принятия собственного генерального плана, а следовательно, и определения в нем границ населенных пунктов, которые будут отделять земли одних категорий от земель других категорий.

Еще раз подчеркнем необходимость четкого разграничения понятия федеральная территория и населенного пункта, в данном случае – поселка городского типа Сириус. Первое является публично-правовым субъектом, второе – географическим объектом, причем не имеющим легальной дефиниции в системе нормативного регулирования²⁴⁹. Граница населенного пункта соединяет эти понятия из юриспруденции и географии в единый феномен.

Наличие у публично-правового образования – федеральной территории именно этого публичного полномочия кардинальным образом дифференцирует данный субъект, созданный, как указывалось ранее, для специальных целей от иных субъектов, также создаваемых для специальных целей: территорий опережающего развития, инновационно-технологических центров, специальных административных районов, особых экономических зон, свободных портов и т.д.

Таким образом федеральная территория наряду с муниципальными образованиями наделена свойством через принятие документов территориального планирования осуществлять экономико-правовое управление землями не только как объектами недвижимости (отдельными земельными участками), но и как природными объектами, природным ресурсом. Соответственно, правосубъектность федеральной территории является сопоставимой с

²⁴⁸ Подпункт «а» пункта 2 Перечня поручений по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных», утвержденных Президентом России 11 августа 2022 года № Пр-1424. – URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/69149> (дата обращения 23.08.22).

²⁴⁹ Преодолевая данный недостаток регулирования, автором было дано определение населенному пункту в комментарии к статье 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

правосубъектностью иных публично-правовых образований даже вопреки ее отсутствию в качестве самостоятельного субъекта в лицах гражданского законодательства.

Это замечательное свойство управления землями через документы территориального планирования позволяет производить изменение целевого назначения земель (как отмечено выше, не просто категории, но вида категории), а вслед за этим – изменение территориальной зоны, то есть градостроительного регламента. При этом по смыслу регулирования стоит сделать вывод о том, что законодатель предполагает увеличение площади населенных пунктов за счет включения в них земель иных категорий, прежде всего земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда. Так, часть 6 статьи 32 ГрК РФ вводит годичный мораторий на регламент для земель, включенных в состав населенных пунктов из земель лесного фонда (за исключением лесных участков по «лесной амнистии»). Норм об установлении особенностей режима земель, исключаемых из состава населенных пунктов, действующая система регулирования не предусматривает. Отметим, что несмотря на то, что в работе постоянно отмечается причинность между установлением функционального зонирования документом территориального планирования и градостроительным зонированием, определяемым правилами землепользования и застройки, в формально-правовом смысле такой причинности не имеется. Но она выявлена по смыслу нормативного регулирования Верховным Судом Российской Федерации, который в пункте 57 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 г., указал, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Такой «манёвр» имеет экономическое следствие – повышение, причем значимое, осязаемое, наступающее «здесь и сейчас», инвестиционной привлекательности тех земель населенных пунктов, что все еще находятся в его

составе. И при таких обстоятельствах инвестор принимает чашу КРТ не как цикуту компромисса с публичным интересом, чье обретение так или иначе неизбежно, но как редкую возможность инвестировать и получить в результате этого значимый эффект (доход).

Еще один самостоятельный блок состава уникальности правосубъектности федеральной территории образуют правомочия собственника в отношении федерального имущества. В силу части 6 статьи 43 Закона № 437-ФЗ Правительством РФ устанавливаются особенности осуществления полномочий собственника органами публичной власти федеральной территории в отношении федерального имущества, переданного федеральной территории. Такие особенности установлены Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1764. Так, публично-правовое образование федеральная территория наделено правами от имени другого публично-правового образования Российская Федерация заключать отдельные имущественные договоры, не предполагающие отчуждения имущества; заключать договоры отчуждения имущества на основании условий, определяемых нормативными правовыми актами федеральной территории в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества; предоставлять имущество некоммерческим организациям, в которых оно выступает учредителем; списывать имущество; предоставлять имущество на праве хозяйственного ведения, оперативного управления подведомственным органам публичной власти федеральной территории предприятиям и учреждениям и предоставлять им земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или на основании договора аренды. И ряд других полномочий, среди которых особо выделим полномочие на предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, решения о прекращении прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, если иное не установлено федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Третий самостоятельный блок правосубъектности федеральной территории является ординарным, свойственным всем участникам гражданского оборота. Согласно части 7 статьи 43 Закона № 437-ФЗ федеральная территория выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями, гражданами и юридическими лицами. К федеральной территории применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей федеральной территории.

Что касается процессуальной правосубъектности, то федеральная территория наделена ею в том же объеме, что и иные участники соответствующих форм судопроизводства, но в отличие от субъектов РФ и Российской Федерации не обеспечивает формирование судов как самостоятельной ветви власти.

Интригующим выступает вопрос о гражданской, специально-отраслевой правосубъектности федеральной территории при наличии конституционной правосубъектности. То есть в качестве субъекта публично-правового характера федеральная территория поименована в Конституции Российской Федерации, но непосредственно ею не учреждена в отличие от иных публично-правовых образований уровня России и субъектов РФ. Вопреки всей триаде публичных субъектов федеральная территория не поименована в качестве субъекта в отраслевых законах: нет ее в качестве лица с наделением правами и обязанностями в ГК РФ, нет в ЗК РФ, ТК РФ, ЖК РФ и иных отраслевых как кодифицированных, так и не кодифицированных актах. С одной стороны, казалось бы, достаточно наличия специального закона о федеральной территории для формирования суждения о том, что данное образование – субъект с соответствующим объемом прав и обязанностей гражданско-правового характера, и полномочий в качестве публично-правового субъекта. Но таково же положение дел у иных образований, наделяемых публичными функциями: территорий опережающего развития, инновационно-технологических центров, особых экономических зон, особых административных районов и т.п. Эти образования, наделенные публичными

полномочиями, присутствуют в отраслевом законодательстве, но не поименованы в качестве субъектов гражданского оборота, поскольку гражданское законодательство не наделяет их субъектностью, предоставляя возможность участия в гражданском обороте через управляющие компании. Очевидно, что именно этот «родовой порок» переключался и на средства юридической техники, использованные законодателем при конструировании федеральной территории в качестве субъекта. Это действительно порок, ошибка, допущенная законодателем, который уже ее осознал. Так, законопроект № 183818-8 «О внесении изменений в статью 46.1 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»²⁵⁰, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 14 сентября 2022 г., в проектируемой статье 2 предусматривает необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» содержательного характера о том, что федеральная территория является участником земельных отношений. Аналогично проектируется и статья 3, согласно которой подлежат внесению изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», устанавливающая, что федеральная территория является субъектом градостроительных отношений.

Подводя итоги изложенному, следует заключить следующее. Во-первых, федеральная территория непосредственно Конституцией Российской Федерации не наделяется правосубъектностью в объёме, сопоставимом с правосубъектностью ординарных публично-правовых образований: России, субъектов России и муниципальных образований. Отсутствует гражданско-правовая и отраслевая субъектность: норма Конституции предполагает установление особенностей организации публичной власти, что непосредственно не означает возможности участия в гражданском и ином отраслевом обороте в качестве субъекта. Во-вторых, субъектностью публично-правового характера федеральная территория наделена

²⁵⁰ Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/183818-8> (дата обращения 28.10.22).

отраслевым законом, который, в свою очередь, и институализирует ее одновременно в качестве субъекта соответствующих отраслевых правоотношений, и устанавливает особенности такого субъектного участия. Ключевое свойство управления земельным ресурсом как пространственным базисом для застройки и как средством сельскохозяйственного и лесного производства сохранено за федеральной территорией как за субъектом, равноценным публично-правовым образованиям муниципального уровня. Это свойство уже выступает двигателем участия федеральной территории в имущественных правоотношениях, и, в-третьих, законодатель вынужден признавать это обстоятельство. В-четвертых, течение времени, фактическое участие федеральной территории в имущественном обороте неизбежно приведут к необходимости ее закрепления в качестве самостоятельного субъекта гражданского права. В-пятых, **обретение федеральной территорией правосубъектности является процессом, но не актом, реализованным вследствие ее учреждения, в связи с чем объем правосубъектности являет не только совокупность прав и обязанностей федеральной территории в том или ином правоотношении, но и сущностное свойство публичности, возможность нормотворчества, регулирования отдельных отношений.**

2. Новеллы в компетенциях органов публичной власти федеральной территории

В Законе от 22.12.2020 № 437-ФЗ реализовано несколько новых для Российской Федерации методов правового регулирования, используемых в государственном строительстве и управлении. Относительно первого из них – делегирования и реверсивного делегирования полномочий между уровнями властно-публичной организации – мнение автора приведено в параграфе втором главы первой настоящей работы, выявившем свойства автономии, позволившие постановить выводы о закреплении, перераспределении и обратном перераспределении полномочий различного уровня в органах публичной власти федеральной территории. Указано, что сочетание приведенных свойств нормативно-правовой реализации полномочий публично-правового образования – федеральной территории позволяет выявить наличие у данного субъекта публичных отношений свойства административно-правовой автономии, которое представляется возможным определить в качестве имманентного свойства публично-правового образования, заключающегося в способности принимать в установленном порядке правовые нормы, но источником которого является не суверенность народа как источника власти, а специальные задачи развития Российской Федерации, для достижения которой ей сочтена возможной обособленность данного режима от ординарного.

Не менее пристального внимания заслуживает и иная новация, явленная в Законе от 22.12.2020 № 437-ФЗ в части реализации регулятивных полномочий органами публичной власти федеральной территории не самостоятельно, а по согласованию с иными органами государственной власти Российской Федерации. По общему смыслу речь идет о принятии нормативных правовых актов органами публичной власти федеральной территории по отдельным вопросам, приведенным

в Законе № 437-ФЗ, только по согласованию с Правительством Российской Федерации.

Детально круг этих вопросов следующий:

- 1) Устав Федеральной территории, а также изменения в него (часть 3 статьи 5 Закона № 437-ФЗ);
- 2) Генеральный план федеральной территории (пункт 1 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);
- 3) Особенности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, сетям связи (пункт 10 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);
- 4) Особенности осуществления реконструкции сетей инженерно-технического обеспечения, электрических сетей, сетей связи, в том числе в связи с их переносом (пункт 11 части 2 статьи 46.1 Закона № 437-ФЗ);
- 5) Перечень государственных услуг в сфере градостроительной деятельности, предоставление которых, в том числе подача (направление) заявителем запроса (заявления) о предоставлении государственной услуги, иных документов, необходимых для предоставления государственных услуг, выдача (направление) заявителю документов по результатам предоставления государственной услуги, осуществляется исключительно в электронной форме (пункт 13 части 2 статьи 46.1 Закона № 437-ФЗ) ;
- 6) Особенности формирования и ведения информационных моделей объектов капитального строительства (пункт 14 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);
- 7) Особенности осуществления сноса объектов капитального строительства (пункт 15 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);
- 8) Особенности осуществления государственного строительного надзора (пункт 17 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);
- 9) Особенности проведения экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, результатов инженерных изысканий,

проводимых для подготовки такой проектной документации (пункт 18 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);

10) Особенности проведения публичных слушаний, общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности, в том числе в части определения случаев, при которых проведение соответствующих публичных слушаний, общественных обсуждений является обязательным (пункт 20 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);

11) Особенности осуществления строительства, эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (пункт 21 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ);

12) Условия и порядок изменения видов разрешенного использования земельных участков правообладателями таких земельных участков (пункт 22 части 2 статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ).

Кроме того, особенности осуществления государственного (за исключением налогового) контроля (надзора), муниципального контроля на федеральной территории устанавливаются нормативными актами органов публичной власти федеральной территории по согласованию с органами, уполномоченными в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 16 Закона № 437-ФЗ).

Также имеется и обратная схема – согласование Правительством Российской Федерации перед утверждением с органами публичной власти федеральной территории индивидуальной программы развития федеральной территории «Сириус» (часть 14 статьи 43 Закона 437-ФЗ).

В одном случае (пункт 1 части 1 статьи 8 Закона № 437-ФЗ) закреплена необходимость согласования с Администрацией Президента Российской Федерации. Согласно указанной норме, органы публичной власти федеральной территории по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации осуществляют отдельные полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданные в соответствии с

федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации.

Орган власти, чье нормотворчество сопрягается с условием его предварительного одобрения иным органом власти, не является самодостаточным. Таким образом, автономия компетенции органов публичной власти не соответствует содержанию этого понятия аналогичным органам государственной власти и органов местного самоуправления.

В понимании значения термина «компетенции» органа государственной власти, органа местного самоуправления либо, после включения в Конституцию России новой категории, органа публичной власти наблюдаются различные подходы. Советская правовая школа в целом рассматривала компетенцию органов управления, отделяя ее от предметов ведения и от юрисдикции.

Так, Б.М. Лазарев указывает, что компетенция органа управления представляет собой его права и обязанности осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере. В свою очередь, именно сфера задается органу управления извне, тогда как права и обязанности ему имманентны сущностью органа управления²⁵¹. Именно Б.М. Лазаревым выведено, что делегирование есть уполномочивание одним органом другого органа решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа.

О.Е. Кутафин и К.Ф. Шеремет, разрабатывая советскую концепцию управления, указывали, что компетенция является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей²⁵²

И.Л. Бачило, рассмотрев основные функции органа государственного управления, дала им оценку в качестве видов воздействия на объекты управления. Это может быть круг вопросов и категории дел, которые он рассматривает, круг субъектов и объектов, в отношении которых он осуществляет властные полномочия. Такой подход позволил дифференцировать функции на подфункции,

²⁵¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 11 - 87.

²⁵² Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. – М., 1986. – С. 31.

действия и операции, положив в основу деления критерий степени властного воздействия²⁵³.

Самостоятельную теорию компетенции разработал Ю.А. Тихомиров, одноименно выпустив монографическую работу, в которой определил понятие «компетенция», как «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел», выделив при этом следующие элементы компетенции: а) нормативно установленные цели, б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий²⁵⁴. Предварительные подходы к самостоятельной, уже постсоветской теории компетенции были сформулированы Ю.А. Тихомировым в такой же по названию статье²⁵⁵. В компетентностной доктрине самостоятельное место занимает компетенция нормотворчества. Понятие нормотворческой компетенции, в том числе и федеральных органов исполнительной власти и региональных органов исполнительной власти, имеет иную природу, нежели законодательное федеральное и региональное нормотворчество, облекаемое в форму законов.

Особо подчеркнем, что нормотворческая компетенция не рассматривается в современной доктрине в качестве делегируемой в отличие от компетенций в сферах управления, экономики, денежного обращения и т.п. Даже возможность применения легального насилия в иных правовых порядках уже рассматривается как полномочие, возможность передачи которого частному лицу не исключена: например, частные вооруженные формирования, частные учреждения исполнения уголовного наказания.

В основе идеи делегирования компетентностного полномочия в целом лежит доктрина государственных действий, разработанная Верховным Судом США, существо которой заключается в том, запреты федеральному правительству США и правительствам отдельных Штатов, наложенные Первой, Пятой и

²⁵³ Бачило И.Л. Функции органов управления. – М.: Юрид. лит., 1976. – С.69-83.

²⁵⁴ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юстицинформ, 2001. – С. 51-64.

²⁵⁵ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. – № 10(47). – 2000. – С. 22-32

Четырнадцатой поправками к Конституции США, являются столь же обязательными для частных лиц, как и для органов власти, в случае нарушения ими определенных прав и свобод. При разработке доктрины Верховный Суд США истолковал указанные поправки и законы, принятые в соответствии с ними, чтобы охватить многих лиц, не имеющих непосредственного полномочия (контракта) в Правительством США, с Правительством Штата. Например, возникли разногласия по поводу того, могут ли частные управляющие компании, управляющие городскими системами ЖКХ («город-компания») и тюрьмами (традиционно выполняемая государством), нести ответственность как государственные субъекты, если они нарушают основные гражданские права. На уровне закона этот вопрос остался нерешенным, но Верховный Суд США призвал частных лиц нести ответственность как государственные субъекты, когда они вступают в сговор с государственными чиновниками с целью лишить людей прав, закрепленных в Конституции США.

