

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, председателя диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, доктора юридических наук,
доцента Разуваева Николая Викторовича на диссертацию Майборода
Виктора Александровича 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

1. Актуальность темы диссертации

Тема работы Майборода В.А. о федеральных территориях как новых субъектах права в Российской Федерации основана на изменениях Конституции Российской Федерации 2020 года. Следует указать на два исходных изменения Конституции России, выступивших в качестве источников, синкретичное объединение которых в диссертационном исследовании и обуславливает его актуальность. Это концепция публичной власти, особенность организации которой Конституция России предполагает в нескольких случаях: часть 1 статьи 67 и часть 3 статьи 131. В первом случае речь идет об организации публичной власти в федеральных территориях, которые определяются федеральным законом, а во втором случае – об особенностях осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях, которые могут

устанавливаться федеральным законом. Второе изменение – собственно Конституционное наименование федеральной территории. При этом предложение первой части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации перечисляет в едином смысловом ряду субъекты Российской Федерации и природные объекты: внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Поэтому неочевидным является содержание предложения второго данной нормы о возможности создания федеральной территории, в качестве ли объекта (территории), либо в качестве субъекта отношений.

Именно поэтому обретение в законе о первой федеральной территории в Российской Федерации субъектности не является убедительным. Автор диссертационного исследования избрал подход к раскрытию субъектности федеральной территории с двух позиций: публичного и частного. В исследовании полно и всесторонне выявлена природа публичной правосубъектности органов публичной власти федеральной территории. Одновременно с этим выявлена неполноценность частноправовой субъектности федеральной территории, ее органов публичной власти.

Таким образом, актуальность диссертационной работы Майборода В.А. составляет интерес для развития теории государства, с точки зрения эволюции государственного строительства Российской Федерации, интегрирующей концепцию публичной власти как объединяющего государственную власть и местное самоуправление в распределении и перераспределении полномочий между ними, а также интерес в развитии теории права, создающей необходимые и достаточные доктринальные обоснования для обретения федеральной территорией субъектности, основанной на автономии воли. В настоящее время, приходит к выводу автор, субъектность федеральной территории не является полноценной.

Такие суждения стали возможными благодаря широкой и глубокой исследованности в данной работе компаративистских аспектов в использовании федеральных территорий в зарубежных правовых порядках.

Систематизировав основания создания федеральных территорий в зарубежных правовых порядках Майборода В.А., указывает, что в России создание федеральной территории преследует решение специальных задач. Аналогичные территории создавались в Малайзии (территория Куалу-Лумпур, с. 107), Бразилии (территория Бразилиа, с. 112), Индии (территория Пудучерри, с. 140), ряде иных государств. Возможность сопоставления нового для России инструмента государственного строительства, наделяемого субъектностью с достижениями зарубежных правовых порядков представляет собой существенную возможность для своевременного корректирования рассматриваемого в исследовании субъекта.

В приведённой связи Майбордой В.А. правильно поставлена цель работы – разработка теоретико-правовых положений о правовой природе федеральной территории как нового субъекта права и верно сформулированы задачи этого исследования, разрешение которых означает достижение названной цели.

2. Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций.

Научные положения, предложенные автором диссертационного исследования, полно и всесторонне соответствуют теме работы, находятся в системном единстве друг с другом. Пятнадцать положений, детально раскрывающих тему работы возможно для целей осмысления сгруппировать в положения, затрагивающие территориальную природу федеральной территории (положения 3, 6, 8 и 15), положения, затрагивающие особенности организации публичной власти и органов публичной власти федеральной территории (положения 4, 5 и 7), положения об участии федеральной территории в качестве субъекта гражданских отношений (положения 2, 9 и 14) и положения-предложения о совершенствовании субъектности федеральной территории, в том числе, обеспечении равенства прав жителей федеральной территории в отдельных сферах государственного управления, вопросах местного самоуправления (положения 9, 10, 11, 12 и 13).

При этом собственно научные положения, выводы и рекомендации составляют в диссертационном исследовании логически непротиворечивую картину формирования нового субъекта права, композиционно основанные на структуре самой работы.

