

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ПРАВОВЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему:

«Особые формы управления территориальными образованиями в Российской Федерации»

Выполнил:

студент 2 курса группа АКУ

Ребриков Дмитрий Данилович

Научный руководитель: заведующий

кафедрой правовых основ

управления, д. ю. н., доцент

Лексин Иван Владимирович

МОСКВА, 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Специализированные территориальные образования и управление ими: концептуальные вопросы	8
1.1. Терминология и классификации	8
1.2. Зарубежный опыт формирования и функционирования специализированных территориальных образований.....	28
1.3. Особенности отечественного подхода к диверсификации форм управления территориальными образованиями	43
Глава 2. Особые формы управления территориальными образованиями в законодательстве Российской Федерации	53
2.1. Развитие нормативно-правовой базы формирования и функционирования специализированных территориальных образований .	53
2.2. Основные типы специализированных территориальных образований: общее и различия	103
2.3. Полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в отношении специализированных территориальных образований.....	114
Глава 3. Управление экономическим развитием в специализированных территориальных образованиях.....	120
3.1. Возможности и ограничения для хозяйственной и иной деятельности в специализированных территориальных образованиях	120
3.2. Перспективы совершенствования российского законодательства об особых формах управления территориальными образованиями.....	130
Заключение	135
Приложение 1 Налоговые льготы, действующие на территориях ОЭЗ.....	137
Библиографический список	156

Введение

Модель государственного управления в Российской Федерации после распада СССР неоднократно подвергалась структурной трансформации, обусловленной эволюцией политического курса и изменениями трендов экономического развития. Первоначально, после разрушения советской административной системы, управление страной было крайне децентрализованным и опосредованным: регионы получили в результате политических кризисов первой половины 1990-х года широкую автономию, а центральные органы власти утратили рычаги давления на экономическую и политическую сферу жизни субъектов федерации. Однако разразившийся трансформационный экономический кризис в стране привел к тому, что отсутствие федерального контроля привело к деградации социальной, экономической и политической сферы, что стало причиной возникновения запроса на усиление федерального центра и ограничение власти местных администраций. Поэтому, в дальнейшем были предприняты попытки унифицировать модель управления страной посредством формирования централизованных механизмов координации и контроля.

Несмотря на большой опыт унитарной формы административно-территориального устройства, сверхцентрализованная модель управления приносит больше вреда, чем пользы, в связи с географическими особенностями Российской Федерации. Так или иначе, на региональном или на муниципальном уровне, так называемая, «местная» специфика оказывает существенное влияние на эффективность администрирования. Там, где удастся соподчинить региональные особенности и инструментарий управления, достигаются высокие показатели по критерию благосостояния населения, темпам роста валового регионального продукта, а также уровню продолжительности жизни. Однако, когда этого нет, то деструктивные явления в экономике, социальной сфере и других плоскостях жизни общества

проявляются в максимальной степени. Отчетливо данную закономерность можно выявить на примере дифференциации регионов Российской Федерации по качеству жизни. Так, в 2020 году традиционно по данному критерию первые строчки занимают Москва, Санкт-Петербург и Московская область, а внизу рейтинга находятся Карачаево-Черкесия, Тыва и Забайкальский край¹. На первый взгляд, данная дифференциация связана с тем, что в разных субъектах федерации существуют неоднородные экономические возможности, но наравне с этим важным ограничением является то, что переориентировать сформировавшуюся региональную экономическую систему не позволяет сверхцентрализованная модель государственного управления, не учитывающая особенности социально-экономической структуры региона. Однако, не всегда федеральный центр игнорирует «местную» специфику субъектов федерации. Так, например, 2 апреля 2020 года президент Российской Федерации Владимир Путин в обращении к нации заявил, что главам регионов будут предоставлены дополнительные полномочия для борьбы с пандемией коронавируса². В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 года №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» губернаторы получили полномочия определять в границах субъекта РФ территории, на которых предусматривается реализация ограничительных мер, приостанавливать деятельность отдельных организаций, а также устанавливать особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств³. Данный нормативно-правовой акт является доказательством того, что в условиях обстоятельств, приближенных

¹ Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2020: <https://ria.ru/20210215/kachestvo-zhizni-1597462656.html>

² Путин предоставил губернаторам дополнительные полномочия: <https://www.rbc.ru/politics/02/04/2020/5e85f0679a7947ff5f78ee35>

³ СЗ РФ. 2020. №14. Ст.2082.

к чрезвычайной ситуации, децентрализация власти позволяет минимизировать негативные последствия для экономики в социальной сферы страны. Однако данный Указ Президента в российской юридической практике является скорее исключением, чем правилом.

Проблема развития народного хозяйства страны в российском обществе стоит крайне остро. Отрыв от европейского уровня жизни, технологическая неразвитость заставляют руководство Российской Федерации прибегать к использованию различных методов стимулирования темпов экономического роста, а также совершенствования инфраструктуры страны. Одним из таких инструментов стало формирование территориальных образований с особой формой управления: ТОСЭР, ОЭЗ, федеральные территории, ЗАТО и пр. Особенность административной модели в данных территориальных образованиях заключается в том, что федеральный центр напрямую контролирует функционирование данных образований посредством либо представительства в коллегиальных органах, либо через сформированную управляющую компанию, которая подотчетна уполномоченному федеральному органу.

Организация и функционирование территориальных образований с особой формой управления является отражением экономической модели, базирующейся на инвестициях в точки роста. Фактически, государство создает на данных территориях благоприятный инвестиционный климат посредством ликвидации или уменьшения административных барьеров, таких как таможенный контроль, лицензирование или квотирования деятельности, а также минимизации налоговых отчислений. Данный инструмент исходит из той экономической логики, что развитие «точек роста» приведет к мультипликативному эффекту, который будет способствовать развитию всего региона, всей отрасли и даже всего государства в целом. В данной модели развития есть свои положительные и отрицательные стороны, которые неоднократно рассматривались в экономической и юридической литературе. Так, например, в работе Сергея

Евгеньевича Дронова «Проблемы активизации точек роста в Российской Федерации»⁴, достаточно подробно были проанализированы факторы, которые препятствуют высокой эффективности данной экономической стратегии. Помимо этого, в ряде публикаций неоднократно предпринимались попытки анализа эффективности функционирования особых экономических зон, территорий особого социально-экономического развития⁵, а также проводился анализ методик оценки воздействия функционирования данных территориальных образований на темпы экономического роста⁶. Однако вопросы управления и разграничения сфер компетенций между различными уровнями власти практически не были исследованы. Предпринималась попытка исследовать формирование органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях⁷, но разграничение компетенций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере администрирования территориальных образований с особой формой управления практически не исследовалось. Поэтому, целью данной работы является выявление влияния диспропорционального распределения полномочий между федеральными органами власти и региональными, а также выработка рекомендаций по

⁴ Дронов С.Е. Проблемы активизации точек роста в регионах России // Социально-экономические явления и процессы. 2014. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-aktivizatsii-tochek-rosta-v-regionah-rossii> (дата обращения: 21.03.2021).

⁵ Полянин А. В., Проняева Л. И., Подситкова К. И. Развитие методических аспектов оценки эффективности функционирования территорий опережающего развития // РСЭУ. 2020. №4 (51). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-metodicheskikh-aspektov-otsenki-effektivnosti-funksionirovaniya-territoriy-operezhayuschego-razvitiya> (дата обращения: 21.03.2021).

