

DOI: 10.18572/1812-3767-2021-12-13-23

# Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации\*

**Ежукова Ольга Алексеевна,**  
доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета  
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ),  
кандидат юридических наук  
olga\_alekseevna@bk.ru

**Малютин Никита Сергеевич,**  
доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета  
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ),  
кандидат юридических наук  
n\_malyutin@mail.ru

Настоящая статья посвящена анализу проблемы, связанной с организацией публичной власти в территориях с особым статусом. Действующее законодательство закрепляет различные категории такого рода территорий, предполагая разнообразные подходы к регулированию вопросов управления указанными территориями. Между тем в ходе проведенного анализа делается вывод, что, несмотря на множественность подходов к организации публичной власти, все они могут быть сведены к двум основным моделям — модели перераспределения и модели делегирования. Однако введение конституционной реформой нового института федеральной территории в отечественную конституционную практику поставило вопрос о формировании третьей специфической модели, в рамках которой основой публичного управления территорией становится специально создаваемый орган — Совет федеральной территории, объединяющий все три традиционных уровня компетенции (федеральный, региональный и местный).

**Ключевые слова:** федеральная территория, территории с особым статусом, публичная власть, модели, управление территорией, конституционная реформа.

## Peculiarities of Organization of Public Government in Separate Territories: The Experience of the Russian Federation

**Olga A. Ezhukova**  
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty  
of the Lomonosov Moscow State University (MSU)  
PhD (Law)

**Nikita S. Malyutin**  
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty  
of the Lomonosov Moscow State University (MSU)  
PhD (Law)

The present article is devoted to the analysis of the problems connected with the organisation of public power in territories with a special status. The current legislation enshrines different categories of such territories, suggesting various approaches to the regulation of issues of management of these territories. Meanwhile, the analysis leads to the conclusion that despite the multiplicity of approaches to the organization of public power, all of them can be reduced to two main models — the redistribution model and the delegation model. However, the introduction by the constitutional reform of the new institution of federal territory into the domestic constitutional practice has raised the question of forming a third specific model, in which the basis of public government of the territory is a specially created authority— the Federal Territory Council, combining all three traditional levels of authority (federal, regional and municipal).

**Keywords:** federal territory, territories with special status, public power, models, administration of territory, constitutional reform.

\* Настоящее исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220. При проведении исследования использовались материалы и документы, предоставленные справочно-правовой системой «КонсультантПлюс: Версия Проф».

### Введение

Одной из новелл конституционной реформы 2020 г. стала коррективировка положений ст. 131 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — Конституции РФ), согласно которой особенности осуществления публичной власти<sup>2</sup> на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

В связи с этим следует отметить, что практика правового регулирования осуществления публичной власти с особенностями и исключениями на ряде территорий существовала задолго до принятия конституционных поправок. Указанные особенности главным образом касались специфики правового регулирования организации муниципального уровня публичной власти, поэтому неслучайно в новой редакции Конституции РФ положение, закрепляющее данную практику, получило выражение в гл. 8 «Местное самоуправление».

Среди территорий, на которых публичная власть осуществляется с особенностями, выделяются в том числе федеральные территории, обозначенные в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, институт которых является для России совершенно новым и только складывающимся<sup>3</sup>. Создаваемая в рамках первой в России федеральной территории «Сириус» модель публичной власти обладает очень серьезным своеобразием. Безусловно, сегодня именно она является главным объектом анализа и осмысления теоретиков и практиков в области государственного строительства. Вместе с тем уже сейчас можно наблюдать, что определенный организационный и правовой инструментарий, использовавшийся законодателем ранее на других территориях «с особенностями», экстраполируется и в отношении федеральной территории.

В целом в настоящее время применительно к отдельным территориям представляется возможным говорить о наличии не только некоторых особенностей, но и вполне сложившихся нестандартных (т.е. отличающихся от общего правила) **моделей организации публичной власти**. Рассмотрение не-

которых из них, выделение их ключевых характеристик является исследовательской задачей, которую ставят перед собой авторы настоящей статьи.

Обширный перечень территорий, на которых имеются особенности осуществления публичной власти, приведен в гл. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ, Закон о местном самоуправлении). К таковым, в частности, относятся города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, инновационный центр «Сколково» и научно-технологические инновационные центры, территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, территории, относящиеся к Арктической зоне.

Несмотря на различия моделей публичной власти на указанных территориях, можно выделить одно общее свойство, характеризующее их, — это *перераспределение полномочий одних уровней публичной власти в пользу других ее уровней либо и вовсе в пользу тех участников процесса управления, которые к органам публичной власти не относятся, а являются организациями с особым правовым статусом — управляющими компаниями, фондами, наблюдательными советами*.

