

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор по научной работе и цифровому развитию
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Саратовский национальный исследовательский
государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»,
д-р физ.-мат. наук, профессор


Алексей Александрович Короновский
«31» октябрь 2022 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовский национальный исследовательский
государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»**

по диссертации Старикова Сергея Сергеевича на тему: «Конституционно-правовой статус федеральных территорий в России» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), выполненной на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Тема диссертационной работы утверждена приказом ректора ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» от 24.03.2021 № 39-Д.

Соискатель Стариков Сергей Сергеевич в 2001 году окончил Ростовский государственный университет по специальности «Юриспруденция» с присвоением квалификации «Юрист» (диплом ДВС 0886821 от 20.06.2001, регистрационный № 133/33).

В период подготовки диссертации с 2020 по настоящее время С.С. Стариков является соискателем кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», приказ о прикреплении к кафедре № 141-Д от 10.10.2020.

Справка о сданных кандидатских экзаменах № 81-2022 от 19.10.2022 выдана Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Научный руководитель – Липчанская Мария Александровна, доктор

юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», утвержденный приказом ректора ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» от 24.03.2021 № 39-Д, представил положительный отзыв о диссертации и соискателе.

Научная экспертиза диссертации проводилась на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

На заседании присутствовали: Комкова Галина Николаевна, д-р юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права; Липчанская Мария Александровна, д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права; Куликова Светлана Анатольевна, д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права; Пресняков Михаил Вячеславович д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права; Аверьянова Наталья Николаевна, д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права; Абаева Елена Анатольевна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Бердникова Елена Валерьевна, канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Деманова Светлана Владимировна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Кондращенко Дарья Алексеевна канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Подмарев Александр Александрович, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Сычёв Виталий Борисович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Бурданова Анна Сергеевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права; Торосян Рима Андраниковна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Яшина Мария Сергеевна, ассистент кафедры конституционного и муниципального права, Садовникова Ирина Викторовна, ассистент кафедры конституционного и муниципального права.

Рецензенты диссертации:

Куликова Светлана Анатольевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» предоставила положительный отзыв;

Аверьянова Наталья Николаевна, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» предоставила положительный отзыв;

Мошкина Надежда Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» предоставила положительный отзыв.

По итогам обсуждения диссертации принято следующее **заключение:**

Диссертация С.С. Старикова является научно-квалификационной работой, в которой содержатся решения научных задач, имеющих значение для развития науки конституционного права. Диссертационная работа написана С.С. Стариковым самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе автора в науку конституционного права. Предложенные автором диссертации решения аргументированы и оценены в сравнении с другими известными решениями в исследуемой сфере.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях:

Публикации в научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Стариков С. С. Конституционные принципы создания федеральных территорий в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 468-476. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-468-476> (1 п.л.)

2. Стариков С. С. Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 104-113. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113> (1,1 п.л.)

3. Стариков С.С. Специфика формирования и особенности правового статуса Совета федеральной территории «Сириус» // Градостроительное право. 2022. № 2. С. 45-48. <https://doi.org/10.18572/2500-0292-2022-2-45-48> (0,5 п.л.)

4. Стариков С. С. Особенности организации исполнительной власти федеральной территории «Сириус» // Вестник Поволжского института управления. 2022. Том 22. № 1. С. 53-59 <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2022-1-53-59> (0,7 п.л.)

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. Стариков С.С. Конституционно-правовые основы создания федеральных территорий // Стабильность и динамизм Российской Конституции: материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию возрождения юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (16-18 декабря 2020 г., Саратов).

Часть 1 : сборник научных статей. – Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2021. – 264 с. ISBN 978-5-6046464-7-2 (Часть 1). С. 202 – 207. (0,3 п.л.).

6. Стариков С.С. Федеральные территории в составе Российской Федерации: опыт и перспективы взаимодействия власти, бизнеса и общества // Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан: Материалы XIV Международной научно-практической конференции (2 июля 2021 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2021. -282 с. ISBN 978-5-6047271-6-4. С. 212 – 222. (0,4 п.л.).

7. Стариков С.С. Участие граждан в управлении федеральной территорией как фактор формирования взаимного доверия общества и органов публичной власти // Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: материалы XIII Международного Конституционного Форума (15-17 декабря 2021 г., Саратов). Части 1 и 2 : сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2022. – 416 с. ISBN 978-5-6048371-8-4 С. 167 – 173. (0,4 п.л.).

