

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 Сигалова Константина Елизаровича 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

Актуальность темы диссертации

В соответствии с изменениями, внесенными Законом 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 ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации включена норма, согласно которой «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

В зарубежных правопорядках отдельных федеративных государств (США, Канада, Австралия, Индия, Малайзия) федеральные территории имеют общие черты, позволяющие выделить их в самостоятельный вид публично-правовых образований. Во-первых, это особый порядок разграничения полномочий между федеральным центром и его составными частями, заключающийся в наличии возможности прямого или опосредованного управления федеральным центром и, во-вторых, эти

территории имеют особый статус и специальный правовой режим. Приведенная норма Основного закона России не указала на какие-либо имманентные черты федеральной территории, ограничившись указанием на организацию публичной власти.

В данной связи актуальность избранной Майбородой В.А. темы исследования не вызывает никаких сомнений.

Кроме того, автор исследования провел достаточно детальный анализ регулирования делитимации созданной в России федеральной территории, результатом которого выступило предложение с его стороны о возможности объединения в границах федеральной территории собственно территории и части акватории Черного моря. То есть в совокупности черт, характеризующих актуальность рассматриваемой диссертации следует добавить не только положения Основного закона, которые сами по себе представляют ниву для актуальных юридических исследований как теоретического, так и прикладного характера, но и новое представление о публично-правовом субъекте, являющимся географическим объектом (территорией) создаваемый правовой режим которого позволяет использовать акваторию, части акватории водного объекта (территориального моря) в качестве самостоятельного предмета регулирования органами публичной власти федеральной территории, что придаст им по мнению автора качественное отличие от органов государственной власти и органов местного самоуправления. В приведенной связи актуальность диссертационной работы на тему: «Федеральная территория как новый субъект права: теоретико-правовое исследование» как теоретического исследования не вызывает сомнений и одновременно с этим позволяет выносить суждение о возможности использования достигнутых в качестве результатов исследования выводов и предложений непосредственно в формировании публичной власти федеральной территории, как уже существующей, так и предполагаемых к созданию вышеуказанным положением Конституции Российской Федерации.

Вышеизложенное означает, что результаты исследования федеральной территории как нового субъекта в отечественном правопорядке имеют значение и актуальны. При этом в отечественной правовой доктрине действительно не имеется полиаспектных монографических исследований субъектности федеральных территорий в России и представляется, что рассматриваемое исследование Майбороды В.А. составит один из элементов совокупности таких исследований. Более того, сам факт проведения таких исследований применительно к уже сформированному комплексу правовых норм, регулирующих правовой статус федеральных территорий и организации публичной власти федеральных территорий позволяет говорить о том, что интенсивное законотворчество в Российской Федерации оказывает значимую поддержку развитию юридической науки, формирует актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций

Диссертация Майбороды В.А. содержит обширный перечень научных положений, относящихся практически ко всем аспектам выбранной им темы. Сформулированная цель работы, а именно разработка теоретико-правовых положений о правовой природе федеральной территории как нового субъекта права (с. 9) полностью достигнута посредством последовательного разрешения задач. Так, в работе определена правовая сущность федеральной территории как нового вида публично-правового образования. Автор пришел к выводу о том, что федеральная территория при текущем уровне ее строительства фактически является уровнем муниципальной организации, которой приданы отдельные (хотя и значительные по объему) функции субъекта Российской Федерации (с. 14). При изучении правосубъектности федеральной территории как нового субъекта отношений, регулируемых нормами конституционного и отраслевого законодательства Майборода В.А. указывает на то, что 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 (с. 12), а при рассмотрении публично-правовой субъектности федеральной территории указывает на ее реализацию непосредственным наделением федеральной территории полномочиями субъекта РФ и полномочиями муниципального образования, тогда как реализация федеральных полномочий происходит только через мембрану института согласования (с. 12). По итогам компаративистского анализа Майбородой В.А. установлена возможность имплементации отдельных механизмов из правовых режимов, определяющих статус федеральных территорий в зарубежных правовых порядках. Так, ключевым, по его мнению, институтом, предполагающим возможность заимствования, является организация федеральных территорий 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 (с. 166). Выявление соотношения полномочий органов публичной власти федеральной территории в контексте теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную позволило автору прийти к интересным выводам о том, что 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 (с. 16).