Таким образом, можно говорить о существовании двух основных моделей организации публичной власти на отдельных территориях: 1) *модель перераспределения*, при которой происходит перераспределение компетенции между существующими уровнями публичной власти; 2) *модель делегирования*, при которой часть публично значимых функций передается негосударственным структурам, осуществляющим фактическое управление территорией (фонды, управляющие компании и др.)

### Модель перераспределения

В городах федерального значения особенности публичной власти сводятся главным образом к тому, что *ключевые вопросы организации местного самоуправления на этих территориях регулируются не Законом о местном самоуправлении, а законодательством указанных субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ)*, что приводит к существованию местного самоуправления с весьма урезанной компетенцией. Для понимания как организационной, так и функциональной составляющей модели публичной власти на этих территориях в качестве примера достаточно ознакомиться с содержанием Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О содержании понятия «публичная власть» см.: Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30; Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5–15 и др.

<sup>3</sup> Более подробно о концепции федеральных территорий см.: 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.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

«Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>5</sup> и Закона города Москвы от 11 июля 2012 г. № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы»<sup>6</sup>. Компетенция органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований (за исключением муниципальных образований так называемой новой Москвы) в соответствии с этими законодательными актами сконструирована таким образом, что для ее реализации не требуется участие исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления — местных администраций, которые в течение нескольких лет были ликвидированы в 125 муниципалитетах города Москвы.

Рассматривая особенности организации публичной власти в городах федерального значения, необходимо иметь в виду также то, что в каждом из трех городов федерального значения организация публичной власти будет обладать различными чертами при сохранении *общего подхода в правовом регулировании*.

Главной особенностью организации публичной власти в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и на приграничных территориях является существенное ограничение самостоятельности местного самоуправления<sup>7</sup>. К примеру, закрытые административно-территориальные образования находятся в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления их границ, определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ, медико-санитарного обеспечения, выдачи разрешений на строительство и др. Очевидно, что *автономия местного самоуправления на указанных территориях ограничена в связи с необходимостью обеспечения безопасности* как населения этих территорий, так и государственной безопасности в целом, что вполне согласуется с положением ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Специфика организации публичной власти на территориях районов Крайнего Севера и приравненных к ним областей главным образом сводится к тому, что в силу климатических особенностей *органы исполнительной власти субъектов РФ определяют поставщиков товаров и услуг для обеспечения муниципальных нужд*, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание

которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Другими словами, органы государственной власти уровня региона берут на себя бремя организации закупок для муниципальных нужд, чтобы обеспечить нормальное снабжение этих территорий необходимыми товарами.

Особенности статуса наукограда<sup>8</sup> в первую очередь связаны с *государственной поддержкой, которой пользуются эти муниципальные образования*, имеющие, согласно федеральному законодательству, статус городских округов. В частности, бюджетам субъектов РФ, на территории которых расположены наукограды, предоставляются межбюджетные трансферты, которые не учитываются при распределении других межбюджетных трансфертов и подлежат передаче в местные бюджеты.

Указанные выше особенности организации публичной власти характерны только для перечисленных территорий, в этом смысле города федерального значения, ЗАТО, приграничные территории, районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности и наукограды являются совершенно уникальными с точки зрения выбранной модели управления.

### Модель делегирования

Вместе с тем представляется возможным выделить группу территорий, в отношении которых законодатель применил иные подходы и принципы в правовом регулировании публичной власти. Речь идет об инновационных научно-технологических центрах<sup>9</sup> (в том числе «Сколково», «Воробьевы горы» и др.), территориях опережающего социально-экономического развития, свободном порте Владивосток, о территориях, относящихся к Арктической зоне. Основной характерной чертой данной модели является наделение функциями органа публичной власти *организаций особого рода, которые при этом не являются органами государственной власти или органами местного самоуправления*.

### Особенности организации публичной власти на территории инновационных центров

**О понятиях.** Статус инновационных центров регулируется отдельным Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup>. В первой статье рассматриваемого Федерального закона законодатель обозначил цели создания инновационных

<sup>5</sup> Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.

<sup>6</sup> Закон города Москвы от 11 июля 2012 г. № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 9. Ст. 224.

<sup>7</sup> Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. 26 августа; Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 4 мая.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

<sup>9</sup> Далее по тексту — инновационные центры.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть 1). Ст. 4765.

центров, которые заключаются в реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, повышении инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, коммерциализации их результатов, расширении доступа граждан и юридически лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах.

В связи с обозначенными выше целями следует отметить, что в последнее десятилетие на высшем государственном уровне проводятся активный поиск и выработка оптимальных организационных и правовых механизмов, позволяющих решить задачу поддержки инноваций, коммерциализации инновационных изобретений и привлечения инвестиций в эти области. Как отмечается в литературе, для решения этой задачи к настоящему времени в России при поддержке государства были созданы сотни объектов инновационной инфраструктуры, в том числе федеральные центры коллективного пользования научным оборудованием, центры трансфера технологий, инновационные бизнес-инкубаторы, инновационно-технологические центры и технопарки, особые экономические зоны технико-внедренческого типа, инновационные кластеры и инновационный центр «Сколково»<sup>11</sup>, территории опережающего социально-экономического развития. Несмотря на разнообразие выработанного инструментария, именно модель инновационного центра очень неплохо закрепилась на практике и занимает в механизме поддержки инноваций одно из ключевых мест.