8. Стариков С.С. Конституционно-правовой статус органов публичной власти федеральных территорий: три подхода к развитию // Сборник научных статей участников II Международной научной конференции «Проблемы и перспективы развития и обновления права и законодательства в XXI веке». Махачкала : РПА Минюста России, 2022. 606 с. ISBN 978-5-00128-731-5. (0,4 п.л.).

9. Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом регулировании федеральных территорий в России // Государство, власть, управление и право : материалы XII Всероссийской научно-практической конференции / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Государственный университет управления. Москва : ГУУ, 2022. 425 с. ISBN 978-5-215-03519-1. С. 382-384. (0,4 п.л.).

В диссертации С.С. Стариков ссылается на авторов и источники заимствования материалов и отдельных результатов. Результаты научных работ, выполненные соискателем, отмечены в диссертации.

Личное участие соискателя в получении научных результатов заключается в том, что содержащиеся в диссертации научно-теоретические положения и выводы сделаны С.С. Стариковым самостоятельно, что проявляется:

— в изучении эволюции понятия и систематизации видов публично-правовых территорий в науке конституционного права;

— в рассмотрении особенностей конституционно-правового статуса федеральных территорий в зарубежных странах;

— в выявлении социально-экономических и конституционно-правовых предпосылок и целей создания федеральных территорий в Российской Федерации;

— в определении конституционных принципов создания федеральных

территорий в России;

— в изучении вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в федеральных территориях и выявлении проблем в указанной сфере;

— в определении природы конституционно-правового статуса органов публичной власти федеральных территорий;

— в проведении исследования организации и деятельности системы органов публичной власти федеральных территорий;

— в разработке предложений по совершенствованию российского законодательства, регулирующего организацию публичной власти на федеральных территориях Российской Федерации.

Степень достоверности результатов проведенных исследований. Все предложения и выводы автора аргументированы и подтверждаются положениями норм федерального законодательства, Устава федеральной территории «Сириус», правоприменительной практикой. Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается апробированием разработанных научных положений и рекомендаций. Основные положения и выводы в исследовании сделаны с опорой на теоретико-методологическую базу и отражены в научных публикациях.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, диссертация является первым комплексным, сравнительным, системным монографическим исследованием законодательства и доктринальных положений Российской Федерации и Федеративной Республики Германия о свободе массовой информации, а так же правоприменительной практики в указанной сфере.

Элементы **новизны** содержатся в основных положениях, выносимых автором на защиту:

1. Обоснована позиция, согласно которой конституционно-правовой статус федеральной территории включает в себя публично-правовую территорию – определенное пространство, имеющее географические границы, на которой располагается специально созданное в соответствии со стратегическими целями государственного развития публично-правовое образование, объединяющее территориальное публичное сообщество (публичный коллектив) и имеющее органы публичной власти, особенности организации которых устанавливаются федеральным конституционным законом и конкретизируются в специальном федеральном законе о конкретной федеральной территории.

2. Выделены общие и особенные признаки федеральной территории как публично-территориального образования. Указывается, что с другими публично-правовыми территориями ее объединяет наличие четко определенного географического пространства, организация публичной власти и наличие публичного коллектива. Особенности федеральных территорий как вида публично-правовых территорий является их создание в соответствии со стратегическими целями государственного развития и специфика организации

публичной власти, предполагающая непосредственное управление федеральных органов власти.

При этом выявлено, что наличие стратегических государственных задач как основы создания федеральных территорий коренным образом отличает их от таких публично-территориальных образований как государство, субъекты федерации, муниципальные образования, и сближает с такими публично-правовыми образованиями как ЗАТО, ОЭЗ, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, Арктическая зона Российской Федерации, инновационный центр «Сколково» и др.

Приведены аргументы, что организация публичной власти на федеральной территории, направленная на усиление полномочий федерального центра и исключение влияния региональной власти, выделяет федеральные территории из всех видов публично-территориальных образований и является новой для Российской Федерации.

3. Обоснована системная классификация публично-правовых территорий. Автором предложено выделять публично-правовые территории в Российской Федерации по двум ключевым основаниям: по источнику закрепления и цели создания.

I. По источнику закрепления:

1) Правовой статус устанавливается в *Конституции* Российской Федерации: территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, федеральные территории, территории муниципальных образований.