⁶ Брянцева И.В., Попова Л.И. Практика и перспективы развития ТОСЭР на территориях ДВФО // The Newman in Foreign policy. 2018. №44 (88). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/praktika-i-perspektivy-razvitiya-toser-na-territoriyah-dvfo> (дата обращения: 21.03.2021).

⁷ Габдрахманова Р.А. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. №25-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-mestnogo-samoupravlenie-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 21.03.2021).

совершенствованию законодательства в сфере разграничения сфер компетенций между федеральным центром и субъектов федерации в сфере управления территориальными образования с особым статусом.

Для достижения данных целей в работе были решены следующие задачи:

1. Определить основные причины формирования территорий с особым статусом;
2. Провести сравнительный анализ моделей управления данными территориальными образованиями;
3. Проанализировать влияние функционирования территориальных образований с особой формой управления на экономику Российской Федерации;
4. Проанализировать законодательную базу по данному вопросу;
5. Провести сопоставление с международной правоприменительной практикой.

Объектом данного исследования является система общественных отношений, складывающихся по поводу организации функционирования территориальных образований с особой формой управления в Российской Федерации.

Предмет исследования – законодательство России и другие официальные документы о формировании и функционировании территориальных образований с особым статусом, а также содержащиеся в них формулировки правовых норм, практика их реализации.

Глава 1. Специализированные территориальные образования и управление ими: концептуальные вопросы

1.1. Терминология и классификации

В системе управления любого государства существуют территориальные образования, отличающиеся по статусу и характеру взаимодействия с центральными органами власти. В федеративном государстве зачастую такие территории напрямую подчиняются федеральному центру или их администрирование осуществляют специально сформированные организационные структуры, а в унитарных государствах наоборот они обладают большей автономией, чем остальные административно-территориальные единицы.

В соответствии со статьей 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые являются равноправными субъектами федерации⁸. Взаимодействие между данными публично-территориальными образованиями и федеральным центром осуществляется на основе принципов равноправия, разграничения предметов ведения между государственной властью Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также самоопределения народов России⁹. Важной характеристикой федеративного устройства Российской Федерации является единство системы государственной власти, а также целостности территориальной структуры страны¹⁰. Данная особенность говорит о том, что органы государственной власти субъектов федерации являются составляющей единой вертикали власти. Поэтому на уровне субъектов

⁸ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

⁹ Там же

¹⁰ Там же

федерации территориальных образований с особой формой управления не существует, так как все регионы обладают одинаковыми конституционными правами и обязательствами как перед жителями субъекта федерации, так и перед федеральным центром. В соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конституции РФ субъекты Российской Федерации равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Регионы, входящие в состав Российской Федерации, исходя из особенностей государственно-территориального устройства страны, являются публично-территориальными образованиями с высокой степенью экономической и политической автономии. Наличие высокого уровня самостоятельности у субъектов федерации выделяет данное территориальное образование среди других публично-территориальных образований, однако не делает его территориальным образованием с особой формой управления, так как конституционно-правовой статус, а также модель управления регионом Российской Федерации является сопоставимой друг с другом. Данное утверждение является следствием государственно-территориального устройства страны. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции РФ Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления¹¹. Исходя из данной нормы, Российская Федерация является федеративным государством, что говорит о том, что субъекты федерации (регионы) являются составными частями единого государства.

В юридической литературе существует множество определений понятия «Федерация». Одни авторы считают, что основной характеристикой данной модели территориального устройства страны является конституционно-правовой статус политических образований, входящих в состав государства. Так, например, В. Е. Чиркин считает, что данное

¹¹ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

политико-территориальное устройство является союзом государств и государственных образований, который опирается на принцип согласия, равноправия, а также целостности государственной власти и ее вертикали, которая, в свою очередь, разделена между федеральным центром и регионами, при сохранении верховенства общегосударственных административных структур¹². Другие автор считают, что разветвленная, двухуровневая модель управления является ключевой характеристикой «федерации». На основании данного критерия английский ученый П.Кинг вывел следующее определение рассматриваемого понятия: «Федерация – это государство, которое поделено на одно центральное и два или более территориальных (региональных) правительства»¹³. Однако для целей данного исследования наиболее подходит определение, которое предложил В.А. Черепанов в статье «О понятиях и моделях федерации». В этой статье автор при раскрытии определения понятия «Федерация» предпринял достаточно успешную попытку совместить несколько существующих подходов к анализу федеративного территориального устройства государства. С точки зрения Виктора Алексеевича Черепанова федерацией является форма политико-территориального устройства государства, в соответствии с которой государственная власть разделена между федеративным центром и субъектами федерации посредством конституционного и иного нормативно-правового закрепления¹⁴. По мнению ученого в конституции, законах и подзаконных актах, которые регулируют разделение полномочий между государством и регионами, которые входят в это государство, подробно прописываются нормы,

¹² Автономов А.С., Богдановская И.Ю., Васильева Т.А., Королев С.В. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование): монография. - М.: Юристъ, 2001. С.376

¹³ Кинг П. Классифицирование федераций// Полис. Политические исследования. 2000. № 5. С.15

¹⁴ Черепанов В. А. О понятии и моделях федерации // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2003. №7. С.57 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-i-modelyah-federatsii> (дата обращения: 1.04.2021).

определяющие объем государственной власти на разных управленческих уровнях, процедура сотрудничества и согласования интересов при принятии важнейших экономических, политических и социальных решений, а также устанавливающие порядок представительства субъектов федерации в общегосударственных законодательных органах государственной власти¹⁵.

Таким образом, федерация, как форма политико-территориального устройства государства, обладает следующими характеристиками:

1. разделение государственной власти между федеральным центром и регионами;
2. за каждым управленческим уровнем закрепляется определенный объем государственной власти;
3. наличие механизма обеспечения согласования интересов различных уровней власти;
4. представительство интересов субъектов федерации в общегосударственных законодательных органах государственной власти (участие регионов при принятии общегосударственных решений);
5. обеспечение единства и целостности государства¹⁶.

Исходя из того, что составляющими элементами любой федерации являются государства и государственные образования, следовательно, можно сделать вывод, что все субъекты Российской Федерации обладают признаками государственности, к которым относятся наличие территории, населения, системы налогообложения, а также органов государственной власти. Необходимо отметить, что также следствием из этого является распространение юрисдикции нормативно-правовых актов субъекта федерации на всю его территорию. Однако у государственной власти в регионах существуют ограничения сферы компетенции: федеральные

¹⁵ Черепанов В. А. О понятии и моделях федерации // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2003. №7. С. 57 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-i-modelyah-federatsii> (дата обращения: 1.04.2021).