В законодательстве инновационный центр определяется как совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной территории РФ.

В данном определении обращает на себя внимание то, что инновационный центр не определяется законодателем как разновидность публично-правового образования, он рассматривается как совокупность организаций. Другими словами, инновационный центр — это совокупность юридических лиц. Такой подход не может не вызывать вопросов и сомнений. Ведь законодатель связывает с инновационным центром определенные особенности организации публичной власти. В этой связи представлялось бы более справедливым определить инновационный центр как форму административно-территориальной единицы, в пределах которой действует особый правовой режим, связанный в том числе с некоторыми

особенностями осуществления публичной власти и, как будет показано далее, с особенностями осуществления экономической деятельности.

**Порядок создания.** Инновационный центр создается по решению Правительства РФ, которое принимается на основании внесенного в него Министерством экономического развития предложения инициатора либо на основании поручения Президента РФ (именно на основании поручения Президента РФ были созданы инновационные центры «Воробьевы горы», «Долина Менделеева», «Сириус» и др.). При этом следует отметить, что инициатором создания проекта может выступать только образовательная, научная организация, соответствующая установленным Правительством РФ критериям, либо национальный исследовательский центр.

Следует отметить, что предложение инициатора создания инновационного центра должно содержать так называемые правила проекта, которые в случае принятия решения Правительством РФ о создании инновационного центра одобряются Правительством РФ и приобретают вид особых норм права<sup>12</sup>.

В связи с описанной в ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ процедурой создания инновационного центра нельзя не обратить внимание на то, что решение принимается федеральными органами исполнительной власти, при этом требования об обязательном его согласовании с органами государственной власти субъекта РФ и тем более органами местного самоуправления отсутствуют. Безусловно, создание инновационного центра является позитивным фактором развития экономической и социальной сферы соответствующей территории, вместе с тем данное решение все же сопряжено с установлением некоторых особенностей организации публичной власти и, следовательно, создает определенные риски ограничения прав населения данной территории на участие в ее осуществлении.

С точки зрения разграничения полномочий между Федерацией и субъектами РФ вопрос о создании инновационного центра находится в некой, если так можно выразиться, пограничной зоне. Так, организация публичной власти (ч. «г» ст. 71 Конституции РФ) или установление основ федеральной политики и государственные программы в области научно-технологического развития (ч. «е» ст. 71 Конституции РФ) относятся к исключительному федеральному ведению. В то же время общие вопросы образования, науки (ч. «е» ст. 72 Конституции РФ) и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ч. «н» ст. 72 Конституции РФ) относятся к предметам совмест-

<sup>11</sup> Максимов В.В. Современное правовое регулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру инновационных научно-технологических центров // Юрист. 2018. № 10. С. 22–27.

<sup>12</sup> Андреев В.К. Понятие и состав инновационного научно-технологического центра // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 115–120.

ного ведения Федерации и субъектов РФ. При этом на практике решение о создании инновационного центра принимается федеральными органами после консультаций с органами публичной власти регионального и муниципального уровней. Вместе с тем представляется логичным и правильным закрепить на законодательном уровне обязательную процедуру согласования такого решения органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления или использовать механизм соглашений, применяемый при создании территорий опережающего социально-экономического развития (о которых речь пойдет далее).

**Управление инновационным центром.** Полномочия по управлению инновационным центром главным образом распределены между двумя структурами, которые формально являются организациями, а не органами власти, тем не менее во многом их функционал связан с осуществлением публично-властных функций.

Имущественное, организационное, научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности инновационного научно-технологического центра осуществляется фондом. Фонд является российской некоммерческой организацией, учредителем которой выступает Правительство РФ либо инициатор проекта. Имущество инновационного центра и земельные участки могут находиться в собственности фонда или на праве аренды. При этом фонд *самостоятельно не вправе распоряжаться объектами инфраструктуры инновационного центра* за исключением их передачи на праве собственности или праве аренды либо в доверительное управление управляющей компании. Данное правило позволяет говорить об определенной системе «сдержек и противовесов» в модели управления инновационным центром, где управленческая компетенция разделена между фондом и управляющей компанией.

Управляющая компания в модели управления инновационным центром является центральным органом. Федеральный закон определяет управляющую компанию как российскую организацию, созданную в организационно-правовой форме акционерного общества в целях осуществления функций по управлению инновационным научно-технологическим центром, учредителями которой выступают Правительство РФ и (или) инициатор проекта либо Правительство РФ, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, на территории которого будет расположен инновационный научно-технологический центр.