Например, в деле «Марш против Алабамы», 326 US 501 (1946), Верховный Суд США постановил, что закон штата о нарушении границ не может использоваться для предотвращения распространения религиозных материалов на тротуаре города, даже если тротуар был частью города частной компании²⁵⁶. Из этого следовал вывод о том, что открытие бизнеса для публики – это не действие государства, но выполнение «общественной функции».

В деле *Shelley v. Kraemer*, 334 US 1 (1948) ВС США резюмировал из положений той же доктрины, что если физическое лицо или организация просто заключает договор или отстаивает договорное право вне суда, то это не действие государства, но если физическое лицо или организация предъявляют иск о судебном обеспечении договорного права, то это действие государства²⁵⁷.

В деле *Brentwood Academy v. «Спортивная ассоциация средней школы Теннесси»*, 535 US 971 (2002) указано, что если государственные учреждения

²⁵⁶ Материалы дела «Марш против Алабамы», 326 US 501 (1946). – URL: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep326/usrep326501/usrep326501.pdf> (дата обращения 3.10.2021).

²⁵⁷ Материалы дела *Shelley v. Kraemer*, 334 Supreme Court of the United States. – URL: <https://www.courtlistener.com/opinion/104545/shelley-v-kraemer/> (дата обращения 10.09.2021).

являются просто членами частной организации, то действия организации не являются действиями государства, но если правительство «всепроникающе связано» с руководством частной организации, действия организации являются действиями государства. Эта связь была выявлена в том, что Правление однозначно одобрило правила Школьной ассоциации (TSSAA) и оставило за собой право постоянно пересматривать их в будущем. Более того, сотрудникам ассоциации назначались государственные пенсии. Ассоциация могла по существу «принуждать» участвующие школы следовать ее правилам, а государство поддерживало ее, она использовала поддержку полиции штата²⁵⁸.

Хотя само существо доктрины и критикуется в правовой системе США неверностью представления о том, что доктрина действий государства основывается на предположении, что последнее слово остается за людьми в определении характера и степени государственных услуг, которые они будут поддерживать своими налоговыми платежами²⁵⁹, однако рецепция приведенной доктрины очевидна в отечественном правопорядке в имплементации по настоянию Конституционного Суда РФ части 4 статьи 1 Федерального закона от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», распространившему действие закона не только на органы власти и местного самоуправления, но и на иных лиц, на которых исполнение публичных функций возложено (делегировано) законом. Указанная норма включена в закон в целях реализации п. 2 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которым были признаны неконституционными взаимосвязанные положения ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 приведенного закона в той мере, в какой они препятствуют распространению

²⁵⁸ Материалы дела *Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Assn.*, 531 Supreme Court of the United States. – URL: <https://www.courtlistener.com/opinion/118403/brentwood-academy-v-tennessee-secondary-school-athletic-assn/> (дата обращения 3.11.2021).

²⁵⁹ Wilson Ray Huhn // *The State Action Doctrine and the Principle of Democratic Choice* Hofstra Law Review, Vol. 34. - P. 1379-1460, 2006. University of Akron Legal Studies Research Paper No. 06-02.

положений данного федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридических лиц, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями. В п. 5 мотивировочной части указанного постановления Конституционный Суд РФ отметил, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан – поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации – эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы. Отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении принципа равенства и справедливости, вытекающего из ч. 1 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции.

В пп. 6, 6.2 мотивировочной части постановления от 18 июля 2012 г. N 19-П Конституционный Суд указал, что определение круга адресатов обращений граждан согласуется с положениями ст. 33 Конституции, из которой прямо не вытекает необходимость законодательного закрепления гарантий прав граждан при их обращении к иным, помимо органов публичной власти и их должностных лиц, самостоятельным субъектам правоотношений. Вместе с тем подобная возможность Конституцией не исключается: Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (см. постановления от 19 мая 1998 г. N 15-П, от 23 декабря 1999 г. N 18-П, от 19 декабря 2005 г. N 12-П, определение от 1 июня 2010 г. N 782-О-О и др.), а соответствующие

гарантии могут быть им установлены в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций как имеющей публично-правовое значение и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации (см. определения от 9 декабря 2002 года N 349-О и от 9 ноября 2010 года N 1483-О-О)²⁶⁰.

Так или иначе, но рассматриваемые отношения очевидно являются делегированием компетенций органами государственной власти, органами местного самоуправления в пользу органов публичной власти.

В вопросе нормотворческой компетенции также имеется несколько позиций, существо которых обобщено Ю.Г. Арзамасовым²⁶¹. Рассуждая о нормотворческих компетенциях органов исполнительной власти, он указывает, что «можно говорить о нормотворческой компетенции Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и отчасти федеральных служб как об особом виде нормотворческой компетенции». Основу этой компетенции составляет Конституция Российской Федерации, наделяющая Правительство России сферой полномочий (компетенцией) в статье 114 и предоставляющая ему право принятия имеющих обязательную силу актов в части 2 статьи 115.

Согласно части 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

²⁶⁰ Приведено по: Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Бондарева Э.С., Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». – Специально для системы «Гарант», 2020.

²⁶¹ Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – Специально для системы «Гарант», 2016. – С. 198-211.

Таким образом, Правительство Российской Федерации является лицом, наделенным компетенцией в сфере нормотворчества, одна из форм которого, ранее не поименованная, но теперь обретающая черты определенности будет именоваться «согласовательной».

Иное дело – Администрация Президента Российской Федерации. Данный орган формируется Президентом Российской Федерации, который сам наделен нормотворческой компетенцией, но не делегировавшей ее этому органу, чей статус определен Указом Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации». Согласно положениям названного документа, Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации. Данный орган не наделен нормотворческой компетенцией, и, следовательно, компетенция «согласования» реализации полномочий, предоставляемых органам публичной власти федеральной территории отдельными законами, указами и постановлениями, не может заключаться в определении порядка реализации этого полномочия в нормотворчестве.

В настоящее время нормотворческая функция Правительства России осуществляется на основании подзаконного нормативного акта – Регламента Правительства, утвержденного постановлением Правительства от 01 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». Данный документ содержит правовые нормы процедурного характера, регламентирующие нормотворческий процесс Правительства Российской Федерации, и не имеет такой процедуры, как «согласование проектов нормативных актов органов публичной власти федеральной территории».

Анализ непосредственно текста Закона № 437-ФЗ позволяет заключить, что компетенция органа публичной власти федеральной территории состоит из трех самостоятельных элементов: полномочий, правомочий и прав.

По смыслу названного регулирования полномочия – это властные потенции в определенной сфере, реализуемые органами публичной власти на основании норм-корреспонденций о полномочиях органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. При этом выделяются в качестве самостоятельных два акта: акт делегирования полномочия и акт принятия полномочия. В зависимости от формы делегирования – императивно, либо на основании соглашения полномочия являются присущими органам публичной власти федеральной территории, либо принятиями на исполнение с возможностью их обратного (реверсивного) возврата непосредственно компетентному органу государственной власти и (или) местного самоуправления.

Архитектура полномочий органов публичной власти федеральной территории таким образом может быть разделена на обязательные полномочия, обязанность исполнения которых является неотъемлемой, и факультативные, возможность исполнения которых зависит от наличия (отсутствия) соглашения о принятии их к исполнению органом публичной власти и о передаче их органом государственной власти, органом местного самоуправления.

Права органов публичной власти могут быть определены как возможности, реализация которых находится в дискреционном усмотрении непосредственно органов публичной власти федеральной территории. В отличие от полномочий права могут быть реализованы, но могут и остаться в потенциальном состоянии без каких-либо практических шагов до наступления в том необходимости.

Еще раз отметим: полномочие, переданное и принятое к исполнению, подлежит исполнению, являясь выражением публичной обязанности органа власти.

Так, органы публичной власти федеральной территории вправе:

- 1) участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации на условиях, данных субъектам Российской Федерации статьей 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В данной статье обусловлена возможность принятия нормативных правовых актов, а также государственных программ субъектом Российской Федерации в целях осуществления полномочий органов власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации при наличии на то федеральной нормы, и возможность закрепления дополнительных социальных мер поддержки вне зависимости от наличия федеральной нормы;

2) реализовывать права органов местного самоуправления городского округа, установленные статьей 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данная статья определяет перечень прав органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района. Реализация этих прав возможна за счет доходов местных бюджетов за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Поскольку органы публичной власти федеральной территории лишены самостоятельной доходной базы, а бюджет федеральной территории не предполагает иных доходов, нежели определены Федерацией, то вопрос о возможности осуществления двух приведенных прав не имеет свойства определенности и носит декларативный характер;

3) третье право – это право устанавливать особенности регулирования отдельных отношений, вводить экспериментальный правовой режим на федеральной территории «Сириус» в случаях, установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними указами Президента Российской

Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, и применять нормативные правовые акты, устанавливающие соответствующие особенности.

Дефиниция правовой категории «экспериментальный правовой режим» дана в статье 13 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», согласно которой он состоит в применении в течение определенного периода времени специального регулирования в отношении определенной группы лиц или на определенной территории, в том числе в полном или частичном отказе от применения определенной группой лиц или на определенной территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности.

В настоящее время закреплено регулирование отношений об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций одноименным законом от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ.

Таким образом, разница между особенностями регулирования в отдельных сферах и экспериментальным правовым режимом заключена во временной ограниченности последнего в силу требований о том закона.

Весь перечень отраслей, в которых может устанавливаться специальное регулирование, приведен в статье 44 Закона № 437-ФЗ и содержит 16 позиций, а градостроительная деятельность – четвертая в нем. Именно реализации этого права и касаются положения статьи 46.1. Закона № 437-ФЗ, установившей особенности осуществления прав в области градостроительной деятельности, условно разделив их на два вида – осуществляемые самостоятельно и осуществляемые по согласованию с Правительством РФ. Следовательно, в системе регулирования органов публичной власти федеральной территории установление особенностей регулирования есть не компетентностное полномочие, а право, возможность реализации которого находится под условием его предварительного одобрения Правительством РФ.

Изложенное влечет постановку нетривиального вывода о том, что нормотворчество по согласованию с Правительством РФ органов публичной власти – суть право органов публичной власти федеральной территории.

Вывод, приведённый выше, абсурден, поскольку нормотворчество обуславливается объективной потребностью внесения определенности в существующие общественные отношения, и поэтому не может иметь свойств реализуемого по усмотрению обладателя права, свойств свободы усмотрения. Тем не менее, приведённый вывод основан непосредственно на системе норм, регулирующих положение органов публичной власти федеральной территории. Следовательно, право органов публичной власти федеральной территории устанавливать особенности регулирования отдельных отношений представляет собой фикцию.

Изложенное обязывает констатировать, что установление особенностей регулирования – это отдельное, особое полномочие, возможность реализации которого поставлена под условие.

Реализация права под условием в действительности означает наличие сложного юридического состава, состоящего из собственно усмотрения по реализации права и встречной ему обязанности реализовать право при наступлении условия. Само условие, его наступление в рассматриваемых отношениях не носит объективного, не зависящего от воли сторон характера. Условие согласования одному органу его нормотворческой функции другим органом целиком является субъективным, полностью находящимся в воле согласующего субъекта. Однако, как уже отмечено выше, порядок такого согласования должен обрести свойства определенности, то есть должен иметь регламент, процедуру исполнения.

Третьим элементом компетенции органов публичной власти федеральной территории являются правомочия, под которыми понимаются имущественные права в отношении имущества, возможность определения юридической судьбы которого предоставлена его передачей из иного уровня публично-правовой организации – из Федерации, из состава имущества субъекта РФ, муниципального имущества.

Органам публичной власти предоставлено правомочие, но не предоставлено титула, то есть специального правообладания этим имуществом. Иначе говоря, хотя имущество, о котором идет речь, и находится в распоряжении органов публичной власти федеральной территории, но оно по-прежнему является соответственно федеральным, региональным либо местным.

Предположим, что сложность конструкции мотивирована нежеланием законодателя новеллизировать институт собственности гражданского права, дополняя его новым субъектом – федеральной территорией, окончательно разрушая пандектную конструкцию гражданского законодательства²⁶². Тем не менее, правомочие органов публичной власти федеральной территории суть элемент самостоятельной его компетенции, воплощение которому предполагается в создании унитарных предприятий, в создании казенных, бюджетных и автономных учреждений, в участии в хозяйственных обществах, в учреждении некоммерческих организаций, в осуществлении финансового обеспечения деятельности казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания бюджетными и автономными учреждениями, в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в заключении концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве, в осуществлении функций распорядителя бюджетных средств.

Возвращаясь к разработанному статьей 46.1. Закона № 437-ФЗ перечню особенностей осуществления градостроительной деятельности, отметим, что из всего перечня полномочий, содержащего двадцать два пункта, десять подлежат реализации через согласование с Правительством России. Рассматриваемая статья 46.1. Закона № 437-ФЗ самого порядка такого согласования не содержит, и он отсутствует в смежных публичных правоотношениях, что предотвращает возможность применения аналогии закона.

²⁶² Изменения в гражданское законодательство должны пройти через одобрение Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, чей подход к нормопроектированию отличается доктринальной обоснованностью.

Как констатировано приведенным анализом, доктрина компетенций Ю.А. Тихомирова, указавшего, что «полномочия органов исполнительной власти различных уровней государственной власти и местного самоуправления определяются исходя из предметов ведения»²⁶³, положениями Закона № 437-ФЗ опровергнута. Полномочия органов публичной власти определены отсылкой к полномочиям органов власти, наделением производными имущественными правомочиями и юридической фикцией прав, то есть полномочиями под условием.

Новый инструмент по нормотворчеству «по согласованию» позволяет, кроме того, указать, что орган публичной власти не обладает полнотой нормотворческой автономии в закрепленной за ним компетентностной сферой, и перечень реализуемых полномочий в статье 8 Закона № 437-ФЗ не является достоверным в смысловом наполнении ординарного правопонимания термина «орган власти». Более того, по смыслу, даваемому дефиницией части 1 статьи 2 Федерального закона от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», органам публичной власти имманентно свойство их единства, неразрывности друг от друга. Именно так изложено в указанной норме: «под единой системой публичной власти понимаются... органы в совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах... свою деятельность...».

Вывод об отсутствии нормотворческой компетенции у органов публичной власти также основан и на выше приводившемся положении пункта 1 статьи 8 Закона 437-ФЗ, согласно которому органы публичной власти федеральной территории осуществляют отдельные полномочия по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации.

Следовательно, органы публичной власти по своей природе не являются органами, а представляют собой *in extremo* (окраину) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

²⁶³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юстицинформ, 2001. – С. 87, 114.

Резюмируя изложенное, следует констатировать следующее.

1. Природа органов публичной власти федеральной территории отлична от природы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данные термины не являются синонимами, их смысловое наполнение различно, а органы публичной власти федеральной территории производны в компетентностной сфере от органов власти и органов самоуправления.

2. Рассмотренные в настоящем исследовании особенности регулирования градостроительной деятельности позволяют заключить, что архитектура полномочий органов публичной власти федеральной территории состоит из двух уровней. Первый – это полномочия, обязанность исполнения которых является неотъемлемой, второй – полномочия, возможность исполнения которых зависит от наличия (отсутствия) соглашения о принятии их к исполнению органом публичной власти и о передаче их органом государственной власти, органом местного самоуправления.

3. Установление особенностей регулирования отдельных правоотношений в границах федеральной территории фактически представляет собой особое полномочие, проявляющее новое свойство органов публичной власти – единство, находящееся в неразрывности вследствие способа осуществления.