¹⁶ Указ. соч. с. 57-58

нормативно-правовые акты и юрисдикция решений федеральных органов власти (предметы ведения федерального центра). Поэтому субъекты федерации обладают полнотой государственной власти только исключительно в рамках сферы своей компетенции, которая закреплена в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, а также иных нормативно-правовых актах. При этом территория подконтрольная региональным органам власти является и составной частью федерации, что также накладывает дополнительные ограничения на автономию субъектов федерации. Данное положение нашло свое отражение в региональных законодательных актах, например, в соответствии с пунктом 1 статьей 2 Устава г. Москвы, территория города Москвы является неотъемлемой частью Российской Федерации¹⁷. Данная норма подчеркивает, что город федерального значения, которым является столица России, несмотря на политическую и экономическую автономию, обусловленную конституционно-правовым статусом данного субъекта федерации, является неотъемлемой частью государства. При этом в уставах некоторых регионов также была закреплена норма, устанавливающая пределы распространения юрисдикции органов государственной власти субъекта федерации, а также обеспечение ее неприкосновенности. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конституции Республики Татарстан, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в Республике осуществляется собственное правовое регулирование: принятие законов, иных нормативно-правовых актов, а также контроль за их исполнением¹⁸. В случае возникновения противоречий Конституции Республики Татарстан, законов Республики, а также иных подзаконных актов и федеральных законов, изданных по предметам ведения субъекта

¹⁷ Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) "Устав города Москвы": http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

¹⁸ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW363&n=98#09102987304093773>

федерации, действуют нормативно-правовые акты Республики Татарстан¹⁹. Помимо этого, в Конституции Республики Татарстан закрепляется единство и неприкосновенность территории субъекта федерации, что дополнительно гарантирует сохранение политической и экономической автономии региона²⁰.

Исходя из вышеприведенного анализа конституционно-правового статуса федеративного территориального устройства вывод о том, что субъекты федерации не являются территориальными образованиями с особой формой управления обоснованный и доказанный. Поэтому для определения понятия «территориальное образование с особой формой управления», а также выявления типов и характеристик данного явления в конституционно-правовой реальности Российской Федерации необходимо проанализировать подробнее административно-территориальную структуру страны.

Помимо субъектов федерации в структуре территориальной организации Российской Федерации выделяются также и специальные образования, которые были созданы для выполнения особых управленческих функций, сопряженных с непосредственным увеличением влияния федерального центра, а также повышение эффективности осуществления административных функций федеральными органами исполнительной власти. К данным территориальным образованиям можно отнести: федеральные территории, военные округа, судебные округа, избирательные округа, а также пограничные территориальные образования. В данной работе для достижения цели исследования будет проанализирован только конституционно-правовой статус федеральных округов, так как данные элементы территориального устройства Российской Федерации являются непосредственным механизмом контроля деятельности органов государственной власти субъектов федерации, а также поддержания единства

¹⁹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW363&n=98#09102987304093773>

²⁰ Там же

территории Российской Федерации. В свою очередь иные территориальные образования данной категории (военные округа, судебные округа) в данном исследовании рассматриваться не будут, в связи с тем, что они в рамках территориальной структуры страны выполняют исключительно узкоспециальную функцию.

Федеральные округа в Российской Федерации были созданы в 2000 году в результате реформирования института полномочного представителя Президента России в субъектах федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»²¹. Основными целями создания данных территориальных образований стало:

1. обеспечение исполнения Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий;
2. повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти;
3. совершенствование механизма контроля за деятельностью федеральных органов власти²².

В соответствии с данным Указом Президента РФ полномочный представитель в федеральном округе является должностным лицом, которое предоставляет президента в рамках конкретного территориального образования²³. В свою очередь, исходя из положений данного нормативно-правового акта федеральным округом является политико-территориальное образование, объединяющее субъекты Российской Федерации по географическому признаку.

На сегодняшний день в России существует восемь федеральных округов:

1. Центральный федеральный округ;
2. Северо-Западный федеральный округ;

²¹ СЗ РФ. 2000.№2. Ст.2112.

²² Там же

²³ Там же

3. Южный федеральный округ;
4. Северо-Кавказский федеральный округ;
5. Приволжский федеральный округ;
6. Уральский федеральный округ;
7. Сибирский федеральный округ;
8. Дальневосточный федеральный округ.

В Конституции Российской Федерации данное территориальное образование не упоминается, в отличие от муниципальных образований и субъектов федерации, однако некоторые авторы все же относят федеральные округа к административно-территориальным единицам²⁴.

Наименьшей единицей территориального устройства Россия является административно-территориальное образование. Данное территориальное образование является обособленной, компактной частью территории Российской Федерации, конституционно-правовой статус которого закреплен в федеральных законах, законах субъекта федерации, а также муниципальных нормативно-правовых актах²⁵. Основной характеристикой данного типа политико-территориальных образований является наличие органов государственной власти или местного самоуправления²⁶. Однако наличие только этого признака недостаточно для выделения административно-территориального образования из других политико-территориальных образований, которые существуют в стране. К вторичным характеристикам данной территориальной единицы относятся:

1. часть территории субъекта Федерации;
2. фиксированные границы;

²⁴ Черкасов К. В. Федеральные округа: сущность и место в территориальном устройстве России // Государство и право: журнал. М.: Наука, 2008. Декабрь (№ 12). С. 68.

²⁵ Дамдинов Б.Д. Внутригосударственные публично-территориальные образования: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. 2014. №1. С.22 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnutrigosudarstvennye-publichno-territorialnye-obrazovaniya-teoreticheskie-aspekty> (дата обращения: 1.04.2021).

²⁶ Там же

3. наличие нескольких населенных пунктов, с прилегающими к ним землями;
4. наличие названия, символики, а также уставных нормативно-правовых актов;
5. закрепленный статус административно-территориального образования (город, район, поселок городского типа, округ и пр.)²⁷.

Необходимо отметить, что наличие некоторых характеристик из приведенного перечня не позволяет говорить о том, что конкретное территориальное образование относится к категории административно-территориальных единиц, так как, например, фиксированные границы или объединение нескольких населенных пунктов, а также наличие названия будет характерно и для территориальных образований с особой формой управления.

Юридический статус административно-территориальных образований различается в федеративном и унитарном государстве. Так, например, в унитарном государстве административно-территориальные единицы являются политико-территориальными образованиями, которые обладают наименьшей автономией, а зачастую она полностью отсутствует²⁸. Сопоставляя конституционно-правовой статус административно-территориального образования в унитарном и федеративном государстве, можно выявить следующие различия:

1. в унитарном государстве административно-территориальные образования являются подразделениями территории государства, в свою очередь в федеративных государствах это составляющие элементы территориального устройства субъекта федерации;

²⁷ Дамдинов Б.Д. Внутригосударственные публично-территориальные образования: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. 2014. №1. С.22 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnutrigosudarstvennye-publichno-territorialnye-obrazovaniya-teoreticheskie-aspekty> (дата обращения: 1.04.2021).

²⁸ Указ.соч.с.28

2. в унитарных государствах данные территориальные образования не обладают политической самостоятельностью, а также финансово-экономической автономией;
3. в унитарных государствах их правовой статус определяется непосредственно центральными органами власти²⁹.

В федеративных государствах зачастую выделение административно-территориальных образований осуществляется с целью решения, в отдельных случаях государственных, а зачастую местных задач, а также для удовлетворения потребностей местного населения.