Именно природа этого юридического лица (создание которого характерно не только для инновационных центров, но и для ряда других территорий) вызывает наибольшее количество дискуссий<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> См.: Абдуллина А.Р. Правовая природа органов управления территорий опережающего социально-экономического раз-

Как мы видим, несмотря на то что управляющая компания обладает в общем-то классической формой юридического лица, а именно является акционерным обществом, ее учредителями может, как указано выше, выступать строго определенный круг лиц. Следует также отметить, что акционерами управляющей компании являются исключительно Российская Федерация и инициатор проекта либо Российская Федерация, инициатор проекта и субъект РФ. Таким образом, форма акционерного общества позволяет обеспечить участие в управлении деятельностью управляющей компании нескольких участников, являющихся лицами, непосредственно заинтересованными в развитии инновационного центра.

Главной характерной чертой модели организации публичной власти на территории инновационного центра является то, что часть функций, которые традиционно осуществляются органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территории инновационного центра осуществляется управляющей компанией. В этой связи в литературе высказывается мнение: «Когда управляющей компании закон предоставляет функции в целях управления инновационным центром, в этих случаях она не только выступает как юридическое лицо, акционерное общество, но и становится публичным территориальным органом управления»<sup>14</sup>.

В статье 24 рассматриваемого Федерального закона содержится перечень полномочий, которые на территории инновационного центра осуществляются управляющей компанией, а не органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. К таковым относятся: резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; установление административной ответственности; утверждение схем территориального планирования субъекта РФ, документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства, региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществление государственного строительного надзора, обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории инновационного научно-технологического центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, выдача разрешений на установку рекламных конструкций и др.

вития // Административное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36–42; Белицкая А.В. Правовой статус и правовая природа управляющих компаний территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности // Право и экономика. 2015. № 7. С. 10–15; Егорова А.А. Кластеры, технологические и индустриальные парки как особые правовые режимы привлечения инвестиций в экономику региона // Право и экономика. 2019. № 4. С. 60–66 и др.

<sup>14</sup> Андреев В.К. Указ. соч.

Отдельно в ст. 24 подчеркивается, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, осуществляющие указанные полномочия, располагаются за пределами территории инновационного центра.

На особый публично-властный характер полномочий управляющей компании указывает положение ст. 22 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ, согласно которому нарушение установленных управляющей компанией в пределах ее компетенции требований влечет за собой наступление гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности.

**Особенности правового режима инновационного центра.** Анализируя особенности публичной власти на территории инновационных центров, представляется возможным сделать вывод о возникновении особого правового режима инновационного центра, который складывается не только из того, что часть полномочий органов публичной власти по управлению данной территорией осуществляется специально созданными юридическими лицами, но и из того, что участники проекта (организации, получившие по решению управляющей компании статус резидента такой территории) получают более благоприятные условия для ведения научно-исследовательской и экономической деятельности<sup>15</sup>.

Среди таких преимуществ можно назвать возмещение затрат на уплату таможенных платежей и налога на добавленную стоимость в виде субсидий, перечисляемых управляющей компанией. При этом управляющая компания выполняет функции таможенного представителя в отношении товаров, ввозимых на территорию РФ для нужд участников проекта.

Участникам проекта не требуется получение разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, разрешения на работу выдаются иностранным гражданам без учета квот на их выдачу, установленных Правительством РФ.

Управляющая компания может устанавливать особенности применения на территории инновационного центра технических регламентов и стандартов в области технического регулирования.

Кроме того, управляющая компания вправе предоставлять земельные участки инновационного центра, объекты его инфраструктуры на льготных условиях тем лицам, участвующим в реализации проекта, деятельность которых отвечает определенным критериям и является особенно значимой для проекта. Льготные условия выражаются в установлении понижающих коэффициентов, применяемых к базовым показателям

арендной платы и платы за использование объектов инфраструктуры.

Следует также отметить, что правовой режим инновационного центра в соответствии со ст. 395 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>16</sup> предполагает освобождение фонда инновационного центра от налогообложения в отношении земельных участков, входящих в состав территории инновационного центра.

#### **Особенности организации публичной власти на территориях опережающего социально-экономического развития**

Сформулированная в законодательстве модель осуществления публичной власти на территории инновационного центра имеет большое сходство с моделью управления территорией опережающего социально-экономического развития (далее — ТОСЭР), однако имеются и некоторые важные различия.