При выявлении соотношения органов публичной власти федеральной территории с ординарными органами государственной власти и органами местного самоуправления значимым результатом являются выводы о том, что 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 (с. 17). Отмечено, что организация публичной власти федеральной территории как публично-правового образования позволяет объединить функции и полномочия, сепарированные в ординарном правовом порядке государственного устройства и такое объединение открывает окно возможностей для создания экономических конкурентных преимуществ результатов труда и производства, организуя такие экономические концентрации, что в реальности уже означают возможность осуществления «современной теории предложения», вне зависимости от мировых тенденций использования таких средств регулирования экономического роста.

Кроме того, автор предлагает закрепить роль Государственного Совета Российской Федерации в формировании и деятельности органов публичной власти федеральной территории как универсального органа, регулирующего отношения в формировании института единой публичной власти (с. 18). На наш взгляд именно это предложение является системообразующим применительно к раскрытию конституционной нормы об организации публичной власти в федеральной территории.

При исследовании характера имущественных отношений с участием федеральной территории автором констатированы неутешительные недоработки в нормативно-правовом регулировании созданной федеральной территории и внесены заслуживающие внимания предложения по использованию публичного сервитута для отдельных целей (с. 224-241). Отметим, что предложения автора по созданию специального вещного права федеральной территории достаточно нетривиальны для постсоветского регулирования оборота недвижимости и вещных прав на нее (с. 239). И в том и в другом случае, то есть как в использовании имеющегося института сервитута, так и в случае создания нового вещного права – они видятся более общественно приемлемыми методами регулирования имущественных отношений, нежели судебные прекращения прав пользования и владения (см., например, материалы дел № А32-35148/2022; № А32-3704/2023 и т.п.).

Определяя практическую значимость свойств федеральной территории как нового субъекта публичной власти, автор прибегает к авторитету М.В. Ломоносова, указавшего, что «российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном». Нельзя не согласиться с тем, что освоение территории в России служит в достаточной степени фактором, сохраняющим единство России (с. 304). Компиляция на одном уровне всех властно-публичных полномочий, сепарированных в ординарном правовом порядке, действительно открывает окно возможностей для надлежащей организации в качестве системного института усилий государства направленных на решение отдельных специальных задач, как в случае с созданной федеральной территорией: сохранение олимпийского наследия и раскрытие, реализация талантов. В данной связи очевидна корреспонденция с общенациональным проектом «Россия – страна возможностей», в составе которой уже раскрытые таланты предполагается обогащать той совокупностью знаний, умений и навыков, что позволит им обрести системообразующее значение в организации публичной власти.

Разрешая задачу по вычленению общих основ организации и правового регулирования публичной власти федеральной территории и возможность воспроизводства организации публичной власти федеральной территории автор приводит пять таких особенностей (л. 18) и указывает, что благодаря этому возможность репликации организации публичной власти на федеральной территории становится уже технической задачей (с. 5).

Структурно диссертация состоит из введения, четырех глав, пятнадцати параграфов и заключения. В первой главе диссертации дан общетеоретический анализ федеральной территории. Параграф первый раскрывает понятие территории федеральной территории как географического объекта. Во втором параграфе автор рассматривает специальные цели создания федеральной территории как обоснование автономии публичной субъектности федеральной территории. Третий параграф — это федеральная территория в системе публично-правовых образований Российской Федерации. В четвертом параграфе делитимация федеральной территории раскрыта в качестве правовой фикции. Вторая глава работы представляет собой достаточно подробный анализ понятия «федеральная территория» в зарубежных правовых порядках. Третья глава раскрывает механизмы публичной власти федеральной территории и в четвертой, заключительной главе сосредоточены воззрения автора на субъектность федеральной территории как публично-правового субъекта, на правосубъектность федеральной территории в гражданском обороте, представлены возможности экономического регулирования за счет экспериментальных правовых режимов в границах федеральной территории и сформулированы принципы правового регулирования органов публичной власти федеральной территории.

Информационная база исследования является полной и всесторонней, включает в себя нормативные правовые акты, теоретические труды фундаментального характера и исследования текущего положения динамично развивающейся доктрины публичной власти в России.

Библиографический список составляет 342 источника, что позволяет выносить суждение о формировании автором единого, целостного, логически непротиворечивого исследования о теоретико-правовой природе нового субъекта права в Российской Федерации.

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

1) Формирование института публичной власти безусловно представляет собой проявление нормативистского правового позитивизма. Распределение и перераспределение полномочий и компетенций между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предполагает своей основой скрупулёзную детализацию этих полномочий и компетенций. Ярким примером служит часть 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», состоящая из 170 полномочий. Аналогичная предшествующая по смыслу норма – статья 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» состояла из перечня 6-9 (в разные периоды) групп полномочий.