Другим элементом территориального устройства государства, смежным с административно-территориальной единицей, является административно-территориальное образование с особым статусом. Данные территориальные образования в правоприменительной практике Российской Федерации возникли в результате процесса укрепления субъектов Российской Федерации, путем объединения «матрешечных» регионов с автономными округами. Данный процесс поставил множество вопросов перед академическим сообществом, законодательной ветвью, а также руководством вновь создаваемых субъектов Российской Федерации. Ключевой проблемой, которая возникла в процессе объединения автономных округов с регионами, в состав которых они входили, стало определение административно-территориального статуса субъектов, входящих в состав новых регионов, организации структуры государственной власти и местного самоуправления на территории бывших автономных округов³⁰. В отношении конституционно-правового статуса данных территориальных образований существует несколько точек зрения. Одни авторы считают, что административно-территориальные образования с особым статусом являются

²⁹ Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Акад.упр.при Президенте Респ. Беларусь 2001. С. 242.

³⁰ Постникова К. А. Модели управления административно-территориальными единицами с особым статусом // ARS ADMINISTRANDI. 2010. №4. С.39 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-administrativno-territorialnymi-edinitami-s-osobym-statusom> (дата обращения: 03.04.2021).

составной частью субъекта федерации и не отличаются от других административно-территориальных единиц³¹. В свою очередь другие критикуют данный подход в связи с тем, что особый статус данных территориальных образований закрепляется федеральным законодательством, что предполагает наличие специальных прав у административно-территориальных образований с особым статусом³². Также в отношении правового статуса бывших автономных округ существует мнение, что они, по сути, являются «матрешками» нового типа в политико-территориальном устройстве Российской Федерации и их положение, статус, а также система прав и обязанностей не урегулировано законодательством. Поэтому, многие конституционалисты приходят к выводу, что необходимо на уровне федерации в специальном нормативно-правовом акте необходимо данное политико-территориальное явление наполнить юридическим смыслом³³. Без соответствующей законодательной базы о специальном статусе данных территориальных образований говорить нельзя³⁴. Фактически отсутствие закрепленных процессуальных норм на федеральном уровне, регулирующих порядок функционирования административно-территориальных образований с особым статусом, не позволяет определить тип данного территориального образования, а также имплементировать его без существенных проблем в правовую систему субъекта федерации.

³¹ Кульчевский В.В. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2010 № 2. С. 42

³² Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. С. 98 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-edinitsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 05.04.2021).

³³ Княгинин К.Н. «Административно-территориальные единицы с особым статусом»: под силу ли юриспруденции «искусство невозможного» после «искусства возможного» политики? (Ч. 2) // Конституц. и муницип. право. 2010. № 9. С. 40-47

³⁴ Кульчевский В.В. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2010. № 2. С. 42

Также существует мнение, что рассматриваемые территориальные образования являются формой национально-территориальной автономии в составе не федерации, как это было раньше, а конкретного субъекта федерации³⁵. С этой точки зрения укрупнение регионов привело к сокращению политической и экономической самостоятельности бывших автономных округов. Однако опираясь на анализ федерального законодательства, а также существующей правоприменительной практики согласиться с данным мнением также невозможно, так автономные округа являются неотъемлемой частью территории соответствующего субъекта федерации³⁶.

Таким образом, однозначного ответа на вопрос о конституционно-правовом статусе административно-территориального образования с особым статусом не существует в связи с тем, что в законодательстве несмотря на то, что категория данных административно-территориальных образований закреплена, отсутствуют нормы, регулирующие процедуру функционирования данных территориальных образований в составе субъекта федерации. То есть порядок вхождения автономных округов в состав соответствующего региона установлен в федеральном законодательстве, а, в законодательстве субъектов Федерации упоминание об этом отсутствует. В свою очередь в объединительных федеральных конституционных законах данное понятие определено только в общем виде. Так, например, в соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона от 30.12.2006 №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской

³⁵ Личичан О.П. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // Материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. (Кутафинские чтения)»: сб. ст. М.: Моск. гос. юрид. акад. 2009. С. 78-83

³⁶ Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. С.99. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-edinitsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 06.04.2021).

области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» установлено, что в границах территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в составе нового субъекта федерации создается административно-территориальная единица с особым статусом – Усть-Ордынский Бурятский округ³⁷. В свою очередь, статус данного округа определяется в соответствии с федеральным законом, уставом и законами нового субъекта Российской Федерации³⁸. Таким образом, положение данных территориальных образований отличается от остальных административно-территориальных единиц, входящих в состав соответствующего субъекта федерации, однако на сегодняшний день в законодательстве и определено исключительно в общем виде.

Основными характеристиками административно-территориальных образований с особым статусом являются:

1. закрепление особого статуса в федеральном законе, уставе и законах образованного субъекта Российской Федерации;
2. целью образования данного территориального образования является ускорение социально-экономического развития объединяющихся субъектов Российской Федерации, а также повышение уровня жизни населения;
3. изменение границ административно-территориального образования с особым статусом возможно только в порядке внесения изменений в соответствующий федеральный конституционный закон;
4. представительство интересов населения данного территориального образования в органах государственной власти вновь образованного субъекта Российской Федерации;
5. организация местного самоуправления осуществляется с учетом политических и экономических особенностей территориального образования с особым статусом;

³⁷ СЗ РФ. 2007. №1.ст.1.

³⁸ Там же

- б. наличие законодательных гарантий для коренных малочисленных народов, проживающих в данном территориальном образовании³⁹.

Модель управления административно-территориальными образованиями с особым статусом также отличается от других административно-территориальных единиц. В частности, на сегодняшний день существует три базовые модели организации государственной власти в данных политико-территориальных образованиях.

Первая модель, которая используется в российской правоприменительной практике, заключается в том, что в органах исполнительной власти субъекта Федерации создается орган специальной компетенции, который в свою очередь и осуществляет государственное управление на территории административно-территориального образования с особым статусом⁴⁰. В частности, в соответствии с частью 2 статьи 37 Устава Пермского края, в структуре исполнительных органов государственной власти Пермского края действует Министерство по делам Коми-Пермяцкого Пермского края⁴¹. В сферу компетенции данного министерства входят следующие вопросы:

1. создание условий для экономического и социального развития, а также повышения уровня жизни населения административно-территориальной единицы с особым статусом – Коми-Пермяцкого округа Пермского края;
2. координация деятельности территориальных органов исполнительной власти Пермского края, действующих на территории округа;

³⁹ Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. С.101. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-editsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 05.04.2021).

⁴⁰ Там же

⁴¹ "Устав Пермского края" от 27.04.2007 N 32-ПК (принят ЗС ПК 19.04.2007): <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW368&n=28266&req=doc#05311059031237442>

3. осуществление взаимодействия органов государственной власти субъекта Федерации и местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Коми-Пермяцкого округа;
4. содействие реализации федеральных и региональных программ на территории административно-территориальной единицы с особым статусом;
5. решение иных вопросов, связанных с особым статусом данного территориального образования⁴².

Руководство данным органом государственной власти осуществляет, в соответствии с частью 1 статьи 41 Устава Пермского края, глава Коми-Пермяцкого округа, который на правах министра входит в состав Правительства Пермского края⁴³.