**О понятиях.** Правовой статус ТОСЭР регулируется Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>17</sup>, определяющим ТОСЭР как часть территории субъекта РФ, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Создание ТОСЭР является одним из инструментов содействия решению задачи социально-экономической поддержки моногородов. Также ТОСЭР можно рассматривать в составляющей политики пространственного развития России, так как создание ТОСЭР призвано способствовать развитию территорий Дальнего Востока, модернизации предприятий в этом регионе. Кроме того, необходимость стимулирования привлечения инвестиций, в первую очередь иностранных, особенно остро встала перед Российской Федерацией после введения рядом иностранных государств в отношении России санкций в связи с принятием Республики Крым в состав Российской Федерации, после чего объем инвестиций из США и стран Европейского Союза существенно упал. В этой связи в качестве генерального направления развития экономического партнерства был выбран

<sup>15</sup> См., например, преимущества для резидентов ИНТЦ «Воробьевы горы». URL: <https://i.moscow/innovacionnyu-nauchno-technologicheskij-centr-mgu-vorobevy-gory> (дата обращения: 01.09.2021).

<sup>16</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

Азиатско-Тихоокеанский регион, неудивительно, что 21 ТОСЭР создана сегодня именно в Дальневосточном федеральном округе<sup>18</sup>.

**Порядок создания.** Решение о создании ТОСЭР принимается Правительством РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа (Министерства экономического развития РФ, в Дальневосточном федеральном округе — Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики). Среди особенностей, связанных с созданием ТОСЭР, в сравнении в том числе с инновационными центрами, можно отметить:

— ТОСЭР создаются на ограниченный срок — 70 лет (этот срок также может быть продлен по решению Правительства РФ);

— предложение о создании ТОСЭР вносится в Правительство РФ уполномоченным федеральным органом по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и органом местного самоуправления или органами местного самоуправления;

— в течение тридцати дней со дня принятия Правительством РФ решения о создании ТОСЭР уполномоченный федеральный орган, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования или исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, на территориях которых создается территория опережающего социально-экономического развития, заключают соглашение о создании территории опережающего социально-экономического развития.

Указанным соглашением устанавливаются обязательства органов исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче управляющей компании земельных участков и объектов недвижимости, порядок финансирования строительства и реконструкции объектов инфраструктуры за счет бюджетов разных уровней, порядок эксплуатации объектов инфраструктуры; обязательства по образованию земельных участков; ответственность сторон соглашения и др.

Применение в процедуре создания ТОСЭР инструментария соглашений между органами публичной власти видится как позитивная особенность данной процедуры. Данный подход позволяет при создании ТОСЭР учесть интересы всех уровней публичной власти, что позволяет говорить об учете интересов населения, проживающего в границах создаваемой ТОСЭР. Вместе с тем нельзя не отметить, что рассматриваемое соглашение подписывается органами, входящими в систему исполнительной власти. В этой связи представляет-

ся справедливым установить на законодательном уровне требование о том, что предварительно указанное соглашение должно получить поддержку законодательного органа субъекта РФ и представительных органов соответствующих муниципальных образований. Такой подход в большей степени позволил бы гарантировать учет мнения жителей соответствующих территорий.

**Управление ТОСЭР.** Как и в описанной выше модели управления инновационным центром, одним из ключевых участников процесса управления является управляющая компания. Вместе с тем модель управления ТОСЭР имеет свои отличительные особенности.

В первую очередь к таким особенностям относится важная роль уполномоченного федерального органа, а именно Минэкономразвития или Минвостокразвития, который в рамках управления ТОСЭР, являясь федеральным органом исполнительной власти, наделен обширным кругом полномочий, ряд которых передан из ведения органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, что подразумевает прямое подчинение территории органу федеральной власти<sup>19</sup>. В частности, к полномочиям указанного федерального органа относятся выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, согласование схемы территориального планирования субъекта РФ, согласование документов по планировке территории, утверждение проекта планировки территории, контроль за выполнением резидентом ТОСЭР соглашения об осуществлении деятельности, согласование документов территориального планирования муниципальных образований, иные предусмотренные Федеральным законом полномочия. Изложенное выше позволяет говорить о наличии в модели ТОСЭР элементов прямого федерального управления, что придает им некоторое сходство с федеральными территориями.

К особенностям модели управления ТОСЭР относится наличие наблюдательного совета, который создается в целях координации деятельности и контроля за выполнением соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития, содействия в реализации проектов резидентов территории опережающего социально-экономического развития, проектов иных инвесторов, оценки эффективности функционирования ТОСЭР в соответствии с методикой, установленной Правительством РФ, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ТОСЭР, контроля за реализацией этих планов.

При этом примечательным является порядок формирования наблюдательного совета территории. Его состав утверждается уполномоченным федеральным органом. В состав наблюдательного совета входят представители уполномоченного

<sup>18</sup> Более подробную информацию о количестве ТОСЭР можно найти: URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/tor/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/) (дата обращения: 01.09.2021).

<sup>19</sup> Абдуллина А.Р. Указ. соч.