3. Экспериментальные правовые режимы в границах федеральной территории

Федеральные законы и принятые в соответствии с ними указы и постановления Президента и Правительства Российской Федерации предусматривают случаи, в которых органы публичной власти федеральной территории могут вводить экспериментальный правовой режим, закрепляя особенности его действия соответствующими нормативными правовыми актами. Данное право закреплено в числе их полномочий Статьей 8 Закона № 437-ФЗ.

Исходя из статьи 13 Закона № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г., экспериментальный правовой режим – это введение на определенный срок специального регулирования, распространяющегося на определенную территорию или группу лиц и подразумевающего возможность отмены или изменения применения обязательных требований, применение которых регламентировано данным законом. Субъекты установления обязательных требований:

- федеральные законы;
- Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и его правосоставляющие акты;
- положения, закрепленные в международных договорах РФ, действующие на территории государства и не требующие для своего применения создания внутригосударственных нормативных правовых документов;
- акты и муниципальных образований субъектов России.

Сокращению числа обязательных требований, количества мероприятий по выявлению их соблюдения, размера ответственности посвящена административная реформа, получившая в литературе название «регуляторная гильотина». Такое название дано (и не только в доктрине, но и напрямую – в статье 15 названного закона) по тем основаниям, что комплексом названных так мероприятий именуется

реформа контрольно-надзорной деятельности, итогом которой ожидается ревизия всех обязательных требований, чье действие сохранено еще с периода социалистического регулирования, и отмена тех требований, что не подвергнутся реформации. В ходе данной реформы произошла глобальная инвентаризация нормативных правовых актов, нормативных актов, технических стандартов и правил: выявлены те, что необходимы к реализации в нынешний технологический период, а не имеющие под собой предмета регулирования, устаревшие, в том числе и по обстоятельствам направленности на регулирование несуществующих в первой четверти двадцать первого века производственных процессов, отменены.

Основополагающей задачей гильотины, ее сверхидеей, выступила необходимость обеспечения удовлетворения потребности производственных отношений в установлении определенности требований к сопровождению производственного процесса.

Результаты реформирования контрольно-надзорной деятельности уже получили положительные оценки в юридической литературе: по мнению Е.В. Шестаковой, новая модель контрольно-надзорной деятельности базируется на онлайн-реестре обязательных требований. Оператор реестра – Минцифры, что обеспечивает прозрачность данной модели и контроль над соблюдением законных прав проверяемого в ходе проведения непосредственно самой процедуры, формирования отчета о полученных результатов и на других этапах²⁶⁴.

Однако непосредственно сам экспериментальный правовой режим как часть системы действующего регулирования в установленном вышеуказанным законом порядке во всей полноте своей сути в данное время присутствует лишь в области цифровых инноваций. Описание его самого, порядка и сфер его применения дано в Федеральном законе 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». Для обеспечения исполнения данного закона и закрепления экспериментальных правовых режимов

²⁶⁴ Шестакова Е.В. Защита прав юридических лиц при проверках контролирующими органами: применение положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». – «Право Доступа», 2021.

на определенных территориях и определенных сферах цифровых инноваций Правительство РФ приняло комплекс правовых актов. Они предусматривают возможность установления экспериментального правового режима в таких сферах, как

- телемедицина;
- беспилотные транспортные средства (автомобили и воздушные суда);
- сельское хозяйство;
- рынок финансов и инвестиций;
- дистанционная торговля товарами и услугами архитектурно-строительного проектирования;
- строительство;
- предоставление муниципальных и госуслуг;
- осуществление муниципального и госконтроля (надзора);
- промышленное производство;
- иные разработки, установленные Правительством РФ – например, связь, отнесенная Постановлением № 2149 от 18 декабря 2020 г. к сферам, где возможно установление экспериментального правового режима.

Что касается архитектурно-строительного проектирования, строительства, капремонта, эксплуатации, реконструкции или сноса объектов капитального строительства, зданий и сооружений, то частичным проявлением возможности установления в данной сфере экспериментального правового режима можно считать положения статьи 5.4-1. Федерального закона 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»: они регламентируют градостроительную деятельность в границах федеральной территории «Сириус» путем закрепленных в них особенностей технического регулирования, которые устанавливаются органами публичной власти федеральной территории, соответствуют требованиям данного закона, но имеют особенности применения и направлены на обеспечения требуемого уровня безопасности объектов капитального строительства, зданий и сооружений. При этом органы публичной власти федеральной территории полномочны даже принимать отдельные национальные стандарты и правила в

данной части. Единственное исключение – случаи, когда подобные требования негативно влияют на безопасность зданий, сооружений и их инженерно-технических коммуникаций.

Очевидно, что именно в приведенной связи объекты федеральной территории в части достижения цели в области спорта имеют такие технические параметры: бассейны, тренажёрные залы и игровые площадки²⁶⁵. Дальнейшее развитие в данной сфере предполагает необходимость институализации многоконтурных земельных участков в оборот для размещения объектов федеральной территории. Размещение объектов федеральной территории предусматривает двухуровневые парковки (стилобаты), двухуровневые переходы через улично-дорожную сеть, двухуровневый переход через железнодорожное полотно в районе кластера «Технологии» с плоскостным спортивным сооружением, размещение здания полиции на двух обособленных контурах, здание научно-технического университета и т. д.

Одновременно с вышеозначенным система нормативного регулирования позволяет выдавать разрешение на строительство, ввод в эксплуатацию и выдачу градостроительных планов нелинейным объектам капитального строительства, возводимых на двух и более участках земли. Данная возможность имеет место при условии смежества - если застройка ведется на смежных участках (то есть имеющих общую границу) и закреплена в Постановлении Правительства РФ от 6 апреля 2022 г. № 603, обеспечивающем исполнение 6 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Хотя по смыслу положений, содержащихся в части 2 статьи 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации, понятие смежества можно рассматривать и в качестве соседства двух и более земельных участков без общей границы, но в пределах одного элемента планировочной структуры. Однако такое смежество, не имеющее общей границы, но объединяющее земельные участки единством элемента планировочной структуры,

²⁶⁵ Заседание попечительского совета фонда «Талант и успех». – URL: <http://kremlin.ru/press/announcements/68379> (дата обращения 25.02.21).

выделение которого осуществляется документацией по планировке территории, не являясь смежеством в земельно-правовом смысле, должно получить иное наименование, с тем чтобы институт смежества, используемый в земельном законодательстве и в законодательстве об регистрации недвижимости, устойчивость правоприменительной практики которого не вызывает сомнений, был оставлен в работающем состоянии. Соответственно для доктринальных целей обозначения земельных участков, наделяемых единством функции размещения на них единого объекта федеральной территории, представляется уместным использовать термин «синтагма», сопорядок. При этом единство сопорядочных земельных участков необходимо отграничить от многоконтурных земельных участков. Автор пояснял, что многоконтурный земельный участок – это участок, границы которого состоят из нескольких замкнутых контуров (границ других земельных участков), отделенных друг от друга другими землями. В реестр государственного кадастрового учета он включался под наименованием «единое землепользование», а земельные контуры, его составляющие, – под наименованием «обособленные» или «условные» участки. Данное пояснение соответствует утратившему силу с 17 мая 2008 г. Федеральному закону от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», а письмо Минэкономразвития РФ 2009 г. № 266-ИМ/Д23 «О многоконтурных земельных участках» и вовсе институализировало оборот многоконтурных земельных участков в отсутствии в действующем законодательстве их легального определения. Так, п.1 данного письма допускает, что теперь в ходе постановки на кадастровый учет отдельный номер может присваиваться как всему многоконтурному участку, так и отдельным контурам, которые при этом не являются земельными участками или частями в составе многоконтурного земельного участка²⁶⁶.

Следовательно, экспериментальный правовой режим, основы к формированию которого в части размещения объектов федеральной территории определены названными выше в настоящем параграфе нормативными правовыми

²⁶⁶ Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – Специально для системы «Гарант», 2018.

актами, не исключает возможности закрепления и особенностей такого режима применительно к земельным правоотношениям, вводя в оборот сопорядочество земельных участков, то есть смежества в границах элемента планировочной структуры.

Однако наибольший интерес вызывают, безусловно, возможности реализации экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, поскольку именно они являют собой одну из целей создания федеральной территории.

Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2020 г. № 1979 «Об утверждении Правил ведения реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и доступа к нему» установило создание этого реестра, порядок и правило занесения в него решений о введении экспериментальных правовых режимов. Постановлением Правительства Российской Федерации № 1750, принятым ранее, 28 октября 2020 г., определен перечень технологий, подлежащие реализации в условиях введения экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций. В него входят:

- нейро- и ИИ-технологии;
- технологии работы с big data («большими данными»);
- квантовые технологии; производственные технологии;
- технологии робототехники и сенсорики;
- технологии систем распределенного реестра;
- технологии беспроводной связи;
- технологии виртуальной и дополненной реальности;
- технологии промышленного Интернета («Интернет вещей»);
- отраслевые цифровые технологии.

Таким образом, установление экспериментальных правовых режимов в названных сферах осуществляется исключительно с регулированием нормативным актом Правительства Российской Федерации. Однако непосредственно сама организация публичной власти федеральной территории не является ординарной, сопоставимой с системой организации государственной власти и местного

самоуправления. Соответственно, особенности организации публичной власти в федеральной территории, устанавливаемые федеральным законом согласно части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации, предполагают возможность введения экспериментальных правовых режимов непосредственно органами публичной власти федеральной территории, в том числе в случае, если регулирование такого режима уже осуществляется федеральным законом. То есть правовые режимы, рассматриваемые в качестве экспериментальных в условиях консолидации всех уровней публичной власти в органах публичной власти федеральной территории, могут реализовываться посредством:

- использования социального кредита для стимулирования переезда на новое место жительства с критериями востребованного образования и возраста;
- использования иных систем налогообложения: снижение НДС, акцизов и введение дифференцированного НДФЛ с предоставлением свободы усмотрения непосредственно плательщиком во внебюджетные фонды (в том числе – семейными пенсионными, медицинскими и социальными «пакетами»);
- использование криптовалютных платёжных средств, непосредственная их генерация, обеспечение оборота.

Кроме того, особенности закона о федеральной территории могут включать норму прямой корреспонденции со ст. 13 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», то есть устанавливать правовые режимы в части освобождения от соблюдения обязательных требований, от государственного надзора и муниципального контроля.

Описываемые возможности в конечном счете позволяют реализовать так называемые «умные» технологии (умный транспорт, единая информационно-социальная среда, основанная на социальных кредитах, умные дома и т.д.) с одновременной экспериментальной апробацией и фактической реализацией. Сама по себе экспериментальная апробация, регламентация которой возможна на условиях нормируемости актами Правительства Российской Федерации, либо посредством создания федеральной территории органами публичной власти

федеральной территории в порядке, который подлежит закреплению законом о данной федеральной территории. До непосредственной апробации умные технологии представляют собой цифровые слепки реальности без подтверждения (опровержения).

Более того, экспериментальные правовые режимы, основанные на возможности их применения единым органом публичной власти, объединяющим в себе полномочия как нормотворца, так и технического регламентатора, позволяют осуществить легализацию технологических решений, иной способ вовлечения которых в техническое нормирование невозможен. То есть возможности рассматриваемых экспериментальных правовых режимов не исчерпываются указанной, но и могут включать в себя реализацию информационно-технического обеспечения интеграции в повседневную практику «умных» технологий, а также разрешить вопрос имплементации института социального кредита. Вопреки неприятию данного инструмента целесообразность его использования в федеральной территории очевидна. Этот инструмент возможен к использованию для стимулирования привлечения социально активного населения, для формирования полной цифровизации в управлении и для проведения апробации отдельных инструментов управления: налогообложение, система общественного транспорта, технологическая интеграция различных производственных цепочек в единство формирования конечного рыночного продукта.

Комплекс «умных технологий» состоит из следующих общих разделов.

Платформа лояльности горожан к решениям «умного города» – совокупная ценностно-ориентированная оценка качества жизни в «умном городе», реализующая вычисление и аналитику показателей «умности» города в соответствии с концепцией «умного города» как системы управления городскими ресурсами. Предназначена для реализации интеллектуального подхода к внедрению современных технологий для создания нового качества жизни населения.

Цель – оценка своевременности внедрения решений «умного города» с точки зрения готовности города и ожидаемой лояльности горожан.

Задачи: 1) выявление причинно-следственных связей между характеристиками восприятия и процессами городской среды; 2) создание на основе когнитивных технологий объяснимых подходов к оценке восприятия жителями городской среды; 3) формирование решения, тиражируемого на разные социокультурные общности и различные формы поселений; 4) формирование основы для проектирования, оценки и сопровождения различных сервисов умного города; 5) создание комплекса решений «умного города» – экосистемы модулей и компонентов, направленных на решение задач «умного города», являющихся отчуждаемыми цифровыми объектами, но подчиняющихся общей концепции; 6) внедрение и апробация института социального кредита.

Решения «умного горожанина» – сервисы привлекательных прогулочных маршрутов; обеспечения домов объектами социальной инфраструктуры; подбора авто, средств индивидуального передвижения и иной «распределенной собственности»; навигации по актуальным локациям интереса.

Решения «умного управления» – 3-D-модель управления развитием территории. Сетевая система проектно-планировочных решений комплексного развития территорий, каждая из которых самодостаточна в плане обеспечения жизнедеятельности.

Решения «умного транспорта» – оптимальная сеть магистральных маршрутов общественного транспорта; моделирование глобальных транспортных систем; интеллектуальные транспортные системы; планирование развозки сотрудников.

Решения «данные в «умном городе» – мониторинг активности горожан в городе на основе социальных сетей; мониторинг жалоб и обращений; извлечение данных средств видеонаблюдения и данных изображений.

Решения «умного благоустройства» – оптимальное планирование и размещение пешеходных дорог и пешеходных переходов, объектов на территории города, городского освещения; планирование оптимального расписания работы оборудования городского освещения; обнаружение нелегальных вывесок и надписей на фасадах зданий.

Комплексное решение «социального кредита жителя умного города» – рейтингование социализированности жителя на основе образования, трудового стажа, семейного положения; формирование индивидуальных предложений, основанных на системе рейтингования (ценовых в розничной торговле; оплате труда; в пользовании «распределенной собственностью» и т.д.) – например, переезд в город позволяет получить значимое количество социального кредита, аналогично – востребованная специальность, количество детей (иных иждивенцев), регулярное посещение фитнес-центра и т. д.

Резюмируя изложенное, стоит заключить, что экспериментальные правовые режимы, правом на введение которых наделены органы публичной власти федеральной территории, полностью конгруэнтны идее объединения публичной власти в единых органах, сочленения полномочий в этих органах и формирования правопорядка, позволяющего в заданных условиях осуществить при необходимости реализацию сопорядочения земельных участков для целей размещения на нескольких единого объекта федеральной территории; легализовать через уполномоченный орган отдельные технологические решения; сделать реальностью повседневные практики использования умных технологий, включая технологии социального кредита.

4. Принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории

Закон № 437-ФЗ не сформировал самостоятельного формального перечня принципов правового регулирования органов публичной власти федеральной территории вопреки тому обстоятельству, что, являясь первым в ожидаемой череде аналогичных публично-правовых образований, мог предоставить последователям направление формирования отраслевого регулирования своеобразные рельсы, следуя которым создаваемое формирование направлялось бы не в веер открываемых возможностей, но к задаваемой цели задачами создания. Приведенное замечание основано на том обстоятельстве, что буквальное лингвистическое толкование конституционного положения ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации имеет множественное число в части регулирования федеральных территорий. Так, дословно в норме указано: «Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом». То есть Конституцией Российской Федерации предполагается закон не о каждой отдельно взятой федеральной территории, а единый закон об организации органов публичной власти, который должен регулировать общие вопросы организации и функционирования публичной власти на любых федеральных территориях, а также иные вопросы по порядку создания, упразднения и изменения таких территорий. Иное мнение высказывают Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас, которые указывают на три возможных варианта реализации названной нормы, конкретные параметры которых находятся в дискреции законодателя. Так, они полагают возможным первый вариант: принятие в каждом случае создания такой территории специального федерального закона. Второй вариант – принятие федерального закона, регламентирующего общий порядок создания федеральных территорий, согласно которому конкретное решение по образованию территории

будет приниматься в ином порядке, и третий вариант – это создание всех федеральных территорий одним федеральным законом²⁶⁷.