Вторая модель организации управления административно-территориальным образованием с особым статусом обладает теми же характерными особенностями, что и предыдущая модель. Единственным отличием данной модели является то, что в структуре исполнительных органов власти субъекта Федерации создается орган не специальной, а общей компетенции⁴⁴. Так, например, в соответствии с частью 2 статьи 106 Закона Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. №125-33К «Устав Забайкальского края», в структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края образуется исполнительный орган, осуществляющий взаимодействие региональных органов государственной власти с органами

⁴² "Устав Пермского края" от 27.04.2007 N 32-ПК (принят ЗС ПК 19.04.2007): <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW368&n=28266&req=doc#05311059031237442>

⁴³ Там же

⁴⁴ Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. С.101 - 102. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-edinitsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 01.04.2021).

местного самоуправления Агинского Бурятского округа⁴⁵. Важной особенностью первой и второй модели является то, что система муниципальных образований, существовавшая до объединения, в составе нового субъекта Федерации не меняется, и полномочия органов местного самоуправления сохраняются в прежнем объеме⁴⁶.

В свою очередь, третья модель организации государственной власти на территории муниципального образования с особым статусом предполагает, что на территории бывшего автономного округа создается одно муниципальное образование – муниципальный район⁴⁷. Организация органов управления данным районом осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» и региональным законодательством. Упразднение существовавших ранее муниципальных образований, а также отсутствие органов координирующих осуществление государственной власти на территории бывших автономных округов означает то, что фактически происходит уравнивания конституционно-правового статуса вновь созданного административно-территориального образования и других административно-территориальных единиц. Данная модель была реализована в Красноярском крае при объединении с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом. Так, в соответствии с частью 2 статьи 17 Федеральным конституционным законом от 14.10.2005 №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского

⁴⁵ Закон Забайкальского края от 17.02.2009 N 125-33К "Устав Забайкальского края" (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 11.02.2009): <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW251;n=10880#06329402615273845>

⁴⁶ Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. С.101 - 102. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-editsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 01.05.2021).

⁴⁷ Указ.соч.с.102

(Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» на территории административно-территориальных единиц с особым статусом при установлении границ муниципального образования, а также наделении соответствующих муниципальных образований статусом городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов могут не применяться требования, предусмотренные пунктами 1, 5-7 и 16 части 1 статьи 11 и частью 3 статьи 84 Федерального закона от 6.10. 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁸.

Таким образом, несмотря на существование нескольких моделей организации государственной власти в административно-территориальных образованиях с особым правовым статусом, модель управления ими отличается от других политико-территориальных образований. Поэтому, данные административно-территориальные единицы можно отнести к территориальным образованиям с особой формой управления.

В Российской Федерации, помимо административно-территориальных образований с особым статусом, к территориальным образованиям с особой формой управления относятся:

1. закрытые административно-территориальные образования;
2. особые экономические зоны;
3. территории опережающего социально-экономического развития;
4. свободный порт Владивосток;
5. федеральные территории.

Данные территориальные образования отличаются от других политико-территориальных структур, существующих в Российской Федерации по модели организации осуществления полномочий в сфере администрирования, контроля и надзора со стороны федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Федерации. Если в других территориальных образованиях формирование

⁴⁸ СЗ РФ. 2005.№45.Ст.4212.

органов осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» или Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», то в отношении данных территориальных образований установлен особый порядок формирования органов управления, а также осуществления ими своих полномочий. К этому также следует добавить и то, что границах данных территориальных образований функционирует особый правовой режим, который устанавливает дополнительные возможности или ограничения для субъектов политических или экономических субъектов. Так, например, в соответствии с частью 2 статьи 6 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», земельные участки, которые занимает организация и (или) объект, по роду деятельности которого было создано закрытое административно-территориальное образование, находятся непосредственно в федеральной собственности и передаются в бессрочное пользование этим организациям⁴⁹. Данная норма ограничивает права юридических лиц на обеспечение свободной реализации земли на основании коммерческих расценок. Помимо этого, также в ЗАТО устанавливаются ограничения на коммерческую реализацию жилых помещений, ведение предпринимательской деятельности и пр.⁵⁰

В свою очередь, на территории свободного порта Владивосток также действует особый правовой режим. Однако он характеризуется не ограничительными мерами, как в закрытых административно-территориальных образованиях, а предоставлением дополнительных экономических льготами и государственных субсидий. Так, например, для резидентов свободного порта Владивосток установлены каникулы на налог

⁴⁹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

⁵⁰ Там же

на прибыль, осуществляется государственная поддержка предпринимателей, а также особый таможенный режим⁵¹.

Поэтому на территориях с особой формой управления действовать может как режим ограничивающий доступ для юридических и физических лиц, так и предоставляющий дополнительные возможности.

Модель управления данными территориальными образованиями отличается с тем, что она не встраивается в, так называемую, вертикаль власти. Принятие важнейших государственных решений, касающихся территориальных образований с особой формой управления, принимается либо непосредственно федеральными органами государственной власти или специально созданным коллегиальным органом управления, в котором представлены как органы местного самоуправления (если их создание допускается федеральным законодательством), так и федеральные и региональные органы государственной власти. Более подробно модели управления территориальными образованиями данного типа будут рассмотрены в следующей главе.

При этом, несмотря на то, что территориальные образования с особыми формами управления создаются на территории одного или нескольких субъектов федерации, зачастую сфера компетенции федеральных органов государственной власти или государственных корпораций в разы больше, чем полномочия региональных органов власти. Фактически, без дополнительного соглашения или разрешения федерального центра органы государственной власти субъекта федерации не имеют возможности влиять на организацию органов управления в рамках территориальных образований данного типа, а также установление особого режима их функционирования. Единственным исключением из этого являются только административно-территориальные образования с особым статусом, однако и их конституционно-правовой статус, а также порядок организации

⁵¹ СЗ РФ.2015.№29. Ст.4338.

функционирования определяется непосредственно федеральным конституционным законом.

Таким образом, территориальными образованиями с особой формой управления являются такие политико-территориальные единицы, формирование и функционирование административных структур которых осуществляется на основании специального федерального нормативно-правового акта (Закон РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», Федеральный закон от 29.12. 2014 года №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации и др.). Основными характеристиками территориального образования с особой формой управления являются:

1. непосредственная подконтрольность и подотчетность федеральным органам государственной власти (в случае административно-территориальных единиц с особой формой управления региональным органам государственной власти);
2. особая модель управления, наличия специального коллегиального органа, в котором представлены федеральные и региональные органы государственной власти;
3. особый правовой режим, устанавливающий ограничения и дополнительные возможности в экономической, политической и социальной сфере.

Создание данных территориальных образований обусловлено стремлением органов государственной власти непосредственно контролировать процесс социально-экономического развития конкретного территориального образования, повышения уровня жизни населения, а иногда и обеспечение специального режима безопасного функционирования организаций и объектов, находящихся в границах территориального образования с особой формой управления (характерно для закрытого административно-территориального образования).

1.2. Зарубежный опыт формирования и функционирования специализированных территориальных образований

Особые формы управления территориальными образованиями на сегодняшний день присутствуют во многих странах мира. Где-то они выполняют функции социально-экономического развития конкретной территории, где-то они позволяют усовершенствовать механизм управления страной посредством повышения его эффективности, а где-то являются инструментом сохранения культурного наследия различных человеческих сообществ. Главной отличительной чертой особых форм управления территориальными образования в мировой правоприменительной практике является то, что данные территориальные единицы органически не встраиваются в сложившуюся в стране модель административно-территориального устройства. В федеративном государстве такие территориальные образования не являются субъектами федерации и являются непосредственно подконтрольными общегосударственным органам власти, а в унитарном государстве наоборот они обладают большей автономией.