При этом Конституция России 1993 года – яркий пример ренессанса естественно-правовой доктрины, закрепившей в качестве основной ценности права человека.

В данной связи видится недостаточным в диссертационной работе поиск предложений по обретению баланса в сочетании позитивистской публичной власти и естественно-правовой основной конституционной ценностью. Видится необходимой дальнейшая работа автора в этом направлении и его мнение о возможности достижения такого баланса.

2) Исследуя механизм нормотворчества органов публичной власти федеральной территории по согласованию, автор приходит к выводу о несовершенстве данного механизма и постулирует предложения по его совершенствованию. Между тем, подобные конструкции достаточно хорошо известны в истории права и примером может служить нормотворчество и правоприменение в Древнем Иерусалиме, институт согласования в котором служил медиативным средством объединения норм римского права и иудейского права Моисея. Адресуемый автору вопрос: не является ли более разумным использование проверенных временем правовых институтов, нежели – изобретение новых?

3) Собственно создание института для решения специальных задач, как верно отмечает автор, хорошо развитая практика в Российской Федерации. К такого рода образованиям относятся территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, различные инновационные научно-технологические центры (Сколково, Воробьевы горы, Долина Менделеева и проч.) в границах которых установлены изъятия (особенности), снижающие административно-правовые требования к регулированию производственных, технологических отношений. Вместе с тем данные территории являются объектами регулирования, тогда как федеральная территория обрела субъектность. Из диссертационной работы с очевидностью не усматривается вывода о том, что служит квалификационным критерием. Иначе говоря, - почему до определенного круга полномочий это территория с особенностями местного самоуправления, а после него – субъект права. Где проходит граница между ними и отчего она создана законодателем?

4) В настоящее время очевидным является создание прибавочного продукта не в производственных процессах, а в информационной среде. Соответственно концентрация налогооблагаемой базы происходит не за счет налога на прибыль предприятия, то есть налога, формируемого средствами производства: машинами, станками, оборудованием и т.п., а за счет налога на

доходы физических лиц. Там, где происходит скопление высокооплачиваемых специалистов, там и растет налоговая база, обеспеченность бюджета доходами. Автор правильно подметил, что федеральная территория, как и города-субъекты России получила в качестве доходного источника НДФЛ. Ведь очевидно, что экономический успех мегаполисов обеспечивается пришлой квалифицированной рабочей силой, уплачивающей НДФЛ городам Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Поэтому недалек тот день, когда плательщики НДФЛ начнут поиск налоговых «гаваней», облегчающих размеры уплаты, подобно тому, как ранее производители искали различные специальные правовые режимы для оптимизации обложения прибыли.

Каково мнение диссертанта – будет ли являться верным предположение возможности создания надгосударственных (внегосударственных) территорий, с постановкой для них специальных задач в глобальном развитии человечества с тем, чтобы концентрация лиц, создающих прибавочный продукт и получающих соответственно высокий доход не становилась социальной проблемой миграции населения?

Несмотря на отмеченные выше недостатки и спорные положения, следует отметить, что представленная диссертация характеризуется завершенностью, серьезностью и глубиной, являет собой логически последовательное научное сочинение, обладающее композиционным единством и целостностью содержания, в котором органично сочетаются результаты комплекса проведенных лично автором исследований и соответствует профилю 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 правовой науки. 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.

Достоверность и новизна результатов диссертации

Достоверность проведенного исследования подтверждается достаточно интенсивным нормотворчеством законодателя в регулировании статуса федеральной территории и полномочий органов публичной власти федеральной территории. В закон о первой федеральной территории за три неполных года ее жизни внесено уже четыре изменения и дополнения.

То есть законодатель достаточно хорошо отдает себе отчет о том, что созданный им новый субъект правоотношений нуждается в совершенствовании. Поэтому достоверность проведенного диссертационного исследования не вызывает никаких сомнений. Напротив, предложения, предоставленные автором к совершенствованию федеральной территории как субъекта и к органам публичной власти федеральной территории необходимо вынести на широкую общественную дискуссию с привлечением, прежде всего, жителей федеральной территории.

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 закреплённой 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.

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, и практики государственного строительства в Российской Федерации, практики совершенствования местного самоуправления и 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, профессор
кафедры теории государства и права
Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя, доктор
юридических наук, профессор

«03» мая 2023 г.

117997, г. Москва, ул.
Академика Волгина, д. 12.
Контактный телефон: +7 (499)
789-67-84
e-mail: signalovconst@mail.ru

К.Е. Сигалов