В первой главе диссертации дан общетеоретический анализ федеральной территории. Параграф первый раскрывает территорию федеральной территории, соединяя во едино возможности территориального и акваториального представления о территориальной автономии публично-правового субъекта. Во втором параграфе значительное внимание уделено автономии публичной субъектности федеральной территории, основанной на специальных целях ее создания. Третий параграф помещает федеральную территорию как публичного субъекта в систему координат масштабируемых публичных субъектов в Российской Федерации и в четвертом параграфе доказывается необходимость делитимации федеральной территории по аналогии с делитимацией иных публично-правовых субъектов.

Вторая глава диссертации содержит глубокий и обширный компаративистский анализ понятия «федеральная территория». В первом параграфе изучены столичные федеральные территории в зарубежных федеративных правовых порядках, олицетворяющие постколониальный суверенитет территорий, обрётших его в борьбе с метрополией. Второй и третий параграфы сравнивают федеральные территории непосредственного федерального подчинения и ассоциированные федеральные территории, резервации.

Третья глава диссертации посвящена организации публичной власти федеральной территории. В результате исследования избирательных прав жителей федеральной территории в формировании представительного органа федеральной территории и в образовании исполнительно-распорядительных органов федеральной территории выявлены несоответствия между правами жителей территорий Российской Федерации и жителей федеральной территории. В третьем параграфе определены иные органы публичной власти

федеральной территории, чья основа к существованию включена в компетенцию устава федеральной территории. В четвертом параграфе, соединяя публичные полномочия с необходимостью регулирования имущественного оборота в границах федеральной территории автором предложен публичный сервитут для отдельных целей в качестве имеющегося в системе нормативного правового регулирования Российской Федерации инструмента достижения специальных целей федеральной территории.

Четвертая глава объединила в себе представления автора работы о перспективах развития федеральной территории как субъекта права. В параграфе первом этой главы постановлены ключевые выводы о необходимости и достаточности критериев правосубъектности федеральной территории и автономии ее воли. Посредством закрепления специальных полномочий в органах публичной власти федеральной территории и возможностями установления экспериментальных правовых режимов в границах федеральной территории указывается на отдельные (специальные) права и обязанности федеральной территории, образующих в ряде случаев специальную правосубъектную конструкцию. Такого рода конструкции, по мнению автора, позволят достичь не только целей создания федеральной территории, но и получить отдельные экономические преимущества в организации оборота собственности, организации производства, организации научных исследований. В заключительном четвертом параграфе автор сформулировал принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.

3. Достоверность и новизна результатов диссертации.

Достоверность проведенного исследования подтверждается нормативным правовым закреплением объектов федеральной территории.

Так, статья 46.1 закона о федеральной территории «Сириус» дополнена частью 4 Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 495-ФЗ, которая определила, что под объектами федеральной территории понимаются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые

необходимы для реализации полномочий, осуществляемых органами публичной власти федеральной территории.

Данная норма означает, что объекты федеральной территории получают самостоятельное значение в регулировании и становятся отличимыми от объектов федерального, регионального и местного значения, то есть от объектов, предназначенных для реализации соответственно федеральных, региональных государственных полномочий и от объектов, предназначенных для обеспечения функционирования системы местного самоуправления. То есть объединение полномочий государственной власти и местного самоуправления в органах публичной власти достигнуто не только за счет их взаимного перераспределения между различными уровнями публичной организации власти, но и на материальном уровне. Тем самым институт публичной власти физически воплощен в жизнь и такое достижение несомненно относит рассматриваемую работу и ее результаты к эмпирически достоверным. Новому субъекту – новые объекты.

Научная новизна данного исследования заключается в том, что:

Во-первых, выявлены уникальные признаки федеральной территории как нового публично-правового образования: двухкомпонентный состав представительного органа публичной власти; консолидация полномочий на основе предоставленных бюджетных источников; реализация нормотворческой компетенции публично-правового субъекта через процедуру предварительного согласования; воплощение конституционно закрепленной концепции публичной власти;

Во-вторых, сформулированы принципы наделения субъектностью федеральной территории: объединение полномочий всех уровней власти в единых органах публичной власти федеральной территории; формирование органов публичной власти смешанным способом (свободные выборы и делегирование уполномоченных лиц от иных органов); смещение баланса разделения властей к представительному органу публичной власти; снижение относительно обычного объема прав на местное самоуправление в

части формирования и влияния на представительный орган власти федеральной территории со встречной налоговой компенсацией; особенность правовых режимов государственного управления в техническом регулировании, в образовательной деятельности, в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в регулировании градостроительной деятельности и земельных отношений, в осуществлении медицинской, фармацевтической деятельности;