Условно существующие в мировой правоприменительной практике специализированные территориальные образования можно разделить на две группы:

1. особые формы управления территориальными образованиями, созданные в результате воздействия внешних и внутренних политических факторов: угроза сепаратизма, вероятность потери уникального исторического наследия данной территориальной единицы, а также угрозы обороноспособности страны;
2. особые формы управления территориальными образованиями, созданные с целью устойчивого социально-экономического развития данной части государства.

К первой группе территориальных образований исследуемого конституционно-правового типа относятся: колонии (зависимые территории), федеральные территории, подопечные территории, а также доминионы. В свою очередь ко второй группе специализированных территорий относятся особые экономические зоны (свободные экономические зоны).

Несмотря на то, что мировая колониальная система распалась после Второй мировой войны, в составе некоторых странах мира до сих пор находятся государственно подобные территории или, как принято их называть в рамках принятой в ООН терминологии, зависимые (самоуправляющиеся) территории⁵². Важнейшими характеристиками данных территориальных образований является наличие распространении юрисдикции государства-метрополии (специальный правовой режим функционирования экономических и политических субъектов), автономия органов управления, а также наличие формальной независимости, так как зачастую в официальных документах зависимые территории не считаются частью государства⁵³. Зачастую в таких территориальных образованиях доминирующее государство непосредственно контролирует функционирование оборонного комплекса, от лица данного территориального образования осуществляет внешнеполитические взаимоотношения и заключает внешнеторговые сделки⁵⁴. В свою очередь, в сфере компетенции колоний находится организация процессов внутренней жизнедеятельности: функционирование системы образования, здравоохранения, развитие инфраструктуры и пр⁵⁵.

⁵² Оксамытний В.В. Правовые системы в государственно подобных образованиях // Вестник экономической безопасности. 2017. №4. С.31 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-sistemy-v-gosudarstvenno-podobnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 12.04.2021).

⁵³ Dependency international relations: <https://www.britannica.com/topic/dependency>

⁵⁴ Там же

⁵⁵ Там же

На сегодняшний день по всему миру насчитывает примерно 40 зависимых территориальных образований. Так, например, во Франции территориальными образованиями данного типа являются:

- остров Амстердам;
- остров Гваделупа;
- остров Глорьез;
- остров Европа;
- остров Кергелен;
- остров Клиппертон;
- острова Крозе;
- острова Маори;
- острова Мартиника;
- Новая Каледония;
- Реюньон;
- остров Сен-Поль;
- остров Сен-Мартен;
- острова Сен-Пьер и Микелон;
- остров Тромлен;
- остров Уоллис и Футуна;
- Французская Гвиана;
- Французская Полинезия.

Конституционно-правовой статус данных территориальных образований, а также основы их правового регулирования закрепляются в Конституции Республики и иных нормативно-правовых актах.

В соответствии со статьей 72 Конституции Франции административно-территориальными образованиями Республики являются: коммуны, департаменты, региона и заморские территории⁵⁶.

⁵⁶ Конституция Французской Республики: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>

Некоторые зависимые территории имеют статус заморского департамента или специализированного административно-территориального образования⁵⁷. Во многом выделение данных типов политико-территориальных образований обусловлено, прежде всего, политическими факторами или экономическими факторами.

Например, Новая Каледония согласно Уставу ООН, является самоуправляющейся территорией, находящейся в юрисдикции Французской Республики⁵⁸. Правовое регулирование процесса организации органов управления, их функционирования, основных прав и свобод жителей данного территориального образования и пр. осуществляется в соответствии с разделом XIII («Переходные положения о Новой Каледонии») Конституции Франции⁵⁹.

В соответствии со статьей 77 Конституции Французской Республики Новая Каледония является административно-территориальным образованием с особым статусом⁶⁰. Данная конституционная норма закрепляет широкую автономию Новой Каледонии, а также право на проведение референдума о независимости⁶¹.

В соответствии с Органическим законом №99-209 от 19 марта 1999 года в сфере ведения органов государственной власти Франции остались полномочия по представлению интересов населения Новой Каледонии на международной арене, осуществлению миграционной политики, управлению денежным обращением, государственной казной, а также осуществлению судопроизводства и поддержанию правопорядка⁶². Необходимо отметить, что отличительной чертой судебной системы данного территориального

⁵⁷ Конституция Французской Республики: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>

⁵⁸ "Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121087/

⁵⁹ Конституция Французской Республики: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>

⁶⁰ Там же

⁶¹ Там же

образования является то, что разбирательство гражданско-правовых споров осуществляется судами обычного права⁶³. В свою очередь, арбитражные суды в Новой Каледонии отсутствуют.

В сферу ведения органов управления Новой Каледонии входят вопросы управления экономикой острова: распоряжение собственностью административно-территориального образования, установление местных налогов и сборов, а также прогнозирование социально-экономического развития⁶⁴. К этому, также следует добавить и то, что в политической сфере также Конгресс и Правительство Новой Каледонии обладают автономией, в частности, в сферу ведения данных органов входит организация и проведение местных выборов, определение системы органов власти, а также принятие местных нормативно-правовых актов, не противоречащих законам Франции⁶⁵.

Важной отличительной чертой правовой системы заморских территорий является то, что нормативно-правовые акты, принятые в континентальной части Франции вступают на их территории в силу с определенным временным лагом. В соответствии со статьей 73 Конституции Франции нормативно-правовые акты континентальной части государства действуют также и в заморских территориальных образованиях⁶⁶. Однако, по решению органов местного самоуправления, допускается установление адаптационного периода, в течение которого закон, принятый парламентом Французской Республики, постепенно вступает в силу на территории того или иного заморского владения⁶⁷. Установление данного периода обусловлено тем, что органам управления заморскими территориями предоставляется возможность в течение адаптационного периода привести

⁶³ Специальный комитет по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/AC.109/2019/11>

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Там же

⁶⁶ Там же

⁶⁷ Там же

местное законодательство в соответствии с общегосударственными правовыми нормами, а также, с учетом местной специфики имплементировать принятую Парижем правовую норму в экономико-политическую реальность территориального образования.

В российской модели территориального устройства административно-территориальных образований похожих на заморские территории Франции нет, в связи с тем, что Россия не являлась колониальной империей в прошлом. В свою очередь особые экономические зоны, федеральные территории и территории опережающего развития в Российской Федерации есть, однако по своему конституционно-правовому статусу они отличаются.

На сегодняшний день только в 44% федераций закреплено право за центральными органами власти создавать федеральные территории. Притом только в 41% федеративных государств данное право было реализовано. В частности, в конституции Бельгии закреплено право провинциям присваивать особый статус, однако на практике данная норма ни разу не использовалась⁶⁸.

Например, в Малайзии в соответствии со статьей 1 Основного закона данного государства статус федеральной территории закреплен за Куала-Лумпур, Лабуан, Путраджая⁶⁹. При этом необходимо также отметить и то, что юридическая модель данного государства обладает важной особенностью: действие норм исламского права наравне со светским законодательством. Данная особенность создает дополнительные трудности при управлении федеральными территориями. Однако в отношении данных территорий федеральный центр может вносить изменения в нормы как исламского права, так и светского законодательства⁷⁰. В частности, в сфере юрисдикции федерального правительства в рамках федеральных территориях

⁶⁸ Конституция Бельгии: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf>

⁶⁹ Federal Constitution of Malaysia. URL: [www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal Consti \(BI text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal Consti (BI text).pdf).

