

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

ОТЗЫВ

официального оппонента диссертационного совета Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, доктора юридических наук,
профессора Ломакиной Ирины Борисовны на тему: «Федеральная территория
как новый субъект права: теоретико-правовое исследование»,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по
специальности 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

Актуальность диссертации В.А. Майбороды не вызывает сомнений в плане соответствия насущным задачам теоретического знания и юридической практики. Анализ сущности нового субъекта права федеральной территории с позиции формально-правового (позитивистского) подхода составляет масштабную исследовательскую проблему, значимость которой не может быть переоценена. Конституционная реформа 2020 года оказала существенное влияние на исследования теоретико-правовых вопросов организации и правосубъектности территориальных образований в Российской Федерации. В правовом поле теоретико-исторических наук появился новый институт, который известен в зарубежных правовых порядках уже несколько столетий, а в нашей стране легализован впервые – институт федеральной территории. Для Российской Федерации опыт создания таких субъектов права является новым, поэтому остро дискуссионным стал главный вопрос о публично-правовой природе федеральной территории, а также о том, рассматривать ли данное территориальное образование как

территорию с повышенными требованиями к обеспечению безопасности, как территорию, созданную для особой охраны и защиты окружающей среды или как территорию повышенной инвестиционной привлекательности. В диссертационном исследовании актуализируется проблема необходимости создания территории с теми функциями, которые на протяжении длительного времени реализуются на территории страны. В отношении военных и стратегических объектов уже действует целый ряд специализированных нормативных актов, – в частности, Федеральный закон № 253-ФЗ от 14.07.2022 «О Военном инновационном технополисе "Эра" Министерства обороны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014, устанавливающих особенности их правового статуса, организации оборота. Вопросы повышенной инвестиционной привлекательности территорий решает наличие территорий опережающего социально-экономического развития. В работе взвешенно и детализировано анализируется отличие федеральной территории от территорий опережающего развития, инновационно-технологических центров, особых экономических зон, особых административных районов. Как справедливо отмечает автор, «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» (С. 255). В случае создания федеральной территории Российской Федерации перед ней поставлены специальные задачи, раскрытию которых посвящена существенная часть диссертационного исследования, что делает работу, несомненно, актуальной.

Федеральная территория воплотила институт публичной власти в правовой реальности. Представляется, что именно это обстоятельство

является квинтэссенцией работы, наделяя ее свойствами актуальности не только в качестве научного исследования, но непосредственного в практическом смысле.

Композиция диссертации отвечает академическим традициям и состоит из введения, четырех глав, разделенных на пятнадцать параграфов, заключения и библиографического списка.

Работа содержит все элементы и признаки, позволяющие квалифицировать её как фундаментальное диссертационное исследование. Во введении раскрыты актуальность исследования, представлен глубокий анализ степени разработанности проблемы, данный раздел введения свидетельствует о четких ориентирах автора в избранной проблеме, о добротном знании отечественных и зарубежных исследований в данной области. Особенно важно, что автор выявил новые концептуальные и предметные изменения проблемы и осуществил анализ темы на уровне выявления прямой причинной связи между правосубъектностью федеральной территории и моделью единства организации публичной власти.

Диссертант ставит перед собой цель – разработать теоретико-правовые положения о правовой природе федеральной территории как нового субъекта права (С. 8), подчиняя данной цели решение ряда задач. Наиболее репрезентативными выглядят задачи «на основе компаративистского анализа установить возможность имплементации отдельных механизмов из правовых режимов, определяющих статус федеральных территорий в зарубежных правовых порядках» (С. 8); «выявить соотношение органов публичной власти федеральной территории с ординарными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (С. 8); «исследовать характер имущественных отношений с участием федеральной территории и предложить возможность участия федеральной территории как субъекта в гражданском обороте» (С. 8); «сформулировать общие основы организации и правового регулирования публичной власти федеральной территории и

возможность воспроизводства организации публичной власти федеральной территории» (С. 9).

Формулировка объекта и предмета в диссертации носит поисковый, творческий характер. В качестве объекта выступают «общественные отношения, связанные с реализацией института публичной власти в особом публично-правовом образовании – федеральной территории» (С. 9). Федеральная территория ранее не рассматривалась как самостоятельное публично-правовое образование, участвующее в ординарном гражданском обороте наряду с иными публично-правовыми образованиями.

Основу теоретико-методологической базы данной работы составляют философские, общенаучные и специальные методы познания права. Обоснованным является обращение к методу компаративистского анализа при изучении зарубежного опыта формирования федеральных территорий. Любопытным является обращение к методу стратегирования экономических моделей развития, что позволило обозначить перспективы развития механизмов правового регулирования органов публичной власти федеральной территории. В целом диссертантом обобщен, систематизирован и структурирован огромный теоретический и практический материал, что позволило ему выйти на принципиально новый уровень понимания сущностных основ федеральной территории.