2) Правовой статус устанавливается *общим законом*, регулирующим *определенный вид публично-правовых территорий*: например, ЗАТО, ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития, Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, территории Инновационных научно-технологических центров, Наукограды.

3) Правовой статус устанавливается *специальным законом*, регулирующим отношения на отдельной территории: например, территории специальных административных районов на территориях Калининградской области и Приморского края, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус».

II. По цели создания:

1) цель создания эксплицитно не выражена, она обусловлена историческим и политико-правовым государственным строительством (территория Российской Федерации в целом, территория субъектов Федерации, территории муниципальных образований государство;

2) цель создания законодательно определена как:

- установление специального режима, способствующего обеспечению обороны и безопасности России (ЗАТО);

- установление специального режима для развития предпринимательской

деятельности (ОЭЗ, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития, административные районы на территориях Калининградской области и Приморского края, Арктическая зона Российской Федерации);

- установление специального эколого-правового режима (Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Байкальская природная территория);

- установление специального режима для развития инновационной и научной деятельности (Инновационных научно-технологических центров, Наукограды, Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус»).

4. Выявлено и обосновано, что конституционно-правовой статус зарубежных федеральных территорий включает в себя:

1) конституционно-нормативное установление института федеральной территории;

2) определение ее пространственных и географических характеристик;

3) установление цели создания федеральной территории – нейтральное расположение столицы, ее независимость от других территориальных единиц, размещение правительства государства, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды;

4) определение особенностей правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории – исключительные или усиленные полномочия парламента, правительства, президента;

5) закрепление конституционно-правового механизма передачи такой территории от субъекта федерации федеральному центру: принятие закона парламентом страны, в некоторых случаях покупка земли, где расположена эта территория, обязательность или необязательность согласия законодательного собрания субъекта федерации или местного референдума.

5. Сформулирована авторская концепция, согласно которой именно наличие стратегических государственных задач коренным образом отличает федеральные территории от таких публично-территориальных образований как государства, субъекты федерации (штаты, земли, провинции), муниципальные образования.

Правовая природа этого отличия состоит в том, что государства, субъекты федерации (штаты, земли, провинции), муниципальные образования создаются «снизу», т.е. естественным путем исторического развития и формирования собственной государственности (суверенной (для государств) или несuverенной (для субъектов федерации)) или решения вопросов местного самоуправления. Главной целью создания государств и субъектов федерации является реализация права нации, народностей, этнических общностей на самоопределение. Федеральные территории, напротив, создаются «сверху» актом конституционно-правового характера, и призвано способствовать реализации стратегических задач, определяемых органами исполнительной и законодательной власти.

6. Обоснован вывод, что независимо от целей и задач, по которым будет проходить создание федеральных территорий, оно должно соответствовать следующим конституционным принципам: принцип государственной целостности; принцип единства публичной власти; принцип приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством; принцип соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

7. Автором установлено, что в Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус» отсутствуют нормы, непосредственно закрепляющие гарантии обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, Совет федеральной территории «Сириус» не наделен правотворческими и иными полномочиями в сфере защиты конституционных прав и свобод личности. В результате, на население, проживающее в пределах федеральной территории, распространяются только гарантии защиты конституционных прав и свобод личности, предусмотренные федеральным законодательством и не предусматривается возможности установления каких-либо дополнительных гарантий, необходимых для проживающих на федеральной территории. Подобная ситуация входит в противоречие со сложившейся двухуровневой конституционно-правовой моделью защиты прав человека в Российской Федерации.

Предложено два варианта нивелирования выявленного противоречия: либо через установление дополнительных гарантий для проживающих на федеральной территории в федеральном законе, регулирующем организацию публичной власти на такой территории, либо через правовые нормативные акты, принятые органами публичной власти федеральной территории.

8. Показано, что отличительной чертой механизма публично-правового гарантирования защиты прав и свобод граждан, проживающих на федеральной территории, является создание должности Уполномоченного по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус», которая является уникальным правозащитным институтом и существенной дополнительной гарантией реализации населением в целом и каждого жителя федеральной территории права на участие в местном самоуправлении. Одновременно автором выявлены недостатки правового статуса указанного правозащитного института. В частности, обосновывается, что из-за сужения полномочий указанного омбудсмена до вопросов местного самоуправления и не распространения полномочий Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации на жителей федеральной территории гарантирование и защита основных прав и свобод населения, проживающего в границах данной публичной территории, ограничиваются.