⁷⁰ Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №6 (67) с.31.

находится вопрос регулирования статуса мусульман, также центральные органы власти обладают правом учреждать органы правосудия, которые функционируют в сфере исламского права⁷¹.

В Малайзии образование федеральных территорий было обусловлено несколькими причинами: экономическое развитие территории (Лабуан); размещение на данной территории федеральных органов власти (Путраджая, Куала-Лумпур). «Статус федеральной территории присвоен Куала-Лумпур ввиду присущей роли и значения столицы Малайзии. Лабуан стал федеральной территорией путем выделения из штата Сабах в 1984 г. Статус Путраджая как административного центра размещения правительства Малайзии предопределил необходимость присвоения ему статуса федеральной территории»⁷².

Для управления федеральной территорией в Малайзии монархом назначается комиссар сроком на пять⁷³. В свою очередь, комиссар и формирует основные административные органы власти.

В Канаде федеральные территории обладают большей автономией, чем в Малайзии. Основным различием между данными административно-территориальными образованиями и провинциями в этой стране является то, что провинции получили свой статус в соответствии с Конституционным актом 1867 года, а в свою очередь территории (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории) в соответствии со специальными актами парламента Канады⁷⁴. К вышесказанному можно добавить и то, что в связи с особенностями закрепления правового статуса территорий и провинций Канады, территории исключены из процесса внесения изменений в Конституцию страны.

⁷¹ Farid S. Shuaib. The Islamic Legal System in Malaysia // Pacific Rim Law & Policy Journal. 2012 (January). Vol. 21. No. 1. P. 102.

⁷² Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №6 (67) с.31.

⁷³ FederalCapital Act(1960). URL: www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Act190.pdf.

⁷⁴ Constitution Act (1867). URL: www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html.

Во многом закрепление статусов федеральных территорий за Юконом, Нунавутом, а также Северо-Западными территориями обусловлено историческими особенностями формирования государства и во многом носит номинальный характер. Однако, несмотря на то, что федеральный центр активно не вмешивается во внутренние дела территорий, данное право все равно за ним сохраняется⁷⁵.

Таким образом, основными причинами образования федеральных территорий в рамках мировой конституционно-правовой практике являются:

- Борьба с сепаратизмом (характерно для Индии);
- сохранение уникального культурного наследия (Индия, Малайзия);
- данная территория является столицей федерации (Малайзия, Индия, США);
- поддержание обороноспособности страны.

Интересно отметить, что практически все существующие федеральные территории получили свой статус либо в период образования государства, либо в период вхождения в состав страны. Исключением является только Норкфол (был выделен из штата Новый Южный Уэльс) и острова Кораллового моря (выделены из штата Квинсленд) в Австралии.

В свою очередь, если проанализировать конституционно-правовой статус особых экономических зон в других государствах, можно отметить, что от российских аналогов они также отличаются прежде всего по объему предоставляемых компетенций, а также по роли государства в координации их деятельности.

На сегодняшний день в мире насчитывается более 3000 особых экономических зон⁷⁶. Для большинства крупных корпоративных структур,

⁷⁵ Yukon Act (2002). URL: [www.laws-lois.justice.gc.ca/ PDF/Y-2.01.pdf](http://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Y-2.01.pdf).

⁷⁶ Филатова Ю.М. Цели создания особых экономических зон в мировой экономике: концептуальный аспект // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. №3 (43).С.53 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-sozdaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-ekonomike-kontseptualnyy-aspekt> (дата обращения: 15.03.2021).

включая транснациональные корпорации, данные территориальные образования являются местом для получения сверхприбыли, поэтому многие экономические субъекты по всему миру заинтересованы в увеличении количества особых экономических зон.

Задачи, которые возлагаются на особые экономические зоны при их создании, зависят от уровня социально-экономического развития страны, возможностей экономической системы, а также от хозяйственных планов руководства государства. Однако основными целями создания ОЭЗ в мировой правоприменительной практике являются:

1. общее экономическое развитие национальной экономики: общий подъем производства в стране, расширения сфер деятельности национальной экономики, а также увеличение удельного весты страны в рамках всей мировой экономики⁷⁷;
2. борьба с социальными проблемами в стране: снижение уровня безработицы, улучшение качества человеческого капитала, а также повышение уровня жизни населения⁷⁸;
3. научно-техническое развития: внедрение отечественных и зарубежных технологий в реальное производство, интенсификация экономического развития страны и пр⁷⁹.

Если сравнивать цели создания ОЭЗ в Российской Федерации с мировой практикой, то можно заметить, что они во многом соответствуют зарубежным аналогам. В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» особые экономические зоны создаются с целью развития обрабатывающей промышленности, высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной

⁷⁷ Филатова Ю.М. Цели создания особых экономических зон в мировой экономике: концептуальный аспект // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. №3 (43).С.54 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-sozdaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-ekonomike-kontseptualnyy-aspekt> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸ Указ.соч.с.55

⁷⁹ Указ.соч.с.56

инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

На сегодняшний день абсолютным рекорсменом по числу особых экономических зон являются Соединенные Штаты Америки. В данном государстве возникновение данных территориальных образований было обусловлено сочетанием выгодного географического положения, благоприятных социальных факторов, а также экономических возможностей⁸⁰. Именно поэтому, во многом, особые экономические зоны в США чаще всего создавались в тех штатах, в которых был выход к океану (Техас, Нью-Йорк, Калифорния), или в глубине страны, в крупных промышленных центрах (Индиана, Огайо, Иллинойс).

Первые территориальные образования данной конституционно-правовой формы в Соединенных Штатах Америки стали создаваться в 1930-е года, в форме зон внешней торговли, для интеграции страны в мировую торговлю⁸¹. Первоначальные льготы, которые представлялись резидентам данного территориального образования, заключались в снижении таможенных пошлин или полной их отмене. Далее, в закон о зонах внешней торговли США были внесены изменения, которые заключались в расширении объема предоставляемых преференций, диверсификации специализации территориальных образований данной правовой формы, а

⁸⁰ Территории иностранных дел Как работают особые экономические зоны в других странах:

[https://www.kommersant.ru/doc/4492267#:~:text=%D0%92%20%D0%A1%D0%A8%D0%90%20%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D0%B5%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%8B,%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%8B%20\(%D0%9E%D0%B3%D0%B0%D0%B9%D0%BE%2C%20%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%90%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%98%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9%D1%81\)](https://www.kommersant.ru/doc/4492267#:~:text=%D0%92%20%D0%A1%D0%A8%D0%90%20%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D0%B5%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%8B,%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%8B%20(%D0%9E%D0%B3%D0%B0%D0%B9%D0%BE%2C%20%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%90%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%98%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9%D1%81))

⁸¹ Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. С.13 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-ssha-v-sozdanii-i-funktsionirovanii-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon> (дата обращения: 15.03.2021).