Новизна диссертационного исследования заключается в формировании научной концепции нахождения 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. Определенную новизну и научно-практическую ценность представляет предложенный алгоритм выявления подлежащих устранению недостатков в регуляторной компетенции органов публичной власти. Раскрытие регуляторной компетенции и механизма ее

работы в условиях отсутствия судебной гарантии нормоконтроля предлагается к замещению средствами компенсационной легитимности.

Важным положением новизны является формулировка тезиса о том, что в условиях отсутствия самостоятельного вида собственности федеральной территории констатирована возможность использования публичного сервитута для отдельных целей в балансе с возможностями комплексного развития территории (реновации).

Новыми для доктринального понимания сущности федеральной территории являются сформулированные в исследовании принципы, положенные в основу особенностей организации публичной власти федеральной территории.

Достоверность полученных результатов обеспечивается логикой научного изложения материала, тщательной проработкой исследуемых вопросов. Работа написана убедительным и доступным для широкого круга читателей научным языком.

Материал по главам сформирован пропорционально и логично, каждая из глав представляет собой исследование одной из проблем в рамках заявленной темы. Глава I «Федеральная территория: общетеоретический анализ» посвящена выявлению сущности федеральной территории как публично-правового образования, определению ее уникальности с точки зрения конституционно-правового смысла, степени ее правосубъектности и рассмотрению особенностей территориальных свойств. В параграфе 1.1 «Экспликация понятия «федеральная территория» (С. 26–50) определяются характеристики смыслового значения федеральной территории как публично-правового образования, обусловленные законодательной, регуляторной и правоприменительной практикой. Параграф 1.2 «Административно-правовая автономия, свойство территориальности и цели создания публично-правового образования федеральной территории» (С. 51–67) посвящен выявлению и определению свойств, сочетание которых позволяет характеризовать федеральную территорию как административно-

правовую автономию. Главное свойство публично правового образования, имманентно присущее федеральной территории, – способность принимать в установленном порядке правовые нормы. Однако в данном случае источником этой способности является не суверенность народа, источника власти, а специальные задачи развития Российской Федерации, для решения которых ею сочтена возможной обособленность данного режима от ординарного.

В параграфе 1.3 «Федеральная территория в системе публично-правовых образований Российской Федерации» (С. 68–86) рассматривается существующая в политике государственного строительства современной Российской Федерации на данный момент тенденция по делегированию публичных полномочий иным лицам, предел такого делегирования в аспекте восприятия публично-правового образования «федеральная территория» в качестве нового опыта по консолидированному, ситуационно перенастраиваемому делегированию полномочий России и место федеральной территории в системе субъектов публично-правового характера.

В параграфе 1.4 «Правовая фикция конституционно-правового свойства территории публично-правового образования федеральной территории» (С. 87–98) проводится анализ фиктивности свойства территории публично-правового образования «федеральная территория», выраженной в не исчерпанности потенциала конфликтогенности при закреплении границ федеральной территории в федеральном законе.

Глава II «Компаративистский анализ понятия «федеральная территория» посвящена сравнительному исследованию феномена федеральной территории как одного из способов государственного строительства и ее свойств территориальной и административно-правовой автономии. Так, в параграфе 2.1 «Столичные федеральные территории в зарубежных федеративных правовых порядках – символ компромисса в федеративном строительстве» (С. 99–121) обобщается зарубежный опыт создания так называемых федеральных столичных округов. В параграфе 2.2

«Федеральные территории (федеральные владения) прямого федерального подчинения» (С. 122 –147) и в параграфе 2.3 «Ассоциированные федеральные территории, резервации» (С. 148–167) анализируются федеративные государства (как правило, бывшие колонии, приобретшие независимость от доминиона), имеющие федеральные территории с особым статусом, и территории, выделение которых произведено в связи с необходимостью обособленной от ординарного конституционного режима политико-правовой институции в отношении не интегрированных в публичное пространство этнических и (или) религиозных сообществ (общин).

В главе III «Механизмы публичной власти федеральной территории» рассматриваются гарантии избирательных прав жителей федеральной территории и формирование представительного органа федеральной территории (параграф 3.1), характеристика и полномочия исполнительно-распорядительных органов федеральной территории (параграф 3.2) и иные органы публичной власти федеральной территории (параграф 3.3), функционирование которых проходит с пороками или имеет черты неопределенности. Параграф 3.4 посвящен рассмотрению публичного сервитута для отдельных целей, который призван снять проблемы изъятия земель частной собственности для публичных нужд; предотвратить спекуляцию земельными участками; упростить хозяйственную деятельность в акватории и снять избыточность в градостроительном регулировании, вызванном необходимостью использования частных земель в публичном интересе, в том числе применительно к нелегализованным (самовольным) сооружениям (С. 238).