Однако течение времени показало, что реализован первый вариант, и особенности организации публичной власти в границах федеральной территории установлены Законом № 437-ФЗ.

Прежде чем выделить принципы организации этой власти, следует остановиться на значении и природе собственно «публичной власти». Появление термина в практическом обороте правоприменения явлено с легкой руки Конституционного Суда Российской Федерации, который впервые употребил его в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и в дальнейшем воспроизводил его в иных своих актах. По смыслу этот термин должен был демонстрировать взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления в условиях их институциональной обособленности, заложенной в ст. 12 Конституции РФ.

В Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» КС РФ употребил понятие «уровни публичной власти», указав следующее: «определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения РФ и ее субъектов, относится к ведению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений ст. 72 (п. «н» ч. 1), 73 и 130 Конституции РФ».

²⁶⁷ Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (Хабриева Т.Я., Клишас А.А.). – М.: Норма: Инфра-М, 2021. – С. 128.

В дальнейшем в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П КС РФ уже прямо указал, что «публичная власть может быть и муниципальной», состоящей из триады составных элементов: свой субъект – местное сообщество, население муниципального образования, своя территория и свои полномочия. Эта же позиция мотивирована и в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

Таким образом, термин введен судебным творчеством и в настоящее время легализован, то есть используется непосредственно в Конституции России и в законодательных актах. Понятие «публичная власть» использовано в наименовании Федерального конституционного закона о поправках к Конституции России и многократно повторяется в тексте Конституции: 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.

В системе законодательного регулирования дано определение понятию «единая система публичной власти» в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». По данной норме под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ 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.

В доктрине общее представление о публичной власти и органах публичной удачно выражено профессором С.А. Авакьяном, который указал: «В науке конституционного права является устойчивым представление о публичной власти как широком явлении, основой которого является принадлежность всей полноты

власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления»²⁶⁸.

Следуя вышеприведенной легальной дефиниции единой системы публичной власти, рассматриваемой через фундаментальный принцип деления власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, неизбежна постановка вывода о том, что органы публичной власти в системном единстве – это представительные (законодательные) органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления, исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Такое утверждение основано на трех нижеследующих доводах:

во-первых, федеральные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления в единстве системы органов публичной власти находятся в совокупности;

во-вторых, поименованные органы действуют на основе в том числе принципа согласованного функционирования;

в-третьих, совокупность и согласованность функционирования позволяют в единстве системы органов публичной власти осуществлять передачу полномочий между уровнями публичной власти.

Изложенное позволяет утверждать, что судебная власть в единую систему органов публичной власти не включена, поскольку:

во-первых, совокупность с уровнем местного самоуправления невозможна ввиду отсутствия судов судебной системы России на муниципальном уровне;

во-вторых, согласованное функционирование между уровнями организации судебной системы не предполагается, а допускается исключительно институциональная последовательность в рассмотрении отдельных категорий гражданский и уголовных дел между федеральными судами и мировыми судьями;

²⁶⁸ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – N 4. – С. 64.

в-третьих, передача полномочий между уровнями федеральных судов и мировыми судьями – это изменение процессуального закона о подсудности дел, исключаящее наличие к тому воли собственно судов, а реализуемое законодательной властью;

в-четвертых, согласно части 1 статьи 118 Конституции России, детализированной в положениях Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», судебная власть осуществляется исключительно судом в составе профессиональных судей и лиц, привлекаемых к отправлению правосудия – присяжных и арбитражных заседателей. Судебная власть самостоятельна и не зависит от законодательной и исполнительной ветвей власти и ее осуществление происходит в определенных Конституцией формах: конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводства.

Таким образом, отправление правосудия как реализация судебной власти осуществляется как на профессиональной, так и на делегируемой из народа (высшего источника власти) основе, то есть сочетает в себе свойства исполнительной ветви власти (профессионализм) и представительной ветви власти.

Носитель судебной власти – судья, который является физическим лицом, а не органом. В настоящее время суд, судья рассматриваются в качестве противовеса двум иным ветвям власти, традиционно приводимых на первом месте, тогда как судебная власть следует лишь на замыкающем, третьем месте. Такое положение представляется неверным как по существу, так и ретроспективно. Заслуживающими внимания обстоятельствами являются утверждения о разнообразии воплощения судебной власти на протяжении исторического периода развития современной цивилизации. Судебная власть как власть, непосредственно применяющая и трактующая закон, воплощалась по-разному, именно такое понимание приводится автором при комментировании статьи 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Так, из содержания Книги Судей Израилевых (Ветхий

Завет) следует, что судьями именовались лица, управлявшие еврейским народом в период от Иисуса Навина до воцарения первого царя Саула. В случае отступления от своего Бога израильский народ порабощался. Для освобождения от порабощения народ обращался к Богу с просьбой об избавлении, в результате чего Бог воздвигал из среды народа судью – лицо, возглавлявшее освобождение. В этом контексте судья – сакральная фигура, возвращавшая народ в лоно закона, в данном случае Божьего.

В Древнем Риме формализация судебной власти в фактически самостоятельную произошла в 367 г. до нашей эры по закону Лициния-Секстия, согласно которому плебеи получили право быть консулами, ранее у них была изъята возможность быть судьями. Для отправления правосудия в городе, до этого безраздельно принадлежавшего консулам, была учреждена должность претора – младшего товарища консулов. Преторы избирались сроком на один год на Марсовом поле. Фактически каждый из избранных преторов воспроизводил в своем учредительном эдикте положения из предшествовавшего преторского эдикта, дополняя его своими правилами. В результате частью правового наследия Рима является преторское право, то есть нормы, формулирование которых осуществлялось источником судебной власти. С распространением авраамических религий функции суда как органа либо лица, отправляющего правосудие, то есть осуществляющего наказание за преступление, разрешающего спор и формирующего общее правило поведения в спорной ситуации, а также обладающего возможностью обеспечения исполнения такого наказания и разрешения спора, осуществлялись лицами, отправляющими всю полноту власти от имени Бога. В Европе такими лицами выступали монархи, а в части территорий распространения ислама – муфтии, при совмещении функций духовного и военного лидерства.

Победившая в эпоху просвещения доктрина деления властей на три ветви является общепризнанной на сегодняшний день. Сама по себе идея расщепления, разделения власти с тем, чтобы предотвратить диктатуру, реализовывалась на протяжении практически всей истории. Например, в государственном устройстве

Рима прослеживается деление на независимо властвующие институты: консулов, сенат и комиции. Имеющаяся, помимо представления Дж. Локка и Ш. Монтескье, возможность деления властей сформулирована Сунь Ятсеном в первой четверти XX в.²⁶⁹, согласно которой государственное устройство должно основываться на разделении на пять самостоятельных ветвей: законодательную, исполнительную, судебную, контрольную (иногда переводимую как селективную) и экзаменационную²⁷⁰.

Соответственно, без отдельно существующей судебной ветви власти суждение о возможности самостоятельности законодательной и исполнительной ветвей голословно, и перечень видов ветвей власти необязательно должен приводиться в том порядке, что указан в статье 10 Конституции Российской Федерации. Еще раз подчеркнем: отсутствие судебной власти означает отсутствие независимости (самостоятельности) и представительной, и исполнительной власти. То есть означает тиранию.

Но при этом часть 2 указанной статьи 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» указывает, что координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется Президентом Российской Федерации и в пределах полномочий Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Ergo, судебная власть лицами ее осуществляющими (судьями) не включена в понятие единой системы органов публичной власти.

Неполноценность нормотворческой компетенции органов публичной власти федеральной территории, выявленная в параграфе 1 главы 4 настоящей работы, – второе важное обстоятельство, обуславливающее необходимость выявления принципов правового регулирования органов публичной власти федеральной

²⁶⁹ Тихвинский С.Л. Завещание китайского революционера: Сунь Ятсен: жизнь, борьба и эволюция политических взглядов. — М.: Политиздат, 1986. — С. 102.

²⁷⁰ Жеребцов А.Н., Киреева Е.Ю. Пешкова (Белогорцева) Х.В. Баранов И.В., Майборода В.А., Парфирьев Д.Н., Струков К.В., Чернусь Н.Ю. // Комментарий к Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (коллектив авторов). — Специально для системы «Гарант», 2021.

территории. Начиная с Устава федеральной территории и заканчивая иными, не столь важными нормативными правовыми актами, их принятие происходит самими органами публичной власти *in extremis*, то есть уже на излете, после одобрения органом государственной власти Российской Федерации (Администрацией Президента России, Правительством России, федеральными органами исполнительной власти).

Из этого следует вывод об отличии природы органов публичной власти федеральной территории от природы входящих в единую систему органов публичной власти органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Третьим, заслуживающим отдельного упоминания, является указание на свойство территориальности федеральной территории, сущность которого раскрыта в параграфе четвертом главы первой настоящей работы, в которой, в частности, сформулированы выводы о наличии свойств юридической фикции границ федеральной территории.

С учетом указанных обстоятельств предлагаются к обоснованию следующие принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.

первый принцип – объединение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в системе органов публичной власти федеральной территории;

второй принцип – формирование органов публичной власти смешанными методами: делегированием полномочий от избирателей и делегированием полномочий от главы государства и от исполнительных органов федерального и регионального уровней;

третий принцип – отсутствие самостоятельности в осуществлении органами публичной власти предоставленных им полномочий государственного управления и наличие самостоятельности в осуществлении полномочий в вопросах местного значения;

четвертый принцип – условность территориальной автономии, означающая, с одной стороны, возможность вовлечения в понятие территории федеральной территории акватории водного объекта, а с другой стороны – установление границы «сверху» положением федерального закона, но не достижением консенсуса с субъектом, имеющим общую с федеральной территорией границу;

пятый принцип – смещение баланса разделения властей к представительному органу публичной власти, выраженному в отсутствии самостоятельного противовеса в части нормоконтроля и заменённому на предварительное согласование нормативного регулирования;

шестой принцип – умаление возможности верховного источника власти на самостоятельность формирования представительного органа. Само существо данного органа, выражаемое словом «представительный», возможно к использованию только с оговоркой, поскольку представительство в нем народа не составляет всего состава данного органа;

седьмой принцип – подчиненность порядка формирования органов публичной власти федеральной территории конкретным интересам и целям ее создания без возможности его универсализации применительно к неопределенному кругу федеральных территорий;

восьмой принцип – обоснованность существования федеральной территории в качестве территориальной составляющей Российской Федерации через реализацию концепции публичной власти;

девятый принцип – обеспечение самостоятельности местного самоуправления в федеральной территории посредством предоставления права на участие в формировании органов публичной власти федеральной территории;

десятый принцип – финансовое обеспечение полномочий органов публичной власти федеральной территории, соотнесенное с возможностью регулирования отдельных налоговых отношений;

одиннадцатый принцип – гласность в деятельности органов публичной власти федеральной территории, в том числе посредством процедур публичных слушаний;

двенадцатый принцип – механизм особенностей государственного и муниципального контроля (надзора), с одновременным сохранением ординарного финансового контроля и общего прокурорского надзора.

Предложенный перечень принципов организации механизмов формирования органов публичной власти охватывает все закреплённые в нормативном правовом регулировании федеральной территории аспекты. Суждение о значимой разнице между проектируемым регулированием отношений и фактическими коррективами, которые вносятся в данное регулирование, может выступить наиболее банальным, однако не отменяющим констатирующего обстоятельства. Публично-правовое образование, не имеющее исторических основ для возникновения, например, таких распространённых в мировой практике создания федеральных территорий, как противостояние колониальному владычеству, либо вождение по реализации сверхидеи и экономического рывка, вызванного ее реализацией, а обусловленное необходимостью сохранения олимпийского наследия, обречено на возможность своего развития только через преломление волевого импульса по созданию в призме выявления и развития талантов в среде молодежи. Говоря в целом о том, что выявление и развитие талантов представляет собой прекрасный полигон для продвижения идей и концепций, непосредственно репетируемых сознанием с несформированным критическим барьером, можно приводить разнополярные исторические примеры. В которых на одном полюсе будут находиться хунвейбины, на другом – гиганты Кремниевой долины, заложенные к созданию талантами, не получившими ординарной социализации. И в том, и в другом случае молодые люди не имели ортодоксального образования, более того – очевидно, считали его для себя неприемлемым. Но поразительность в разнице достигнутых результатов заставляет осознать, что специальность целей и задач, поставленных при создании федеральной территории, не означает возможность их разрешения посредством выявленных и проанализированных принципов организации механизмов формирования публичной власти в границах федеральной территории. Напротив, этот анализ указывает, что в настоящее время не сформированы принципы организации публичной власти федеральной территории, позволяющие достичь

цели не только сохранения олимпийского наследия, но и инновационного развития, основанного на выявлении и реализации талантов в Российской Федерации. Представляется уместным в данном аспекте указать, что традиционные средства воспитания и обучения могут выявить таланты, но не предлагают возможностей к их самореализации. Очевидно, что такие возможности должны быть организованы непосредственно органами публичной власти федеральной территории, а для этого механизмы их формирования не должны основываться на приведенных выше принципах, поскольку на данных принципах возможно организовать ординарное управление для ординарных жителей. Предполагаемая организация публичной власти именно для закрепленных целей в целом не направлена на их достижение, а преследует цель оптимизации публично-правового управления как самостоятельного института. При таком положении верным будет предложить изменить саму парадигму публичной власти в границах федеральной территории и позиционировать ее не в качестве публично-правового института, оказывающего публичные услуги неопределенному кругу лиц, за ними обращающимися, но в качестве продавца инновационных продуктов корпоративным субъектам.

Таким образом, становится понятной необходимость построения модели отношений, в которых субъектами должны выступать институты инноваций, с одной стороны и корпорации — с другой стороны. Объектом отношений должны являться отношения, направленные на оборот инноваций, чье определение возможно представить как воспроизводимая в условиях массового производства ценность, создание которой требует наличия специальной подготовки, а производство возможно к организации в устоявшихся технических условиях оборота. В свою очередь, специальную подготовку необходимо раскрывать через параметры специального образования и уникального опыта. Именно такой подход и позволил бы организовать особенности публичной власти федеральной территории, не обремененные необходимостью оказания населению социальных услуг, а направленный на формирование требований к специальной подготовке и выявлению обстоятельств уникального опыта. Но подобное являет собой

уникальность, индивидуальность организации публичной власти лишь в одной персонифицированной федеральной территории и лишено возможности к воспроизводству опыта, формирование которого предполагается для создания иных федеральных территории со своими специальными целями и задачами. Таким образом, достигнутый паллиатив между уникальными целями федеральной территории и представлением о ее воспроизводимости в публично-правовой организации Российской Федерации должен в практической своей реализации получить определенность – выступить ли ему лекалом к иным федеральным территориям либо, отбросив симуляцию обеспечения населения социальными услугами, реализовать лишь свои специальные цели, для которых и создан.

Заключение

Федеральные территории в качестве самостоятельных территориальных образований поименованы в подпункте «а» пункта 1 статьи 1 Закона 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». Данным законом часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации, определяющей состав территории Российской Федерации, изложена в новой редакции. Фактически норма дополнена двумя новыми предложениями, а одно, ранее действовавшее, сохранило свою силу. Само по себе изменение именно этой нормы позволяет заключить, что новелла означает изменение территориального, а не федеративного устройства государства. Именно это обстоятельство отметил Конституционный Суд Российской Федерации в абзаце втором пункта 3.1. Заключения от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации», в котором указал, что «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, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1, Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации».

Федерации...».