федерального органа, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также управляющей компании. Кроме того, в состав наблюдательного совета также включаются представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей с правом принимать участие в решении вопросов о доле иностранных работников, привлекаемых резидентом территории опережающего социально-экономического развития. На заседания наблюдательного совета для участия могут приглашаться представители резидентов ТОСЭР.

Таким образом, порядок формирования и работы данного органа управления ТОСЭР позволяет обеспечить максимальную согласованность и учет интересов всех заинтересованных участников этого проекта.

В соответствии с профильным законом управляющая компания является акционерным обществом, которое определено Правительством РФ в целях осуществления функций по управлению ТОСЭР и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочерним хозяйственным обществом, которое создано с участием такого акционерного общества. К компетенции управляющей компании относится принятие решения о получении индивидуальным предпринимателем или коммерческой организацией статуса резидента ТОСЭР.

Функции управляющей компании ТОСЭР в литературе описаны как деятельность, направленная в основном на предоставление сервисных и организационных услуг<sup>20</sup>. Вместе с тем в данном случае управляющую компанию нельзя назвать просто обслуживающей организацией, так как среди функций управляющей компании присутствуют те, которые традиционно относятся к полномочиям органов местного самоуправления. В частности, к компетенции управляющей компании относятся подготовка предложений в генеральные планы, схем территориального планирования, правил землепользования и застройки муниципальных образований, организация развития объектов инфраструктуры, организация транспортного обслуживания, организация электроснабжения, тепло-снабжения, газоснабжения, холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, организация сбор, транспортировки твердых коммунальных отходов, благоустройство территории и др.

**Особенности правового режима ТОСЭР.** Как было указано выше, решение о получении лицом статуса резидента ТОСЭР принимается управляющей компанией. Любопытным является то, что принятое решение оформляется соглашением об осуществлении деятельности, заключаемым между управляющей компанией и резидентом ТОСЭР.

В соглашении фиксируются обязательства сторон, в том числе обязанность резидента осуществлять определенную деятельность и осуществить инвестиции, в том числе капитальные вложения, в определенном объеме и в установленные в соглашении сроки. Управляющая компания, в свою очередь, обязуется осуществлять полномочия, предусмотренные Федеральным законом, в том числе предоставить резиденту ТОСЭР в собственность или аренду земельный участок, если для осуществления соответствующей деятельности резиденту требуется земельный участок.

Особенности правового режима ТОСЭР обозначены в ст. 17 рассматриваемого Федерального закона, все они направлены на создание для резидентов ТОСЭР благоприятного режима ведения экономической деятельности в части установления льготных арендных ставок за пользование объектами недвижимости, особенностей налогообложения, освобождения от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога, применения таможенной процедуры свободной экономической зоны, приоритетного подключения к объектам инфраструктуры ТОСЭР и др. Также применительно к ТОСЭР устанавливаются некоторые особенности правоотношений, схожие с правовым режимом инновационных центров, например в части привлечения иностранной рабочей силы.

Для осуществления полномочий органов государственной власти в отдельных областях (в сфере внутренних дел, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, контроля и надзора за соблюдением налогового законодательства и др.) в рамках ТОСЭР могут создаваться специальные подразделения федеральных органов исполнительной власти.

### **Особенности организации публичной власти на территории свободного порта Владивосток и в Арктической зоне**

Правовой статус территории свободного порта Владивосток имеет некоторые сходства с правовым статусом ТОСЭР, в частности на его территории также предусмотрено осуществление функций управляющей компании и установление особенностей правового режима, применяемого в отношении резидентов этой территории. Вместе с тем модель управления этой территорией имеет некоторые особенности. В частности, ее создание предусмотрено непосредственно Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>21</sup>, а не решением Правительства РФ. Кроме того, любопытными являются состав и основные задачи наблюдательного совета свободного порта Владивосток: мониторинг экономических процессов на территории свободного порта Владивосток, а также рассмотрение и принятие мер, направленных на развитие субъектов РФ, входящих

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). ст. 4338.



в состав Дальневосточного федерального округа, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, соблюдение баланса интересов граждан, проживающих на территории свободного порта Владивосток, и предпринимателей, рассмотрение и принятие мер в целях недопущения, устранения избыточного или необоснованного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов свободного порта Владивосток и др.

В состав наблюдательного совета свободного порта Владивосток входят заместитель Председателя Правительства РФ, координирующий работу в области комплексного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа, руководитель Минвостокразвития, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, председатели законодательных (представительных) органов этих субъектов РФ, главы муниципальных образований, заместители руководителей федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в бюджетной сфере, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, руководитель управляющей компании. В состав наблюдательного совета свободного порта Владивосток также включаются представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей.

Также интересной особенностью модели организации публичной власти на рассматриваемой территории является наличие общественного совета свободного порта Владивосток, формируемого при уполномоченном федеральном органе из представителей общественных организаций, общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, общественных объединений потребителей, научных организаций, экспертных организаций, а также физических лиц.