В главе IV «Перспективы развития механизмов правового регулирования публичной власти федеральной территории» (С. 242–295) определяются возможные пути позитивной практической реализации усовершенствования системы правового регулирования через процесс обретения федеральной территорией правосубъектности (параграф 4.1),

новеллизацию компетенций органов публичной власти федеральной территории (параграф 4.2), эффективное использование экспериментальных правовых режимов, выраженное, например, в легализации через уполномоченный орган отдельных технологических решений и экстраполяции практики использования умных технологий на любые федеральные территории, которые могут быть в последствии образованы (параграф 4.3). В параграфе 4.4 предложены двенадцать принципов организации механизмов формирования органов публичной власти, которые охватывают все закрепленные в нормативном правовом регулировании федеральной территории аспекты и открывают возможность построения модели отношений, в которых субъектами должны выступать институты инноваций, с одной стороны и корпорации – с другой стороны.

Анализ, проведенный в главах диссертации, нашел обобщение в Заключение, которое отвечает содержанию диссертации.

Вместе с тем необходимо сделать ряд замечаний, по существу проведенного исследования, а именно:

- во-первых, институт публичной власти, внесенный в Конституцию Российской Федерации изменениями в 2020 году, не имеет конституционно-правового наполнения, то есть нормы Конституции не делают шага от института публичной власти к органам публичной власти, создание которых предусмотрено для федеральной территории. В работе нет рассуждения о том будет ли верным разделение федеральных территорий на два типа: без населения и с населением. Тогда для федеральной территории без населения органом публичной власти будут только федеральные органы государственной власти без местного самоуправления, а для территории с населением - наоборот, только органы местного самоуправления, но с делегированными им государственными полномочиями. Между тем, именно такая общая норма должна быть в общем законе о федеральных территориях, который, как верно отметил автор, не принят в Российской Федерации (С.26). Представляется, что автору необходимо было бы предложить такую

дифференциацию федеральных территорий, а не кроить «заплаты» из института публичных слушаний для легитимации государственных полномочий в органах местного самоуправления;

- во-вторых, в работе уделено достаточно большое внимание отсутствию института правосудия как ветви власти в системе органов публичной власти федеральной территории (С. 179-181). Оригинальным является доказывание необходимости самостоятельного нотариального округа для федеральной территории как института досудебного разрешения споров (С. 80-83). Между тем, этот же подход является верным для рассмотрения надзорной функции органов прокуратуры, благодаря которой также разрешается большое количество административных и гражданских споров. В данной связи видится недоработанной позиция автора, не учитывающая необходимость создания самостоятельного органа прокуратуры в границах федеральной территории;

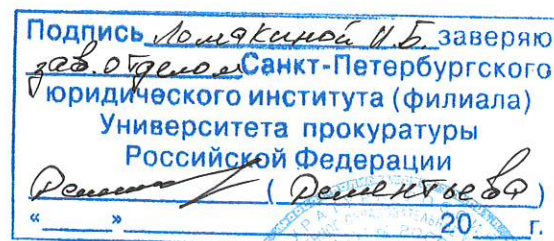
- в-третьих, автор предлагает включить в состав федеральной территории части морских акваторий, образовав тем самым единое акво-территориальное (*terra-marina*) пространство. Вместе с тем в обширном сравнительном правовом анализе зарубежных правовых порядков не приведено ни одного подобного примера. Хотелось бы услышать разъяснение: является ли данное предложение чисто теоретическим или основано на прикладном опыте?

Сделанные замечания не умаляют заслуг автора и не отражаются на общей высокой оценке работы. Диссертационное исследование состоялось как оригинальное, самостоятельное и целостное, отличающееся новизной и практической значимостью. Выводы, сделанные в работе, соответствуют авторскому замыслу, поставленной цели и задачам. Очевиден вклад автора в теорию историко-правовых наук, а также в практическую деятельность в сфере организации единства публичной власти в Российской Федерации.

Заключение. Диссертация Майбороды Виктора Александровича на тему: «Федеральная территория как новый субъект права: теоретико-правовое

исследование» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития правовой науки, теории права и теории государства, и практики государственного строительства в Российской Федерации, практики нормативного закрепления института публичной власти, что соответствует требованиям Порядка присуждения ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 7 декабря 2021 года № 02-1336, а Майборода Виктор Александрович заслуживает присуждения ему ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки.

Официальный оппонент, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиал) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации», профессор



«05» мая 2023 г.

191104, г. Санкт-Петербург, Литейный проспект, д. 44.

Контактный телефон: +7 911 795 0045

e-mail: Lomakina7311@gmail.com