Однако использованные способы юридической техники изложения нормы в сравнительном анализе позволяют заключить, что понятие территории России включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. При этом второе предложение рассматриваемой нормы определяет, что на территории Российской Федерации могут быть созданы федеральные территории. Таким образом, федеральные территории по смыслу приведенного регулирования могут создаваться на территории России, то есть не только в границах субъектов Российской Федерации, но и включая внутренние воды и территориальное море. Такое положение, основанное на буквальном смысловом значении конституционной нормы, позволяет рассматривать федеральные территории в качестве публично-правовых образований, чьи границы не имеют свойства согласованности, аналогичного границам субъектов России, определены односторонне, только со стороны Российской Федерации, но имеют открытую возможность включения акваторий в состав федеральной территории. Такая возможность Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» осталась нереализованной, однако способ закрепления границ данной федеральной территории (картой-схемой, приложенной к закону) не позволяет определить его в качестве соотносимого с правилами ведения Единого государственного реестра прав, определенных Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Наличие возможности институции акватории в качестве территории для целей пространственной организации в нормативно-правовом регулировании, в том числе хозяйственной деятельности, имеет не только доктринально привлекательный характер, но и глубокое практическое значение. Фактически эксплуатация акваторий в настоящее время позволяет вести в морской акватории виды деятельности по генерации ветровой энергии, по аквакультуре, по бункеровке судов и проч. Однако данные виды деятельности подлежат пространственной организации по отношению к друг другу по соображениям экологического характера, по обоснованиям рациональности

природопользования, хозяйственным потребностям обеспечения объектов инфраструктурой. Указанное имеет значение при рассмотрении целей создания федеральной территории в соотношении как общих (общегосударственные и общесоциальные), так и специальных целей, достижение которых презюмировано нормами закона.

Кроме того, норма части 1 статьи 67 Конституции России в предложении третьем содержит еще одну новацию – организацию публичной власти, особенности которой также подлежат определению федеральным законом. Сами названные изменения Конституции России явились масштабной реформой по имплементации новой концепции «публичная власть» в систему нормативно-правового регулирования. Сформулированная в отдельных актах Конституционного Суда Российской Федерации концепция «публичной власти» в результате рассматриваемых изменений Конституции Российской Федерации нормативно закреплена, но не раскрыта в системе единства корреспондирующего взаимодействия норм, определяющих содержание самого понятие и его соотношение с иными ветвями государственной власти, органами государственной и муниципальной власти. Последовавшее регулирование в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» позволило заключить, что в единую систему органов публичной власти включены Президент Российской Федерации, представительные и исполнительные федеральные органы государственной власти; представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные государственные органы; вся совокупность органов местного самоуправления. Системный анализ конституционных положений статьи 10 о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, части 3 статьи 132 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории позволил заключить, что в единую систему органов публичной власти в

Российской Федерации не включены суды и судьи, прокуратура, нотариат.

Однако не органы публичной власти составляют особенности в границах федеральной территории, а непосредственно организация публичной власти на федеральных территориях. Эта организация выступила основой к созданию ряда органов публичной власти: представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные (надзорные) и иные. Существо представительного органа публичной власти федеральной территории очевидно не соответствует его названию, поскольку его образование из 17 членов только девяти из них рассматривают представителями высшего носителя власти в России – ее многонационального народа. Остальные восемь членов представительного органа представляют иные органы публичной власти, то есть являются вторичными представителями интересов сюзерена по отношению к первичным таким протравителям. Таким образом, очевиден дефицит легитимности представительного органа публичной власти, восполнение которого представляется возможным за счет общенационального обсуждения специальных задач, поставленных перед федеральной территорией законом о ее создании. Этим же механизмом возможно к восполнению и право на местное самоуправление, реализация которого отличается от ординарного правопорядка, полномочий органов местного самоуправления в нем. Специальные правовые режимы, возможность реализации которых также определена законом о федеральной территории, позволяют заключить, что организация исполнительно-распорядительных органов, контрольных (надзорных) органов нуждается в таком совершенствовании, которое бы позволило разгрузить их компетенции. Анализ особенностей осуществления градостроительной деятельности позволяет заключить обратное: избыточное усложнение процедур, их увеличение мотивирует названный блок органов публичной власти к количественному увеличению, поскольку предполагает необходимым формирование специальных компетенций. Однако нормотворческие полномочия как представительного, так и исполнительно-распорядительных блоков не являются полноценными, самостоятельными. Подобно вопросу с неполноценностью территориальной автономии компетенция органов публичной

власти федеральной территории также является урезанной, осуществление которой по ключевым вопросам возможно лишь через институт «согласования» с федеральным органом исполнительной власти (как правило – Правительством России).

Характеризуя публично-правовые образования в качестве отдельной группы субъектов оборота, можно выделить следующие свойства, их характеризующие.

Организационное единство публично-правовых образований. Данное свойство выражается в том, что все публично-правовые образования участвуют в обороте через создаваемые ими органы. Состав и компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются законодательством Российской Федерации: Конституцией, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Однако неизменным является реализация принципа разделения властей на представительную, исполнительную и судебную, который применительно ко всякому органу государственной власти, местного самоуправления не позволяет ему объединить в себе в качестве единого приведенные функции.

Имущественная обеспеченность публично-правового образования активами двух видов. К первому виду активов можно отнести финансы (бюджеты) и иное имущество, направленное на реализацию функций публичных, властных функций. Второй вид активов – имущество, используемое в обороте публично-правовым субъектом для ведения экономической деятельности, которая сама по себе не связана с осуществлением какого-либо публичного полномочия.

При этом публично-правовым образованиям непосредственно имущество принадлежит на праве государственной собственности (Российской Федерации и субъектам федерации) и на праве муниципальной собственности – муниципальным образованиям.

Обособленным видом имущества, также принадлежащим на праве собственности публично-правовым образованиям, выступают природные ресурсы, отдельное место среди которых законодательством отведено земле, которая через

средства индивидуализации учета становится иным объектом регулирования – земельным участком, частью земельного участка.

Имущественная автономия публично-правовых образований позволяет закрепить за ними возможность наступления имущественной ответственности. Бесспорно, предполагающим два возможных вектора развития явится реализация прав федеральной территории в реинституции прав собственности. В данном смысле предпочтительным в общественном интересе является установление публичных сервитутов для отдельных целей в отношении тех объектов недвижимости, эксплуатация которых необходима для развития территории. Альтернативой выступает институт комплексного развития территории в одной из своих возможных ипостасей, установленных градостроительным законодательством: комплексное развитие жилой застройки, нежилой застройки, комплексное развитие незастроенной территории и развитие по инициативе правообладателя. Применительно к федеральной территории речь необходимо вести о комплексном развитии нежилой застройки территории, коль скоро ожидается строительство объектов федеральной территории. Однако вне зависимости от выбора конкретного вида комплексного развития территории его реализация предполагает изъятие земельных участков, объектов недвижимости в публичном интересе на условиях встречного предоставления. Такой выкуп, представляя собой наиболее справедливый подход с позиции отношений собственности, не всегда обеспечивает достижение истинного баланса интересов между частным и публичным, так как сам по себе противоречит устойчивости гражданского оборота, указывая на постоянно открытое окно возможностей изменения титула собственности. Именно поэтому, на наш взгляд, более предпочтительным является публичный сервитут для отдельных целей: в данном институте имеется и реализация публичного интереса, и обеспечение встречного предоставления в качестве компенсации умаления права собственности, и сохранение этого права за первоначальным правообладателем даже при реализации общенационального проекта, которым по существу является создание федеральной территории. Сохранение титулов на собственность – это формирование доверия,

призванного обеспечивать инвестиционную привлекательность территории, то есть уже само по себе достижение одной из специальных задач по созданию федеральной территории.

Территориальная автономия публично-правовых образований – важнейшее свойство, дифференцирующее данную группу от иных лиц, субъектов оборота и публично-правовой деятельности.

Территория РФ представляет собой территориальное целое, состоящее из субъектов РФ, внутренних вод, территориального моря, воздушного пространства над ними, а территориальное целое субъектов РФ в свою очередь состоит из частей – территорий муниципальных образований, делимость которых как системообразующих частей (субъекта РФ) целого исчерпана.

Говоря о наличии свойства территориальной целостности муниципального образования, стоит указать, что оно не может быть сопоставлено со свойством территориальной целостности Российской Федерации и со свойством территориальной целостности субъекта РФ. Очевидно, что умаление свойства целостности России выступает причиной умаления суверенитета России, а умаление свойств целостности субъекта РФ или муниципального образования означает лишь перераспределение территориальной компетенции между сопредельными субъектам РФ или перераспределение возможности осуществления населением вопросов местного значения перераспределением акцентов интересов населения применительно к историческим и иным местным традициям.

Понятию территории федеральной территории, легализованному в нормативном правовом регулировании через закрепление в федеральном законе местоположения границ без согласования со смежными публично-правовыми образованиями, приданы свойства такого наличия территории, что равноценно в смысловом восприятии свойству территории публично-правового образования – субъекта Российской Федерации. Однако данное восприятие является фиктивным, поскольку граница субъекта из своего правового и учетного характера исключает конфликтность через процедуру согласования, которая не исчерпана, а

перемещена на неформализуемый «подземный этаж» регулирования, не видимый и не воспринимаемый правоприменителем. То есть возможность конфликта, спора о границе федеральной территории закреплением ее в федеральном законе не устранена.

Придание федеральной территории возможности административно-правовой автономии в выявленном выше смысле самостоятельности формирования используемых непосредственно органами публичной власти полномочий органов государственного управления и органов местного самоуправления и фактическое отсутствие самостоятельности в территории в конституционно-правовом смысле создает уникальность положения федеральной территории России, являющейся публично-правовым образованием, с одной стороны, и вторичным субъектом, чьи полномочия не имеют прямой связи с источником суверенности, что является бесспорным и безусловным препятствием к генезису автономии за поставленные Законом 437-ФЗ пределы, – с другой.

Сопоставление названного регулирования с зарубежными правопорядками позволило констатировать особенность организации федеральной территории в России, особенность организации власти в ее границах. Так, первой федеральной территорией, задавшей традицию для создания последующих, выступила федеральная территория – округ Колумбия. Фактически ее создание есть результат компромисса послевоенного государственного строительства между Севером и Югом, но одновременно символизирующее противопоставление гегемонии колониального центра. В последующем государственном строительстве Соединенными Штатами Америки проявлено обильное многообразие территориального приращения, следствием чего являются территории с различным публичным статусом, в том числе с непосредственным наименованием «федеральная территория». Последовавшее федеральное государственное строительство также на фоне противопоставления обретаемой независимости от колониального управления сформировало вереницу федеральных территорий, наделяемых, как правило, столичным статусом, олицетворяющих самостоятельность новых государств. К таким примерам относятся Австралия,

Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Малайзия, Мексика и Пакистан.

Но имеется и иной опыт создания федеральных территорий для специальных целей. Например, Северо-Западные территории Канады (из которых впоследствии выделились федеральные территории Юкон и Нунавут) созданы для обеспечения традиционного образа жизни коренных народов. В Австралии помимо столичной территории выделены территории, исторически обеспечивающие снабжение водой и доступ к морю. Особое место федеративного строительства занимают федеральные территории Индии. Каждая из них обеспечивает уникальность реализации тех или иных этнических, экономических, культурных либо иных особенностей этой полиэтнической и мультирелигиозной державы.

Самым смелым актом создания федеральной территории, принесшим очевидные экономические плоды процветания, является федеральная территория Малайзии. Две специальные территории Путраджайя и Лабуан позволили стать Малайзии финансово-экономической столицей региона. Именно такой опыт представляется возможным к рецепции национальным регулированием России.

Именно освоение территории – фундамент гармоничного развития России как единой социальной общности, соединенной общей судьбой на своей земле в общих границах, и это положение не изменилось со времен М.В. Ломоносова, указавшего, что «российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном». Освоение территории в России в ее очевидной избыточности с одновременной необходимостью сбережения в качестве достояния будущих поколений служит перманентным мобилизационным фактором, сохраняющим единство России.

Поэтому видится, что экстраполяция зарубежного опыта интеграции федеральной территории в качестве самостоятельного субъекта наиболее близка к федеральным территориям Канады, использующей институт федеральных территорий для освоения непригодных для традиционной жизни территорий Севера с одновременным сбережением коренного населения Севера.

Ключевая особенность публичной власти федеральной территории в России – это компиляция на одном уровне всех властно-публичных полномочий, сепарированных в ординарном правовом порядке. Такая компиляция осуществлена на

неочевидных нормотворческих началах и сама по себе является окном возможностей для надлежащей организации в качестве системного института, предназначенного к специальным задачам государственного строительства, муниципального управления. Разрешение проблем пересечения имущественных интересов возможно посредством института публичного сервитута для отдельных целей. Материальное воплощение полномочий именно федеральной территории осуществляется посредством объектов федеральной территории, по смыслу отличающихся от объектов федерального, регионального и местного значения, предназначенных для реализации соответствующего уровня властно-публичных полномочий.

В приведенной связи в работе предложены принципы, положенные в основу создания органов публичной власти федеральной территории, придание характера универсальности которым выступит важным шагом к достижению указанной цели, общей для всех федеральных территорий, а не к частным задачам каждой из них. Ключевым выдвигается постулат об изменении парадигмы публичной власти федеральной территории, которую следует рассматривать только как организатора отношений между инновациями и корпорациями, но не в качестве лица, обеспечивающего предоставление гарантированного набора социальных услуг населению.

Изучение всех перечисленных актуальных вопросов реализовано в настоящей работе.

Библиографический список

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. – № 11. – Ст. 1416.
3. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. – № 7. – Ст. 898.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г. – № 30. – Ст. 3012.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. – № 31. – Ст. 3823.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июня 2006 г. – № 23. – Ст. 2381.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. – № 1 (часть I). – Ст. 16.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 января 1996 г. – № 5. – Ст. 410.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. – № 32. – Ст. 3301.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 ноября 2002 г. – № 46. – Ст. 4532.
11. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. – № 1 (часть I). – Ст. 14.
12. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. – № 44. – Ст. 4147.
13. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
15. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 декабря 2006 г. – № 50. – Ст. 5278.
16. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 августа 2000 г. – № 32. – Ст. 3340.
17. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. – № 31. – Ст. 3824.
18. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 1996 г. – № 1. – Ст. 16.

19. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. – № 1 (часть I). – Ст. 3.
20. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. – № 52 (часть I). – Ст. 4921.
21. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 2 мая 1991 г. – № 18. – Ст. 566.
22. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. – № 8. – Ст. 366.
23. Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 17 июня 1993 г. – № 24. – Ст. 857.
24. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 декабря 1998 г. – № 51. – Ст. 6270.
25. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. – № 14. – Ст. 1650.
26. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г. – № 30. – Ст. 3018.
27. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. – № 31. – Ст. 3215.

28. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрании законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. – № 52. – Часть I. – Ст. 5276.

29. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 декабря 2007 г. – № 50. – Ст. 6242.

30. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. – № 49. – Ст. 6422.

31. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. – № 53. – Часть I. – Ст. 7598.

32. Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. – № 27. – Часть I. – Ст. 4169.

33. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 августа 2018 г. – № 32. – Часть II. – Ст. 5133.

34. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 декабря 2020 г. – № 50. Часть III. – Ст. 8039.

35. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. – № 52. – Часть I. – Ст. 8583.

36. Федеральный закон от 20.04.2021 № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 26 апреля 2021 г. – № 17. – Ст. 2877.

37. Федеральный закон от 11.06.2021 № 199-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 1 и 2 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2021 г. – № 24. – Часть I. – Ст. 4217.

38. Федеральный закон от 01.07.2021 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. – № 27. – Часть I. – Ст. 5099.

39. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2021 г. – № 52. – Часть I. – Ст. 8973.

40. Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10 октября 2022 г. – № 41. – Ст. 6949.

41. Указ Президента РФ от 29.10.2021 № 610 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 ноября 2021 г. – № 44. – Часть III. – Ст. 7398.