В-третьих, представлена авторская 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 обычным правопорядком;

В-четвертых, разработаны теоретико-правовые рекомендации устранения законодательных недоработок в формировании субъектности федеральной территории: предложены правовые инструменты к замещению отсутствующих гарантий жителям иными средствами компенсационной легитимности – включение в компетенцию Государственного Совета Российской Федерации согласования нормотворчества Совета федеральной территории; обосновано использование публичного сервитута для отдельных целей; признано необходимым изменение института публичных слушаний в части обязательности принимаемых на них решений для органов публичной власти; сформулировано вещное право для земельных ресурсов федеральной территории;

В-пятых, обосновано на примере созданной федеральной территории «Сириус» единство субъектности акваториальной и территориальной частей федеральной территории.

Вместе с тем, представленная диссертационная работа не лишена ряда дискуссионных положений, спорных авторских суждений и недостатков, позволяя при этом поставить перед соискателем следующие вопросы:

а) утверждение о том, что подавляющее большинство объединённых полномочий органов публичной власти федеральной территории реализуется через инструмент согласования решений представительного органа публичной власти федеральной территории с Правительством Российской Федерации противопоставлен необходимости возможности судебной защиты либо разрешения противоречия иным, независимым третьим лицом.

Однако, автор не дает определенного ответа о том, является ли такое согласование умалением автономии воли публично-правового субъекта, выступающего в публично-правовой ипостаси.

б) предложенное конструирование специального вещного права федеральной территории для земельных участков в границах федеральной территории предполагает разделение правомочий управления и распоряжения, которые могут принадлежать только федеральной территории и следуемых прав владения и пользования, которые могут принадлежать физическому, юридическому лицам, а также федеральной территории.

Вместе с тем, данная конструкция является фактической копией расщепленного права собственности на земельные участки в Великобритании, в котором распоряжение есть полномочие монарха, а остальные правомочия (*fee simple*) принадлежат правообладателю. Являются ли совместимыми в российской правовой системе, относящейся к романо-германской семье институты собственности континентального права и *common law* Великобритании?

в) рассмотрение публично-правовых полномочий органов публичной власти федеральной территории и гражданско-правовых прав федеральной территории, как участника гражданского оборота осуществляется в диссертации в качестве единого целого. Означает ли это по мнению автора, что исполнение полномочий является ли столь же дискреционным, что и осуществление прав?

г) приведенные в работе модели перераспределения доходных источников (НДФЛ) затрагивает корреспонденцию в перераспределении прав

субъекта РФ и муниципального образования. Означает ли это возможность перераспределения федерального налогового дохода (например, НДС) в случае возложения на органы публичной власти полномочий федеральных органов исполнительной власти, например, в предлагаемой автором части управления морской акваторией. Оценивает ли автор такую перспективу в качестве реалистичной.

Несмотря на отмеченные выше недостатки и спорные положения, следует отметить, что представленная диссертация характеризуется внутренним единством, является самостоятельным, творческим, структурно обоснованным исследованием, соответствующим профилю заявленной научной специальности. Предложенные автором выводы аргументированы, достоверны, являются новыми. Работа выполнена на должном научно-теоретическом уровне, с использованием обширной научной эмпирической базы и представляет собой работу, имеющую теоретическую и практическую значимость для российской науки теории права и теории государства. Основные выводы и положения, изложенные в диссертации, с необходимой полнотой отражены в аннотации работы и опубликованных работах автора. Предложения диссертанта опубликованы, докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, что подтверждает их самостоятельность и свидетельствует о личном вкладе автора в науку теории права.

4. Заключение. Диссертация Майборода 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,
председатель диссертационного
совета РАНХиГС, доктор
юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой
гражданского и трудового
права Юридического
факультета Северо-Западного
института РАНХиГС

Н.В. Разуваев

«05» мая 2023 г.

7-я лин. В.О., 16-18, Санкт-Петербург, Ленинградская обл., 199034, телефон: 8 (812) 335-94-94, e-mail razuvaev-nv@ranepa.ru



Подпись
Разуваева Н.В.

ЗАВЕРЯЮ

Ведущий специалист отдела
кадрового администрирования
управления развития персонала

Исаченкова Е.О.

05.05.2023