Общественный совет также является элементом управления территорией, относящейся к Арктической зоне. Согласно статье 7 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»<sup>22</sup>, общественный совет: осуществляет мониторинг

процессов взаимодействия между резидентами Арктической зоны и коренными малочисленными народами РФ, проживающими в Арктической зоне; принимает участие в разработке мероприятий по охране окружающей среды в Арктической зоне; готовит предложения уполномоченному федеральному органу, управляющей компании по вопросам повышения эффективности их деятельности по управлению Арктической зоной. В состав общественного совета Арктической зоны входят представители общероссийских и региональных объединений (ассоциаций), а также некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в Арктической зоне.

### **Проблема формирования новой модели организации публичной власти в федеральной территории**

**О понятиях.** Рассмотрение федеральных территорий в числе так называемых территорий с особым статусом имеет соответствующее нормативное основание. Прежде всего, именно в таком ключе предлагает рассматривать федеральные территории Конституционный Суд Российской Федерации, отметивший, что федеральной территории не может быть придан статус, сопоставимый со статусом субъекта Российской Федерации<sup>23</sup>. Подобные рассуждения в значительной степени разделяют и авторы предлагаемого регулирования<sup>24</sup>. При этом, как отмечают Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас, «особый статус федеральных территорий позволит обеспечить более эффективное управление при поддержании необходимого баланса между обеспечением прав граждан и сохранением интересов государства».

Важно отметить, что принятый во исполнение новых конституционных положений Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»<sup>25</sup> определяет саму названную федеральную территорию (далее по тексту — Закон о федеральной территории «Сириус») следующим образом: имеющее общегосударственное стратегическое значение *публично-правовое образование*, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации *устанавливаются особенности организации публичной власти* и осуществления экономической и иной деятельности.

<sup>23</sup> Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>24</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4503.

При этом важно отметить, что в отличие от иных, ранее названных территорий со специальным статусом, правовое регулирование федеральной территории не является универсальным, предполагающим единые подходы к организации и управлению любой из создаваемых во исполнение конституционных положений федеральных территорий. Кроме того, само по себе существование отдельного федерального закона, регламентирующего правовой статус, а также вопросы организации конкретной федеральной территории, подтверждает названную позицию.

Отсутствие единого конституционного (и в целом законодательного) подхода к определению федеральной территории, в свою очередь, предопределяет необходимость индивидуального указания конкретных целей формирования той или иной территории. Анализ названных положений Закона о федеральной территории «Сириус» позволяет сделать вывод о том, что в основе формирования названной федеральной территории лежат цели, в целом сопоставимые с целями формирования иных территорий с особым статусом (прежде всего, инновационных центров<sup>26</sup>). При этом, как уже отмечалось ранее, необходимость выделения федеральной территории может быть обусловлена не только спецификой организации экономической и инновационной деятельности, но и конкретными стратегическими государственными задачами. Подобное предположение позволяет сделать вывод о невозможности использования одной из ранее сформулированных моделей и необходимости формирования нового подхода к организации публичной власти. Кроме того, невозможность использования ранее сформулированных моделей обусловлена еще и самой спецификой федеральной территории, которая, в отличие от иных территорий с особым статусом, предполагают исключительно федеральное управление.

Именно этот подход, как представляется, и нашел свое отражение в действующем правовом регулировании управления федеральной территорией «Сириус». В частности, названный Федеральный закон предполагает формирование на данной территории специального, не предусмотренного ранее ни одним нормативным актом как федерального, так и регионального уровня органа публичной власти — Совета федеральной территории, полномочия которого с некоторой степенью условности можно соотносить с полномочиями традиционного законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом особенностью Совета федеральной территории выступает факт наделения последнего полномочиями, характерными как для органов местного самоуправления (поскольку фактически Совет за-

меняет представительный орган МСУ), так и для законодательного органа субъекта РФ, а также, в отдельных случаях, и традиционно федеральными полномочиями. Такое слияние трех уровней компетенции в едином органе не позволяет отнести организацию публичной власти в федеральной территории к модели перераспределения, поскольку в данном случае фактически речь идет о слиянии всех уровней власти в единый, который при этом не в полной мере встраивается в традиционную трехзвенную модель публичной власти, сформированную в Российской Федерации (федеральный, региональный и местный уровни).

Несмотря на отсутствие у федеральной территории статуса, сопоставимого со статусом субъекта Российской Федерации, второй отличительной особенностью организации публичной власти в рамках данного публично-правового образования являются схожие с региональными конституционно-правовые конструкции. В частности, наряду с Советом федеральной территории Закон о федеральной территории «Сириус» предусматривает формирование специального исполнительно-распорядительного органа — Администрации федеральной территории, управляемой главой администрации, входящим по должности в Совет федеральной территории. Однако интересным в данном случае представляется характер закрепления компетенции администрации федеральной территории, предполагающий осуществление по остаточному принципу любых полномочий, не отнесенных ФЗ о ФТС и Уставом ФТС к компетенции Совета федеральной территории. В отсутствие Устава данное положение Закона может привести к различным вариантам соотношения сил в системе органов управления федеральной территории.