42. Постановление Правительства РФ от 25.10.2021 № 1827 «Об утверждении Положения о подготовке и согласовании проекта генерального плана федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 ноября 2021 г. – № 44. – Часть III. – Ст. 7433.

43. Постановление Правительства РФ от 26.10.2021 № 1830 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять государственный учет нормативных правовых актов органов публичной власти

федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 ноября 2021 г. – № 44. – Часть III. – Ст. 7435.

44. Постановление Правительства РФ от 08.12.2021 № 2227 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету федеральной территории «Сириус» в целях софинансирования расходных обязательств федеральной территории «Сириус», возникающих при реализации мероприятий по социально-экономическому развитию указанной федеральной территории» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 декабря 2021 г. – № 50. – Часть IV. – Ст. 8604.

45. Постановление Правительства РФ от 01.11.2021 № 1889 «Об утверждении Правил разрешения разногласий по составу имущества и имущественных прав, подлежащих включению в перечень подлежащих передаче федеральной территории «Сириус» имущества и имущественных прав» // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 ноября 2021 г. – № 46. – Ст. 7694.

46. Постановление Правительства РФ от 18.10.2021 № 1764 «Об особенностях осуществления органами публичной власти федеральной территории «Сириус» полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральной территории «Сириус» в соответствии со статьей 43 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус», и о внесении изменений в пункт 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 октября 2021 г. – № 43. – Ст. 7262.

47. Приказ Минюста России от 11.01.2022 № 2 «Об утверждении Порядка осуществления государственного учета нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 20 января 2022 г. – № 0001202201200003.

48. Приказ ФССП России от 18.05.2021 № 244 «Об утверждении Положения об Отделе судебных приставов по федеральной территории «Сириус» // Текст приказа опубликован не был, приведен по СПС «Консультант Плюс».

49. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 3 февраля 2021 г. № 282/2068-7 «О формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2021. – № 2.

50. Закон Краснодарского края от 27 сентября 2012 г. № 2584-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края и органов публичной власти федеральной территории «Сириус» государственными полномочиями Краснодарского края в области обращения с животными, предусмотренными законодательством в области обращения с животными, в том числе организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории муниципальных образований Краснодарского края и федеральной территории «Сириус» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края от 3 октября 2012 г. – № 59 (189).

51. Закон Краснодарского края от 3 апреля 2020 г. № 4266-КЗ «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 9 апреля 2020 г.

52. Закон Краснодарского края от 9 декабря 2021 г. № 4592-КЗ «О наделении органа местного самоуправления в Краснодарском крае отдельным государственным полномочием Краснодарского края по организации смежных межрегиональных маршрутов регулярных перевозок в границах федеральной территории «Сириус» и Краснодарского края» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://publication.pravo.gov.ru>). – 16 декабря 2021 г. № 2300202112160020.

53. Закон Краснодарского края от 9 декабря 2021 г. № 4587-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края государственными полномочиями Краснодарского края в области обращения с

животными, предусмотренными законодательством в области обращения с животными, в том числе организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории муниципальных образований Краснодарского края» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края от 3 октября 2012 г. – № 59 (189).

54. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/16 «Об утверждении Устава федеральной территории «Сириус» // Текст решения опубликован на официальном сайте федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 г.

55. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/17 «Об утверждении Регламента работы Совета федеральной территории «Сириус» // Текст решения опубликован на официальном сайте федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 г.

56. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/19 «Об утверждении Положения о комитете по вопросам организации публичной власти Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

57. Положение о комитете по вопросам организации публичной власти Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

58. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/20 «Об утверждении Положения о комитете по налогам, бюджету и экономическим вопросам Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

59. Положение о комитете по налогам, бюджету и экономическим вопросам Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-

ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

60. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/21 «Об утверждении Положения о комитете по развитию человеческого капитала и социальной инфраструктуры Совета федеральной территории «Сириус»// Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

61. Положение о комитете по развитию человеческого капитала и социальной инфраструктуры Совета федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

62. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/22 «Об утверждении Положения об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

63. Положение об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

64. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/23 «Об утверждении Положения о дорожном фонде федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

65. Положение о дорожном фонде федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

66. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/24 «Об утверждении Положения о порядке формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации федеральной

территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года

67. Положение о порядке формирования и использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

68. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/25 «Об установлении земельного налога в федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

69. Перечень земель, занятых объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и служащих для удовлетворения нужд федеральной территории «Сириус» //Опубликован в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

70. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/26 «Об установлении налога на имущество физических лиц в федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

71. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/27 «Об утверждении положения о Градостроительном совете федеральной территории «Сириус» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

72. Положение о Градостроительном совете федеральной территории «Сириус» // Опубликован в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

73. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/28 «О планах работы комитетов Совета федеральной территории «Сириус» на 2021-2022 гг.» //Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

74. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 г. № 1-3/29 «О создании контрольно-счетной палаты федеральной территории «Сириус» и утверждении Положения о контрольно-счетной палате федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года

75. Положение о контрольно-счетной палате федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 ноября 2021 года.

76. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 22.04.2022 г. № 1-11/73 «Об осуществлении землепользования и застройки в границах федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 22 апреля 2022 года.

77. Временное положение об осуществлении землепользования и застройки в границах федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 22 апреля 2022 года.

78. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 22.04.2022 г. № 1-11/74 «Об утверждении Положения о порядке осуществления функций и полномочий учредителя автономных некоммерческих организаций, учредителем которых является федеральная территория «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 22 апреля 2022 года.

79. Положение о порядке осуществления функций и полномочий учредителя автономных некоммерческих организаций, учредителем которых является федеральная территория «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 22 апреля 2022 года.

80. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 25.03.2022 г. № 1-10/58 «Об административной комиссии федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 марта 2022 года.

81. Положение об административной комиссии федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 марта 2022 года.

82. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 25.03.2022 г. № 1-10/59 «О продлении срока передачи органам государственной власти Краснодарского края отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 марта 2022 года.

83. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 25.03.2022 г. № 1-10/60 «О продлении срока передачи органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 25 марта 2022 года.

84. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28.01.2022 г. № 1-8/43 «Об утверждении Положения об администрации федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

85. Положение об администрации федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

86. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28.01.2022 г. № 1-8/44 «О требованиях к структуре и штатной численности администрации федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

87. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28.01.2022 г. № 1-8/46 «Об утверждении Порядка ведения реестра нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

88. Порядок ведения реестра нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

89. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28.01.2022 г. № 1-8/48 «Об утверждении Положения об аппарате Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 года.

90. Положение об аппарате Совета федеральной территории «Сириус» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 год.

91. Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28.01.2022 г. № 1-8/51 «О передаче органам государственной власти Краснодарского края полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» по обеспечению проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» // Опубликовано в СМИ sirius-ft.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sirius-ft.ru/>. – 31 января 2022 год.

92. Постановление главы администрации федеральной территории «Сириус» от 27 декабря 2021 г. N 15/5-ПТ-ФТ «Об утверждении порядков предоставления субвенций из бюджета федеральной территории «Сириус» бюджету Краснодарского края на осуществление отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // СПС Гарант

Источники иностранных национальных юрисдикций

93. Конституция Аргентины 1994 года на английском. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

94. Конституция Бразилии 1988 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://russobras.nichost.ru/doc/const_do_brasil_1988.pdf (дата обращения 08.10.2022).

95. Конституция Индии, текст на английском, редакция на 2020 год. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

96. Конституция Канады 1982 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html (дата обращения 25.02.2021).

97. Конституция Мексики 1917 года в актуальной редакции, сайт Палаты депутатов Конгресса Мексиканских Соединённых Штатов. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (дата обращения 25.02.2021).

98. Конституция Нигерии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wipolex.wipo.int/en/text/179202>. (дата обращения 25.02.2021).

99. Конституция Пакистана. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part5.ch3.html#f368> (дата обращения 25.02.2021).

100. Act Temporarily to provide revenues and a civic government for April 12,1900. Porto Rico, and for other purposes // <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/31/STATUTE-31-Pg77.pdf>. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1402> (дата обращения 5.09.2021).

101. An Act To provide a government for the Territory of Hawaii – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/56th-congress/session-1/c56s1ch339.pdf> (дата обращения 5.09.2021).

102. Civil Rights Act of 1968. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/link/statute/82/73?link-type=pdf> (дата обращения 25.09.2021).

103. Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (UK). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-122.html> (дата обращения: 25.09.2021).

104. Constitucion de la Nacion Argentina (22 de agosto de 1994) // <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

105. Indian Reorganization Act, 1934. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/48/STATUTE-48-Pg984.pdf> (дата обращения 13.06.2021).

106. Justice Laws Website. The Constitution Act, 1867. Официальный сайт Правительства Канады. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html> (дата обращения 1.07.2021).

107. Memorandum in opposition to the application to vacate stay of mandate по делу *Carcieri v Kempthorne*, 497 F.3d 15, 43 (1st Cir. 2007), overruled as *Carcieri v. Salazar* (U.S. Supreme Court); *South Dakota v United States Dep't of Interior*, 423 F.3d 790, 798-99 (8th Cir. 2007); *Shivwits Band of Paiute Indians v. Utah*, 428 F.3d 966, 974 (10th Cir. 2005). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.wnj.com/files/upload/MichGO_Gun%20Lake-Memorandum_in_Opposition_to_the_Application_to_Vacate_Stay_of_Mandate.pdf (дата обращения 10.09.2021).

108. The Dadra And Nagar Haveli And Daman And Diu, Merger of union territories bill, 2019 № 366 of 2019 Оригинал текста закона. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://164.100.47.4/BillsTexts/LSBillTexts/Asintroduced/366_2019_LS_Eng.pdf (дата обращения 23.06.2021).

109. The Jammu and Kashmir Reorganisation Act, 2019 Официальный текст закона. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/210407.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

110. U.S. Code § 1402 - Persons born in Puerto Rico on or after April 11, 1899.
– [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1402> (дата обращения 3.09.2021).

111. U.S. Insular Areas: Application of the U.S. Constitution GAO/OGC-98-5
Отчет председателю Комитета по ресурсам Палаты представителей –
[Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-OGC-98-5/pdf/GAOREPORTS-OGC-98-5.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

112. U.S. Statutes at Large / Оригинальный текст закона «Акт о местопребывании» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/1/STATUTE-1-Pg130.pdf> (дата обращения 19.02.2021).

113. Город Шерилл против индейской нации Онейды, штат Нью-Йорк, 544 США 197 (2005 г.). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/544/197/> (дата обращения 25.04.2021).

114. Графическая копия Конституции США. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.archives.gov/founding-docs> (дата обращения 25.04.21).

115. Материалы дела «Марш против Алабамы», 326 US 501 (1946). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep326/usrep326501/usrep326501.pdf> (дата обращения 3.10.2021).

116. Материалы дела Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Assn., 531 Supreme Court of the United States. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.courtlistener.com/opinion/118403/brentwood-academy-v-tennessee-secondary-school-athletic-assn/> (дата обращения 3.11.2021).

117. Материалы дела Local IV-302 Int'l Woodworkers Union of Am. v. Menominee Tribal Enterprises, 595 F.Supp. 859 (E.D. Wis. 1984). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://casetext.com/case/local-iv-302-int-woodw-v-menominee-tribal-e> (дата обращения 11.11.2021).

118. Материалы дела Shelley v. Kraemer, 334 Supreme Court of the United States – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.courtlistener.com/opinion/104545/shelley-v-kraemer/> (дата обращения 10.09.2021).

119. Оригинал закона США о вмешательстве в федеральную компетенцию Public Law 280 (Pub.L. 83-280, 15 августа 1953, кодифицированный в 18 USC § 1162, 28 USC § 1360 и 25 USC §§ 1321 – 1326. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-82/pdf/STATUTE-82-Pg73.pdf#page=8> (дата обращения 11.11.2021).

120. Оригинал закона США об обеспечении деятельности правительства Пуэрто-Рико Puerto Rico Federal Relations Act of 1950. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/64/STATUTE-64-Pg319.pdf> (дата обращения 3.11.2021).

121. Отчет о незаконной миграции в Ассам, представленный президенту Индии губернатором штата Ассам 8 ноября 1998 г. Report on illegal migration into Assam 8 November, 1998. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/documents/papers/illegal_migration_in_assam.htm (дата обращения 25.08.2021).

122. Приказ Правительства Индии о назначении комиссара – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mha.gov.in/MHA1/uttrans/prompdfs/UT170520181515.pdf> (дата обращения 23.07.2021).

123. Приложение № 5 к Конституции Индии, Национальный портал Индии – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legislative.gov.in/constitution-of-india> (дата обращения 10.06.2021).

124. Справочная система по Законодательству США, прецедентному праву, кодексам, статутам и правилам. Текст решения по делу Iron Crow v. Oglala Sioux Tribe 231 F.2d 89 (8-й округ, 1956 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/231/89/374603/> (дата обращения 10.12.2021).

125. Справочная система по Законодательству США, прецедентному праву, кодексам, статутам и правилам. Текст решения по делу PP v. Kok Wah Kuan, Federal Court, Putrajaya Ahmad Fairuz, CJ; Abdul Hamid Mohamad, PCA; Alauddin Mohd Sheriff, CJ (Malaya); Richard Malanjum, CJ (Sabah & Sarawak); Zaki Tun Azmi, FCJ criminal appeal NO: 05-46-2007 (W) 23 October 2007. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.tunabdulhamid.my/index.php/judgments/item/download/1054_2df95a4f427b9abe538a91a9c683c04e (дата обращения 10.12.2021).

Комментарии к законодательству

126. Жеребцов, А.Н., Киреева, Е.Ю. Пешкова (Белогорцева), Х.В., Баранов, И.В., Майборода, В.А., Парфирьев, Д.Н., Струков, К.В., Чернусь, Н.Ю. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Специально для системы «Гарант», 2021.

127. Комментарий к Конституции Российской Федерации / [Андриченко Л. В. и др.]; под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева; Конституционный Суд Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2009. – 1056 с.

128. Майборода, В.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» / В.А. Майборода // Специально для системы «Гарант», 2019.

129. Майборода, В.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / В.А. Майборода // Специально для системы СПС «Гарант», 2018.

130. Пешкова, (Белогорцева) Х.В., Баранов, И.В., Бондарева, Э.С., Майборода, В.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов, Э.С. Бондарева, В.А. Майборода // Специально для системы «Гарант», 2020.

131. Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под редакцией И.В. Бабичева. – М., 2008. – 368 с.

132. Хабриева, Т.Я., Клишас, А.А. Тематический комментарий к Закону 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» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М.: Норма: Инфра-М, 2021. – 240 с.

Судебная практика:

133. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 19.06.2000. – № 25. – ст. 2728.

134. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 2. – февраль.

135. Кассационное определение СК по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24 сентября 2020 г. по делу N 8а-25281/2020[88а-24181/2020] // СПС Гарант.

136. Апелляционное определение СК по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 02 июня 2020 г. по делу N 66а-573/2020// СПС Гарант.

137. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1999 г. – N 8. – С. 17. – N 9. – С. 18. – N 10. – С. 15. – N 11. – С. 20. – N 12. – С. 4; 2000 г. – N 1. – С. 17.

138. Решение Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 03 ноября 2021 г. по делу № 2-4332/2021 //СПС «Гарант».

139. Апелляционное постановление Краснодарского краевого суда от 26 октября 2021 г. по делу № 22К-7414/2021 //СПС «Гарант».

140. Апелляционное постановление Краснодарского краевого суда от 01 февраля 2022 г. по делу № 22К-908/2022 //СПС «Гарант».

141. Решение Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 22 декабря 2021 г. по делу № 2а-5482/2021 //СПС «Гарант».

Научная и учебная литература:

142. XXII съезд КПСС (17-31 октября 1961 года): Стенографический отчет. Сборник документов и цикл «КПСС в стенограммах, документах и материалах». Том 1. – М.: Госполитиздат, 1962. – 608 с.

143. Авакьян, С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4. – С.7-11.