9. Делается аргументированный вывод, что система организации управления федеральными территориями (на примере единственной существующей в настоящее время федеральной территории «Сириус»), предусматривающая создание публичных органов власти, не относящихся ни к государственной, ни к муниципальной власти, представляет собой новую

уникальную для Российской Федерации систему органов власти, которая нуждается в конституционно-правовой регламентации.

Предлагается установить, что управление на федеральной территории осуществляется федеральными органами государственной власти публичной территории при обеспечении принципа единства системы федеральной исполнительной власти: администрация федеральной территории должна быть включена в структуру федеральных органов исполнительной власти и быть подведомственна либо Президенту Российской Федерации, либо Правительству Российской Федерации (при сохранении подотчетности Совету федеральной территории). Выбор подведомственности Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации – должен определяться целями создания каждой конкретной федеральной территории. Таким образом будет действительно обеспечено прямое федеральное подчинение данной территории.

Утверждение структуры администрации федеральной территории не должно осуществляться главой администрации единолично. Более правильным было бы закрепить в законодательстве о федеральных территориях положения, согласно которым структура администрации федеральной территории разрабатывается главой администрации, одобряется Советом федеральной территории и направляется для утверждения Президенту Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации (в зависимости от целевого назначения создания конкретной федеральной территории).

Кроме того, в целях оптимизации структуры органов публичной власти предлагается ч. 2 и 3 ст. 14 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» изложить в следующей редакции:

«2. Глава администрации федеральной территории «Сириус» назначается Советом федеральной территории «Сириус» из числа кандидатур, предложенных Правительством Российской Федерации, на срок до пяти лет.

3. Главой администрации федеральной территории «Сириус» может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий высшее образование и соответствующий установленным квалификационным требованиям, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к виду профессионального образования, опыту (стажу) работы по специальности, а также знаниям и навыкам, необходимым для замещения должности главы администрации федеральной территории «Сириус», устанавливаются Советом федеральной территории «Сириус».

Несомненными достоинствами диссертационного исследования С.С. Старикова являются обширная база научных источников, исследование отраслевого законодательства, судебной практики.

Ценность научной работы соискателя состоит в научном обосновании положений, не нашедших должного отражения в науке конституционного

права. Теоретическое значение исследования определяется тем, что впервые в науке конституционного права проведено исследование федеральных территорий в Российской Федерации, определены коренные отличия федеральных территорий от других видов публично-правовых территорий, выявлены проблемы образования и развития федеральных территорий в Российской Федерации и предложены варианты их решения. Сформулированные в диссертационной работе теоретические положения и выводы могут быть использованы в качестве теоретико-методологической основы для дальнейших научных изысканий становления института федеральных территорий и развития федеративных отношений в России.

Практическая значимость исследования состоит в сформулированных конкретных предложениях о внесении изменений и дополнений в действующее российское законодательство, в первую очередь изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус», а так же в обосновании необходимости принятия и разработке общей концепции федерального конституционного закона «Об организации публичной власти на федеральных территориях в Российской Федерации».

Выводы, сформулированные в научной работе, могут послужить основой для разработки учебных и учебно-методических комплексов, а так же подготовки материалов для чтения лекций и проведения семинарских занятий по дисциплине «Конституционное право России» и авторских курсов по вопросам федеративного устройства российского государства.

Диссертация соответствует специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Основные положения проведенного исследования *достаточно полно* отражены диссертантом в десяти научных публикациях, пять из которых опубликованы в изданиях из перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Диссертация «Конституционно-правовой статус федеральных территорий в России» Старикова Сергея Сергеевича рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), как удовлетворяющая критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 26.09.2022).

Заключение принято на заседании кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Присутствовало на заседании кафедры 13 человек, имеющих право голоса,

из них по профилю рассматриваемой диссертации докторов юридических наук – 5, кандидатов юридических наук – 7, 1 кандидат политических наук. Результаты открытого голосования: «за» – 13 чел., «против» – нет, «воздержалось» – нет (протокол № 3 от 25.10.2022).

Председательствующий на заседании:
Комкова Галина Николаевна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой конституционного
и муниципального права
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Саратовский национальный
исследовательский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского»


410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», кафедра конституционного и муниципального права, тел.: 8 (8452) 22-51-18, E-mail: kmp_jurid@info.sgu.ru