Нельзя не отметить и порядок формирования Совета федеральной территории, также в некоторой степени отражающий квазирегиональный характер данного образования<sup>27</sup>. В частности, в соответствии с положениями Закона о федеральной территории «Сириус» Совет федеральной территории формируется как непосредственно народом (9 членов), так и путем назначения (7 членов), а также по должности (1 член) (ст. 13). Названный подход законодателя уже не только свидетельствует о потребности в особом режиме управления федеральной территорией, но и фактически ставит вопрос об особенностях осуществления государственного управления в целом.

Справедливость данной гипотезы подтверждает и наличие специальной нормы, закрепляющей расширенный перечень форм непосредственного

<sup>26</sup> Неслучайно в существующих границах федеральной территории «Сириус» в соответствии с ранее принятым Постановлением Правительства РФ от 8 ноября 2019 г. № 1428 функционирует соответствующий ИНТЦ «Сириус» (СЗ РФ. 2019. № 46. Ст. 6494).

<sup>27</sup> Включение элементов представительной демократии в порядок формирования ключевого органа управления федеральной территорией фактически встраивает данные публично-правовые образования (в отличие от иных типов территорий с особым статусом) в федеративные отношения, что нередко отмечается и в юридической науке (см., например: Грищенко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97).

участия граждан в управлении федеральной территорией «Сириус» (ст. 11). Учитывая тот факт, что наряду с вопросами местного значения в сферу компетенции органов публичной власти федеральной территории входят вопросы регионального и федерального уровней, само непосредственное участие граждан в решении названных вопросов фактически формирует дополнительные специфические по своей сути механизмы управления названной федеральной территорией (по существу являющейся муниципальным образованием).

Таким образом, можно отметить, что организация публичной власти в федеральной территории едва ли может быть сведена к сформулированным ранее моделям. При этом, несмотря на отсутствие единообразного регулирования данного вопроса в отношении данного типа публично-правовых образований, а также на наличие законодательной дискреции в данном вопросе, представляется, что единые подходы все же могут быть выработаны на практике. С учетом сказанного можно говорить о зарождении новой, третьей модели организации публичной власти на территориях с особым статусом, предполагающих консолидацию всех трех уровней управления в едином органе — Совете федеральной территории.

#### Некоторые выводы

С учетом изложенного, несмотря на отдельные различия, в целом представляется возможным сделать вывод о наличии *общих характерных черт модели организации публичной власти на территориях*, рассмотренных выше.

1. Принятие решений о создании таких территорий с особым статусом на федеральном

уровне (Правительством РФ либо федеральным законом).

2. Передача осуществления отдельных полномочий органов публичной власти на этих территориях особому лицу публичного права — управляющей компании (на разных территориях этот объем полномочий может быть различным), а также перераспределение части полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в пользу уполномоченного федерального органа (не характерно только для инновационного центра).

3. Создание исключений из общих правил правового регулирования, направленных на создание благоприятных условий на этих территориях для привлечения субъектов экономической деятельности.

4. В отношении организации публичной власти в федеральных территориях можно сделать несколько важных предположений. В частности, несмотря на отсутствие единообразного законодательного подхода к формированию системы управления и организации публичной власти в федеральной территории, можно говорить о формировании новой специфической модели, предусматривающей создание системы органов публичной власти, аналогичной системе, созданной в рамках федеральной территории «Сириус». Как представляется, различные цели создания каждой конкретной федеральной территории будут обуславливать сферу компетенции единого органа управления — Совета федеральной территории, что в конечном счете и будет являться отличительной чертой конкретной федеральной территории.

#### Литература

1. Абдуллина А.Р. Правовая природа органов управления территориями опережающего социально-экономического развития / А.Р. Абдуллина // Административное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36–42.
2. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
3. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакьян // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5–15.
4. Андреев В.К. Понятие и состав инновационного научно-технологического центра / В.К. Андреев // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 115–120.
5. Белицкая А.В. Правовой статус и правовая природа управляющих компаний территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности / А.В. Белицкая // Право и экономика. 2015. № 7. С. 10–15.
6. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.
7. Егорова А.А. Кластеры, технологические и индустриальные парки как особые правовые режимы привлечения инвестиций в экономику региона / А.А. Егорова // Право и экономика. 2019. № 4. С. 60–66.
8. Максимов В.В. Современное правовое регулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру инновационных научно-технологических центров / В.В. Максимов // Юрист. 2018. № 10. С. 22–27.
9. Хабриева Т.Я. 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. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. 237 с.