144. Алиев, Т.Т., Воробьев, Т.Н. Правовой статус прокурора в гражданском процессе: новеллы /Т.Т. Алиев, Т.Н. Воробьев // Законы России: опыт, анализ, практика. –2020. – № 1. – С. 35 - 39.

145. Анисимов, А.П., Болтанова, Е.С. Ограничение права частной собственности путем установления публичных земельных сервитутов: поиск баланса интересов /А.П. Анисимов, Е.С. Болтанова// Журнал российского права. – 2020. – № 4. – С. 141-152.

146. Арзамасов, Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю.Г. Арзамасов – Специально для системы «Гарант», 2016. – 480 с.

147. Артемова, О.Е. Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации / О.Е. Артемова // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С.41-45.

148. Артемова, О.Е. Центральная избирательная комиссия в системе разделения властей / О.Е. Артемова // Российская юстиция. – 2014. – № 12. – С. 40-43.
149. Бабурин, С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок / С.Н. Бабурин. – М.: Магистр; Инфра-М, 2010. – 828 с.
150. Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 198 с.
151. Бирюков, П.Н., Галушко, Д.В. Сравнительное правоведение (учебник) / П.Н. Бирюков, Д.В. Галушко. – М.: «Проспект», 2020. – 280 с.
152. Вайпан, В.А. Теория справедливости: право и экономика: монография / В.А. Вайпан. – М.: «Юстицинформ», 2017. – 280 с.
153. Винницкий, А.В. Публичная собственность /А.В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
154. Гаврилюк, Е.Д. Искусственная территория как правовая категория /Е.Д. Гаврилюк // Юридический мир. – 2014. – № 4. – С. 57 - 61.
155. Гаджиев, К.С. Американская нация: национальное самосознание и культура / К. С. Гаджиев; отв. ред. Г. Г. Дилигенский. – М.: Наука, 1990. – 239 с.
156. Гук, П.А. Функция нормотворчества высших судов России /П.А. Гук // Российская юстиция. – 2019. – № 3. – С. 35 – 38.
157. Душакова, Л.А. Классификация правовых фикций: версия теоретического моделирования/ Л.А. Душакова // Философия права. – 2004. – № 2. – С. 55 - 58.
158. Егорова, М.А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства (монография) / М.А. Егорова. – М.: «Юстицинформ», 2020. – 408 с.
159. Егорова, М.А. Правовые режимы антиконкурентных действий / М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2021. – 244 с.
160. Еремин, А.А. История становления и развития правового регулирования договора коммерческой концессии в России /А.А. Еремин // История государства и права. – 2015. – № 2. – С. 13-17.

161. Ермошин, П.Ю. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: монография / П. Ю. Ермошин. – Казань: Бук, 2020. – 202 с.

162. Жуйков, В.М. Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия / В.М. Жуйков // Российская юстиция. – 1998. – № 6. – С. 33-34.

163. Згонников, П.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений / П.П. Згонников // Российская юстиция. – 2019. – № 1. – С. 2-6.

164. Инжиева, Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / Б.Б. Инжиева; под ред. А.Я. Рыженкова. – М.: Юстицинформ, 2014. – 182 с.

165. Ирхин, И.В. Конституционно-правовой статус канадских индейцев и их поселений (в контексте института территориальной автономии) /И.В. Ирхин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 4. С. 354–376.

166. Ирхин, И.В. Конституционно-правовой статус племен и резерваций индейцев США (в контексте института территориальной автономии) / И.В. Ирхин // Lex Russica (Русский закон). – 2018. – № 6. – С. 129-146

167. Ирхин, И.В. Основные сценарии формирования территориальных автономий в современном мире (конституционно-правовой аспект) /И.В. Ирхин // Lex Russica. – 2019. – № 2. – С. 132-150.

168. Кабанова, И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / И.Е. Кабанова; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: «Юстицинформ», 2018.– 398 с.

169. Казанцев, С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. – 216 с.

170. Каймакова, Е.В., Цветова, Ю.С. Нотариальные средства защиты имущественных прав граждан от мошенников при купле-продаже жилых помещений /Е.В. Кайманова, Ю.С. Цветкова // Нотариус. – 2019. – № 8. – С. 27-30.

171. Карлгоф, Н.О. О политическом устройстве черкесских племен, населяющих северо-восточный берег Чёрного моря / Н.О. Карлгоф // Русский вестник. – Т. 28. – М., 1860. – С. 517-550.

172. Ковалева, Н.В. Субъекты промышленного законодательства Российской империи (XIX - начала XX в.) / Н.В. Ковалева // Журнал российского права. – 2010. – №2 (158). – С. 104-112.

173. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. – 757 с.

174. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТА-ДАНА, 2009. – 727 с.

175. Конституционное право зарубежных стран: учебник / [Баглай М. В. и др.]; под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина; Московский гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2016. – 975 с.

176. Конюхова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития: Монография. / И.А. Конюхова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. – 599 с.

177. Конюхова, И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика / И.А. Конюхова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. – 592 с.

178. Краснова, Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве: монография / Т.С. Краснова. – М.: Статут, 2019. – 253.

179. Кутафин, О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права / О.Е. Кутафин // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С. 46-54.

180. Кутафин, О.Е., Шеремет, К.Ф. Компетенция местных Советов: [Учеб. пособие для вузов по спец. «Правоведение»] / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. - 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1986. – 223 с.

181. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
182. Лебедев, А.Н. Конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации / А.Н. Лебедева // Конституционный строй России. – М.: Ин-т гос. и права РАН, 2003, Вып. 4. – С. 76-96.
183. Ленин, В.И. Очередные задачи Советской власти / В.И. Ленин. – М.: Книга, 1979. – 180 с.
184. Локк Дж. Два трактата о правлении// Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137–405.
185. Лотфуллин Р.К. Юридические фикции в истории отечественного права / Р.К. Лотфуллин // История государства и права. – 2006.–№1.–С. 12-15.
186. Лукьянова, Е.А. Закон о законах / Е.А Лукьянова // Законодательство. – 1999. – № 11. – С.79 - 88.
187. Майборода В.А. Понятие территории федеральной территории «Сириус» / В.А. Майборода // Российская юстиция. – 2021. – №3. – С. 55-58.
188. Майборода, В.А Установление публичного сервитута для отдельных целей в отношении части земельного участка / В.А. Майборода // Нотариус. – 2020. – № 4. – С. 41-44.
189. Майборода, В.А. Взыскание задолженности по соглашению о публичном сервитуте для отдельных целей / В.А. Майборода // Юрист. – 2020. – № 6. – С. 49-55.
190. Майборода, В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории / В.А. Майборода // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 4. – С. 55-59.
191. Майборода, В.А. Изъятие земельных участков для публичных нужд / В.А. Майборода // Правовые вопросы недвижимости. – 2015. – № 1. – С. 28-32.
192. Майборода, В.А. Использование депозита нотариуса при заключении соглашения об осуществлении публичного сервитута / В.А. Майборода // Нотариус. – 2019. – № 5. – С. 37-40.

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

194. Майборода, В.А. Нотариальный округ на федеральной территории /В.А. Майборода //Нотариус. – 2021. – № 1. – С. 12-16.

195. Майборода, В.А. Нотариальный триггер для предотвращения обременения публичным сервитутом для отдельных целей / В.А. Майборода // Нотариус. – 2019. – № 7. – С. 33-37.

196. Майборода, В.А. О месте общественных обсуждений, публичных слушаний в системе регулирования публичного сервитута для отдельных целей / В.А. Майборода // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 2. – С. 9-13.

197. Майборода, В.А. О необходимости завершения формирования института нотариально удостоверенных доказательств /В.А. Майборода // Нотариус. – 2018. – № 4. – С. 22-25.

198. Майборода, В.А. Отмена деления земель на категории как сущностное изменение доктрины земельного права России / В.А. Майборода // Правовые вопросы недвижимости. – 2016. – № 1. – С. 27-30.

199. Майборода, В.А. Особенности регулирования градостроительной деятельности в федеральной территории «Сириус» / В.А. Майборода // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2021. – № 4. – С. 15-20.

200. Майборода, В.А. Правовой метод экономического поощрения при управлении землями, находящимися в публичной собственности / В.А. Майборода // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗиСП, 2015. – С. 345-355.

201. Майборода, В.А. Принцип справедливости в административном судопроизводстве / В.А. Майборода // Административное право и процесс. –2016. –№ 3.–С. 11-15.

202. Майборода, В.А. Формирование объектов правового регулирования в сфере акваториального планирования / В.А. Майборода // Юрист. – 2016. № 8. – С. 37-41.

203. Малюшин, А.А. Конституционно-судебное правотворчество (правоустановление) в Российской Федерации как особая форма современного правотворчества / А.А. Малюшин // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 6 - 8.

204. Мейер, Д.И. Избранные произведения по гражданскому праву / Д.И. Мейер. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. – 387 с.

205. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вн2-18/490; Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «Консультант Плюс».

206. Мирзоев, С.Б. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях» / Сергей Мирзоев. – М.: Европа, 2006. – 221 с.

207. Молотников, А.Е., Текутьев, Д.И. Правовые проблемы участия государства в акционерных обществах / А.Е. Молотников, Д.И. Текутьев // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2012. – №7. – С. 34-44.

208. Мордвинова, Т.Б., Скаридов, А.С., Скаридова, М.А. Полярное право: монография / Т.Б. Мордвинова, А.С. Скаридов, М.А. Скаридова; под ред. А.С. Скаридова. – М.: «Юстиция», 2017. – 398 с.

209. Мочалов, А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии / А.Н. Молчанов. – Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления, права, 2012. – 208 с.

210. Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: практическое пособие / О.С. Капинус и др.; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова; под научной редакцией А.Ю. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2021. – 595 с.

211. Наумов, Я.В. Правовая природа и особенности нотариальной деятельности по защите семейных прав при заключении брака и членов семьи / Я.В. Наумов // Нотариус. – 2020. – № 3. – С. 15-18.

212. Новая жизнь публичных сервитутов / А. Иванов и др. // Закон. – 2018. – № 10. – С. 17-37.

213. Ориу, М. Основы публичного права / М. Ориу; Пер. с франц. под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяпова. – М.: Изд-во Ком. акад., 1929. – 759 с.

214. Подкопаев, М.В. Новый порядок ведения государственного и муниципального контроля / М.В. Подкопаев // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2020. – № 9. – С. 18 - 23.

215. Праскова, С.В. О федеральных территориальных единицах / С.В. Праскова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 12. – С. 1543 - 1551.

216. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е: в 33 т. – Т. 10. – № 6505-7339 и Дополнения. – Санкт-Петербург, 1893. – 245 с.

217. Попова, Н.Н. Территория как объект административно-правового регулирования / Н.Н. Попова // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 9 - 11.

218. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗиСП, 2015. – 400 с.

219. Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и между-народно-правовой анализ: сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут. – М., 2017. – 434 с.

220. Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк: 275-летию прокуратуры России посвящается (1722 - 1997). – СПб.: Петроградская сторона, 1996. – 128 с.

221. Романовский, Г.Б. Правовой статус частных военных компаний / Г.Б. Романовский // Гражданин и право. – 2015. – № 12. – С. 15-28.

222. Рыбалов А.О. Легальный сервитут в российском праве / А.О. Рыбалов // Вестник гражданского права. – 2010. – № 5. – С. 4-12.
223. Советское гражданское право: субъекты гражданского права / Братусь С.Н., Пергамент А.И., Дозорцев В. А. [и др.]; под ред. С. Н. Братуся. – М.: Юридическая литература, 1984. – 288 с.
224. Старовойтов, А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти / А.А. Старовойтов // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 44-53.
225. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 3. Правовые системы Азии / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2013. – 704 с.
226. Сыродоев, Н.А. Земельное право: курс лекций / Н. А. Сыродоев. – М.: Проспект, 2009. – 368 с.
227. Суханов, Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. / Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2017. – 560 с.
228. Талапина, Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ / Э.В. Талапина // Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 238-254.
229. Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 320 с.
230. Тихвинский, С. Л. Завещание китайского революционера: Сунь Ятсен: жизнь, борьба и эволюция политических взглядов / С.Л. Тихвинский. – М.: Политиздат, 1986. – 224 с.
231. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10(47). – С.22-32.
232. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юстицинформ, 2001. – 354 с.
233. Толстых, В.Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии / В.Л. Толстых // Российский юридический журнал. 2015. – № 6. – С.43-53.

234. Третьяк, И.А. Меры конституционно-правового принуждения в конституционном праве Бразилии / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2020. – № 1. – С. 29-36.

235. Трубина, Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства / Е.Г. Трубина. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 520 с.

236. Тушев, А.А. Направления деятельности, функции, полномочия прокуратуры и отрасли прокурорского надзора / А.А. Тушев // Законность. – 2021. – № 4. – С. 20-25.

237. Устав о промышленности. СЗРИ. Т. XI. Ч. II. ст. 5, 9. – СПб., 1912. – 194 с.

238. Хабриева, Т.Я. Границы между субъектами Российской Федерации и их изменение («круглый стол») / Т.Я. Хабриева // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 109-110.

239. Хаванова, И.А. Понятие лица, имеющего «фактическое право» на доход, в международных налоговых договорах России / И.А. Хаванова // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗиСП, 2015. – С. 383–389.

240. Щечоев, В.К., Швандерова, А.Р. Теория государства и права: Учебник / В.К. Щечоев, А.Р. Швандерова. – М.: Прометей, 2017. – 330 с.

241. Чертков, А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий / А.Н. Чертков // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 22-31.

242. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2009. – № 7. – С.3-13.

243. Чиркин, В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа / В.Е. Чиркин // Гражданин и право. – 2006. – № 5. – С.11-16.

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

245. Чунина, М.С. Феномен судебного нормотворчества в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи / М.С. Чунина // Российская юстиция. – 2020. – № 5. – С. 21 - 24.

246. Янкевич. С.В. Проблемы установления и изменения границ населенных пунктов. / С.В. Янкевич // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 29-39.

Диссертации и авторефераты диссертаций:

247. Белицкая, А.В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.03 / А.В. Белицкая; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. – М., 2018. – 58 с.

248. Немечкин, В.Н. Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / В.Н. Немечкин; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского]. – Нижний Новгород, 2007. – 22 с.

249. Резиньков, П.М. Юридическая фикция: теоретико-правовой анализ: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / П.М. Резиньков; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т]. – Волгоград, 2012. – 37 с.

250. Фризен, О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / О.А. Фризен; [Место защиты: Рост. гос. ун-т]. - Ростов-на-Дону, 2006. – 25 с.

251. Джандубаев, З.А. Конституционно-правовые основы права на обжалование судебных решений в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: специальность 12.00.02 Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление) / З.Ф. Джандубаев; [Место защиты: Российско-Армянский университет]. – Ереван, 2021. – 23 с.

252. Крупеня, Е.М. Статусное публичное право как комплексный институт в правовой системе: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Е.М. Крупеня; [Место защиты: Юго-Зап. гос. ун-т]. – Курск, 2019. – 54 с.

253. Васильев, С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.01 / С.В. Васильев; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т]. – Санкт-Петербург, 2002. – 35 с.

254. Болгова, В.В. Публичное право: проблемы теории, методологии, практики: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.01 / В.В. Болгова; [Место защиты: Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина]. – Тамбов, 2009. – 47 с.

255. Гаврильченко, Ю.П. Правовое регулирование сбережений населения в контексте публичных целей: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.04 / Ю.П. Гаврильченко; [Место защиты: Белорусский государственный университет]. – Минск, 2017. – 48 с.

256. Резник, Ж.Я. Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Ж.Я. Резник; [Место защиты: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина]. – Казань, 2007. – 18 с.

Литература на иностранном языке:

257. Ali Shah, Sayyid Vaqar. Marwat, Fazal-ur-Rahim Khan (ed.). Afghanistan and the Frontier, 1993. – University of Michigan: Emjay Books International. – 321. p.

258. Brock D.W. (1988), «Paternalism and autonomy». Ethics, vol.98. – pp. 550-565.

259. Burke Marshall, Christina Duffy Burnett. Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, American Expansion, and the Constitution. 2001. – 439 p. – Published by: Duke University Press. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134g0r>. – (дата обращения 23.04.2022).

260. Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing / ed. by N. Steytler. Leiden; Boston, 2017. – 362 p.

261. Constituciynvigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda N 1 de fecha 15 de febrero de 2009 // Gaceta Oficial Extraordinario. – 1999. – N 5. – 908 p.

262. De concordantia catholica, ed. v. Gerhard Kallen (Nicolai de Cusa opera omnia, iussu et auctoritate Academiae Litterarum Heidelbergensis ad codicum fidem edita, Bde. XIV/1-4). – Hamburg, 1964 – 68 p.

263. Engels F. Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Levis H. Morgans Forschungen. – Berlin, 1925. – S. 141-142.

264. Flint, John E. The Cambridge history of Africa: from c.1790 to c.1870. – Cambridge University Press (1976). – pp. 184 - 199.

265. Gold, Susan Dudley. Missouri Compromise. Marshall Cavendish. – New York: Marshall Cavendish Benchmark, 2011. – 142 p.

266. Grande, Sandy. Red Pedagogy: Native American Social and Political. – Thought Rowman & Littlefield Publishers, 2004. – 184 p.

267. Gray V., Hanson R.L. Politics in The American States: A Comparative Analysis. 10th ed. – SAGE Publications, 2013. – 592 p.

268. Huhn, Wilson R. The State Action Doctrine and the Principle of Democratic Choice. 2006. Hofstra Law Review: Vol. 34: Iss. 4, Article 5. pp. 1379-1460. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol34/iss4/5> (дата обращения 23.04.2022).

Imperial History Of India: An Account Of Prominent Dynasties (Hardcover, L.M. PANDEY). – Publisher: Cyber Tech, 2012. – 228 p.

269. James A. Poore III, The Constitution of the United States Applies to Indian Tribes, 1998.–59 Mont. L. Rev. – pp. 51-80. Available at. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://scholarship.law.umt.edu/mlr/vol59/iss1/4> (дата обращения 24.06.2021).

270. Jurisdiction over federal areas within the states report of the interdepartmental committee for the study of jurisdiction over federal areas within the states. Part I. The Facts and Committee Recommendations. Submitted to the Attorney General and transmitted to the President. April 1956. Reprinted by Constitutional Research Associates P.O. Box 550 So. Holland, Illinois 06473. P.90. – [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: <https://publiclandjurisdiction.com/wp-content/uploads/2019/10/1956-Part-1-Jurisdiction-over-Federal-areas-within-the-States.pdf> (дата обращения 9.04.2022).

271. Levinson, Sanford, «Why the Canon Should Be Expanded to Include the Insular Cases and the Saga of American Expansionism», 2000. Constitutional Commentary. – 982 p. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://scholarship.law.umn.edu/concomm/982> (дата обращения 24.06.2021).

272. Mario Gonzalez, Elizabeth Lynn Cook The Politics of Hallowed Ground: Wounded Knee and the Struggle for Indian Sovereignty. – University of Illinois Press, 1998.– 448 p.

273. Masitah bt Ishak, Anida bt Mohd Nasir, Saluminor bt Jamaludin, Siti Sarah Nadiyah bt Suliman Separation of powers: the aftermath of pp v kok wah kuan.– Universiti Teknologi MARA Faculty of Law.– April 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ir.uitm.edu.my/id/eprint/37049/> (дата обращения 24.02.2020).

274. Mason, Michael D. «Canadian and United States Approaches to Indian Sovereignty». – Osgoode Hall Law Journal. – 1983.– 21.3422.–474 p. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol21/iss3/3> (дата обращения 14.06.2021).

275. Mayboroda V.A. Phenomenology of collective will in the management of shared agricultural land plots // International journal of engineering and technology (UAE). – 2018. – № 4. – т.7. – p. 351-354.

276. Meléndez, Edgardo (Spring 2013). "Citizenship and the Alien Exclusion in the Insular Cases: Puerto Ricans in the Periphery of American Empire". CENTRO JOURNAL volume XXV number spring 2013. – Pp. 106–145. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.coursehero.com/file/26425876/Citizenship-Exclusion-Centro-PDFpdf/> (дата обращения 12.06.2021).

277. Pandey, L.M. Modern history of Indian states, 2012. – P. 52-68.

278. Reys, John William (1965). «Chapter 9: Planning the National Capital». The Making of Urban America: A History of City Planning in the United States. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. pp. 240–242. – [Электронный ресурс]. –

Режим

доступа:

<https://archive.org/details/makingofurbaname0000reps/page/240/mode/2up> (дата обращения 19.02.2021).

279. Roger W. Haines, Jr., Federal Enclave Law. – Atlas Books, 213. – 334 p.

280. Sanford Levinson. Why the Canon Should Be Expanded to Include the Insular Cases and the Saga of American Expansionism, 2000. – 241 p.

281. Sarma, Madhumit. A Study of Migration from Bangladesh to Assam, India and its Aspects (PDF). University of Adelaide, 2015. – 259 p. – [Электронный ресурс].

–

Режим

доступа:

<https://digital.library.adelaide.edu.au/dspace/bitstream/2440/97379/3/02whole.pdf> (дата обращения 23.06.2021).

282. Trescott, Paul. Federal-State Financial Relations, 1790–1860 / Paul Trescott // The Journal of Economic History. – Volume 15. – Issue 3. – September 1955. – pp. 227 – 245. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022050700057685> (дата обращения 23.06.2021).

Периодическая литература и иные издания:

283. Лешечкина Н. Рукотворные острова. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.resortproperty.ru> (дата обращения 05.09.2021).

284. Мамчиц Р. Города на воде: оправданы ли расходы? – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dailystroy.ru/foreign/647.html> (дата обращения 05.09.2021).

285. Мирный договор, заключенный на острове Коча. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pgr.gob.ve/index.php/noticias/efemerides/222-24-de-abril-de-1863-el-convenio-o-tratado-de-coche> (дата обращения 15.09.2021).

286. Чартерные города: попытка методологического переосмысления // «Кстати». Russian American News and View. –2018. – November, 28. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kstati.net/charternye-goroda-popytka-metodologicheskogo-pereosmy-sleniya/> (дата обращения 13.05.2021).

287. Энн Туми «Штаты, Содружество и Корона – битва за суверенитет». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

https://www.aph.gov.au/senate/~/~/~link.aspx?_id=76D508CC96314F19A371171C7A270930&_z=z (дата обращения 5.09.2021).

288. Federal District is now officially Mexico City // Mexico News Daily. – 2016. – January 30. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mexiconewsdaily.com/news/federal-district-is-now-officially-mexico-city/> (дата обращения 10.05.2021).

289. Frontier crimes regulation: Centuries-old law will take time to ‘reform’ // Published in The Express Tribune, December 2nd, 2011. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://tribune.com.pk/story/301002/frontier-crimes-regulation-centuries-old-law-will-take-time-to-reform> (дата обращения: 25.09.21).

290. One year of union territory status: Ladakh brims with hope. В The Times of India. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/77326052.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst; <https://timesofindia.indiatimes.com/india/one-year-of-union-territory-status-ladakh-brims-with-hope/articleshow/77326052.cms> (дата обращения 04.06.2021).

291. From DF to CDMX, Mexico City changes name, status INQUIRER.net – [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://newsinfo.inquirer.net/760075/from-df-to-cdmx-mexico-city-changes-name-status> (дата обращения 25.02.2021).

292. Justices Hear Case Over Puerto Rico’s Sovereignty The New York Times. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.nytimes.com/2016/01/14/us/politics/justices-hear-case-over-puerto-ricos-sovereignty.html> (дата обращения 05.06.2021).

293. Nada impide el traspaso de la Capital // SA LA NACION – [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.lanacion.com.ar/politica/nada-impide-el-traspaso-de-la-capital-nid75093/> (дата обращения 5.08.21).

294. The journey of Putrajaya — Malaysia’s jewel capital city// Malaysian reserve. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://themalaysianreserve.com/2019/01/31/the-journey-of-putrajaya-malaysias-jewel-capital-city/> (дата обращения 20.02.2021).

295. Shtone Tristan The Cherokee Nation Is Entitled to a Delegate in Congress // Nation of Change.–2017.– January 4. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cherokee.org/our-government/delegate-to-congress/> (дата обращения 5.04.2022).

296. The Mexican Legal System // Francisco Avalos. 1992. British library Cataloguing in Publication. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://books.google.ru/books?id=mnOlywE_MLgC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Francisco+Avalos%22&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwi8rO_GzITvAhXnsosKHZMuA48Q6AEwAHoECAAQAg#v=onepage&q&f=false (дата обращения 25.02.2021).

Электронные ресурсы:

297. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/183818-8> (дата обращения 28.10.2022).

298. «Божественное хранилище благотворных знаний», классифицировавшее животных: Борхес Хорхе Луис. Аналитический язык Джона Уилкинса – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.ru/BORHES/natroeniq.txt#2> (дата обращения 10.05.2021).

299. Allsop, Justice James «An Introduction to the Jurisdiction of the Federal Court of Australia» (FCA) [2007] FedJSchol 15 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/FedJSchol/2007/15.html> (дата обращения 5.09.2021).

300. В Анапе намоют «Золотую милю». На территории лимана Витязевский построят курортный комплекс. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/809131> (дата обращения 25.04.2021).

301. Денис Джеймс, Федеральное налогообложение и налогообложение штата: сравнение систем Австралии, Германии и Канады. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_

Library/Publications_Archive/CIB/CIB9798/98cib05#AUSTRALIA (дата обращения 25.02.2021).

302. Закон Австралии 1986 г. № 142, 1985 г. An Act to bring constitutional arrangements affecting the Commonwealth and the States into conformity with the status of the Commonwealth of Australia as a sovereign, independent and federal nation. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03181> (дата обращения 25.02.2021).

303. Законодательство о самоопределении Пуэрто-Рико. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.puertorico-herald.org/issues/2003/vol7n19/USNotInnocent-en.html> (дата обращения 25.02.21).

304. Заседание попечительского совета фонда «Талант и успех». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64410> (дата обращения 25.02.2021).

305. Избирательный сайт города Буэнос-Айреса. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/elecciones> (дата обращения 25.02.21).

306. Официальный сайт администрации УТ Дадры и Нагара Хавели, Дамана и Диу. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://daman.nic.in> (дата обращения 10.05.2021).

307. Официальный сайт администрации Чандигарха. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://chandigarh.gov.in/knowchd_redfinechd.htm (дата обращения 10.05.2021).

308. Официальный сайт архива законодательных актов США – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/43/STATUTE-43-Pg253a.pdf> (дата обращения 14.05.2021).

309. Официальный сайт Ассоциации коренных американцев по финансовым услугам – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nativefinance.org/historical-sovereignty-relations/> (дата обращения 15.05.2021).

310. Официальный сайт Белого Дома США «Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies»? – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov> (дата обращения 11.05.2021).

311. Официальный сайт Библиотеки Конгресса США – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/41st-congress/session-3/c41s3ch120.pdf> (дата обращения 15.05.2021).

312. Официальный сайт газеты «The Hindu». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.thehindu.com/archive/print/2006/08/22/> (дата обращения 15.05.2021).

313. Официальный сайт Материалы общественное обсуждение на Едином портале размещения информации: проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://regulation.gov.ru/project/21982.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15453 (дата обращения 25.06.2021).

314. Официальный сайт Адаманского государственного подразделения национального центра информатики <https://andaman.nic.in/> (архивный сайт). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.and.nic.in/> (дата обращения 25.06.2021).

315. Официальный сайт Министерства внутренних дел США. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.doi.gov/oia/Islandpages/political_types.htm (дата обращения 25.06.2021).

316. Официальный сайт мэрии Куала-Лумпур. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.visitkl.gov.my/visitklv2/index.php?r=column/cone&id=6> (дата обращения 24.02.21).

317. Официальный сайт президента Венесуэлы – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.presidencia.gob.ve/> (дата обращения 22.04.2021).

318. Официальный сайт территории Лакшадвип – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lakshadweep.gov.in> (дата обращения 30.04.2021).

319. Официальный сайт управляющей компании «Лабутан Корпорейшен» федеральной территории Лабутан. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pl.gov.my/> (дата обращения 25.06.2021).

320. Официальный сайт управляющей компании «Путраджайская корпорация» федеральной территории Путраджайя. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ppj.gov.my/second-page/visi-perbadanan-putrajaya> (дата обращения 10.05.2022).

321. Официальный сайт федеральной столичной территории Нигерии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fct.gov.ng/> (дата обращения 11.05.2021).

322. Официальный сайт федеральной территории «Сириус». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/JrsyZtMPiERBy3T#pdfviewer> (дата обращения 11.01.2022).

323. Официальный сайт Правительства Индии «Знай Индию». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://knowindia.gov.in/states-uts/> (дата обращения 11.05.2021).

324. Официальный сайт Правительства Канады– [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ainc-inac.gc.ca/eng/1487086769691/1487086798900> (дата обращения 09.10.2021).

325. Официальный сайт правительства федеральной столичной территории Бразилиа. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df.gov.br/> (дата обращения 10.10.2020).

326. Управление капитального развития Исламабада. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.cda.gov.pk/about_islamabad/history/#ad-image-0 (дата обращения 15.09.2021).

327. Фрагмент стенограммы Заседания ГД ФС № 324 от 18.11.2020 по пункту 29 повестки дня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения 5.09.2021).

328. Шад Салим Фаруки. Юрисдикция государственных органов по наказанию за преступления против заповедей ислама: конституционная перспектива. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.malaysianbar.org.my/article/news/legal-and-general-news/legal-news/jurisdiction-of-state-authorities-to-punish-offences-against-the-precepts-of-islam-a-constitutional-perspective> (дата обращения 12.05.2021)

329. Statistics of Wars, Oppressions and Atrocities of the Nineteenth Century (the 1800s). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://necrometrics.com/wars19c.htm#Venez1859> (дата обращения 22.04.2022).

330. Сайт о Бразилии – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://brazil.ucoz.ru/index/stolica/0-31> (дата обращения 12.07.2021).

331. Сайт территории Пудучерри – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lankabbc.com/blog/tag/pondicherry/> (дата обращения 12.07.2021).

332. Официальный сайт управления финансовых услуг федеральной территории Лабуана – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.labuanfsa.gov.my/default.aspx> (дата обращения 12.07.2021)

333. Официальный сайт правительства США, Название документа «Major Crimes Act» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-679-major-crimes-act-18-usc-1153> (дата обращения 2.08.2021).

334. Официальный сайт Австралийской демократии Seat of Government Acceptance Act 1909 (Cth). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-119.html> (дата обращения 20.02.2021).

335. Официальный сайт Австралийской демократии Seat of Government Act 1908. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-did-110-aid-1-pid-92.html> (дата обращения 20.02.2021).

336. Últimas Noticias. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/instaurado-el-territorio-insular-miranda.aspx> (дата обращения 23.06.2021).

337. Веб-сайт Суда Федерального округа и территорий Бразилии – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tjdft.jus.br> (дата обращения 3.06.2021).

338. Официальный сайт Музей Австралийской демократии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://foundingdocs.gov.au/enlargement-eid-105-pid-95.html> (дата обращения 23.04.2021).

339. Бюджет Северо-Западной территории Канады. Официальный сайт Правительства Северо-Западных территорий. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.fin.gov.nt.ca/en/services/budget-2021> (дата обращения 23.06.2021).

340. Национальный архив США. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration> (дата обращения 23.04.2021).

341. Официальный сайт Нобелевского комитета, пресс-релиз Нобелевского комитета, премия в области экономических наук 2018. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2018/press-release/> (дата обращения 13.05.2021).

342. Официальный сайт Правительства Пакистана, структура органов – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cda.gov.pk/documents/docs/CDA-Organogram.pdf> (дата обращения 13.05.2021).