также модернизации модели управления ими. В частности, в составе Министерства торговли Соединенных Штатов Америки был создан специализированный комитет по зонам внешней торговли, в сферу компетенции которого входит рассмотрение и утверждение заявок об организации данных территориальных образований, а также регулирование деятельности администрации этих зон⁸². В свою очередь, в Российской Федерации аналогичные функции исполняет Департамент регионального развития Министерства экономического развития.

В соответствии с действующим законодательством Соединенных Штатов Америки свободные экономические зоны подразделяются на две группы: зоны общего назначения и специализированные зоны⁸³.

Зоны общего назначения находятся вне сферы компетенции таможенной службы и напрямую подчиняются Министерству торговли США⁸⁴. Данные территориальные образования зачастую создаются вблизи крупных транспортных хабов. Сфера их деятельности, в основном, заключается в обеспечении складских мест для товаров резидентов СЭЗ, проведении сортировки и упаковки без их дополнительной обработки⁸⁵. В исключительных случаях обработка товаров допускается, однако только в случае поставки на экспорт⁸⁶.

Зоны общего назначения создаются в соответствии с разрешением, которое выдается комитетом по зонам внешней торговли Министерства торговли США, которое могут получить только организации, связанные с правительством штата или непосредственно административные структуры

⁸² Foreign-Trade Zones Act of 1934: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=njilb>

⁸³ Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. С.13 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-ssha-v-sozdanii-i-funktsionirovanii-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸⁴ Там же

⁸⁵ Там же

⁸⁶ Там же

местной власти⁸⁷. При этом, основным условием выдачи соответствующего разрешения является предоставление расчета потенциального вклада создаваемой особой экономической зоны в хозяйственное развитие штата, а также в борьбу с безработицей и бедностью⁸⁸.

Управление зонами общего назначения осуществляют частные компании, которые заключают контракт с организацией или учреждением, получившим разрешение на создание данного территориального образования⁸⁹. Важно отметить, что частный бизнес играет большую роль в управлении особыми экономическими зонами в Соединенных Штатах Америки. В свою очередь, государство выполняет исключительно контрольно-надзорные функции и очень редко вмешивается в порядок функционирования данных территориальных образований. По данному критерию особые экономические зоны в США отличаются существенно от российских аналогов, так как в Российской Федерации органы государственной власти посредством своих представителей в управленческих структурах ОЭЗ имеют возможность непосредственно влиять на процедуру функционирования территориального образования: развитие инфраструктуры, предоставление статуса резидента или отказ в нем конкретной компании и пр.

Другим типом свободных экономических зон в Соединенных Штатах Америки являются специализированные зоны (субзоны), которые зачастую создаются в интересах конкретной частной компании, сфера интересов которых выходит за рамки зоны общего назначения⁹⁰. В соответствии с законом о зонах внешней торговли США специализированной зоной

⁸⁷ Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. С.13 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-ssha-v-sozdanii-i-funktsionirovanii-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸⁸ Там же

⁸⁹ Указ.соч.с.14

⁹⁰ Foreign-Trade Zones Act of 1934: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=njilb>

является изолированная, закрытая и охраняемая зона, которая расположена вблизи морских портов и снабжена средствами для погрузки, разгрузки, вторичной обработки товаров для поставки их в другие государства (экспорта)⁹¹. На территорию субзоны могут завозиться товары (иностранного или американского производства), за исключением тех, которые запрещены законом или, которые потенциально опасны для здоровья людей, без соблюдения таможенного законодательства⁹².

Специальные зоны создаются по решению непосредственного руководства зоны общего назначения (частной компании), которое утверждается комитетом по зонам внешней торговли Министерства торговли США⁹³. Юридически субзоны являются частью зоны общего назначения, однако территориально могут находиться далеко друг от друга.

Важное отличие специальной зоны от зоны общего назначения заключается в том, что субзоны могут создаваться частной компанией, в свою очередь зоны общего назначения создаются или организациями, связанными с органами управления штатами, или непосредственно органами государственной власти штата. Данное обстоятельство говорит о том, что в специальных зонах роль государства значительно меньше, чем зонах общего назначения.

В США зоны свободной торговли являются одним из самых популярных инструментов экономического развития, за последние несколько десятилетий количество территориальных образований данной формы увеличилось в несколько десятков раз. Недавно в закон о зонах внешней торговли США были внесены поправки, которые заключались в увеличении территориального охвата данной зоны с тридцати пяти миль до шестидесяти

⁹¹ Foreign-Trade Zones Act of 1934: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=njillb>

⁹² Там же

⁹³ Там же

миль от внешних границ порта⁹⁴. Данное нововведение создает дополнительные возможности для увеличения числа резидентов, а, следовательно, позволит привлекать дополнительные ресурсы в экономику страны. Также необходимо отметить, как показала реальная практика, наибольшим экономическим потенциалом обладают специальные зоны, в которых на сегодняшний день сконцентрировано более девяноста процентов всей производственной деятельности свободных экономических зон⁹⁵.

Импорт, который ранее считался лишь вспомогательной выгодой, которая компенсировала бы торговый дисбаланс, вызванного резким увеличением реэкспорта в период 2015-2020 годов, составляет более двух третей деятельности свободных экономических зон Соединенных Штатов Америки⁹⁶. Кроме того, иностранные корпорации в последнее время стали все чаще использовать особые экономические зоны США для обхода или снижения импортных пошлин, что позволяет им более выгодно позиционировать свою продукцию на американском рынке.

Льготы, которые получают резиденты особых экономических зон в США, позволяют данным компаниям на американском рынке проводить конкурентоспособную ценовую политику, избегать дополнительных налоговых сборов и таможенных пошлин, а также стимулировать их инновационную активность. Это связано с тем, что получение статуса резидента особой экономической зоны в Америке позволяет при импорте продукции, которая относится к судостроению, автомобилестроению, производству промышленного и конторского оборудования, из зоны свободной торговли в США не платить, так называемые, инверсионные сборы⁹⁷. Помимо этого, также компаниям, которые зарегистрировали свою

⁹⁴ Foreign-Trade Zones Act of 1934: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=njilb>

⁹⁵ Там же

⁹⁶ Там же

⁹⁷ Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. С.15-16

деятельность на территории зоны внешней торговли, предоставляются следующие льготы:

1. освобождение от местных и федеральных налогов на собственность;
2. экспорт в третьи страны через зоны внешней торговли не облагается таможенными пошлинами, внутренними налогами, а также не подлежат квотированию;
3. минимизация таможенных процедур;
4. разрешение на ввоз в зону внешней торговли товаров, которые запрещены в США, если в дальнейшем они будут экспортироваться в третьи страны;
5. при импорте товаров из зоны внешней торговли на территорию США компании-резиденты уплачивают либо таможенную пошлину непосредственно на товар, либо на иностранные компоненты, которые были использованы при его производстве⁹⁸.

В свою очередь, в российских особых экономических зонах объем налоговых льгот незначительный, поэтому их инвестиционная привлекательность значительно отстает от европейских и американских аналогов. В частности, резиденты российских экономических зон освобождаются только от региональных и местных налогов, в свою очередь уменьшение федеральных налоговых сборов, которые составляют большую часть налоговой нагрузки, не происходит⁹⁹. Поэтому на мировой арене российские ОЭЗ не пользуются популярностью.

⁹⁸ Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. С.15-16 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-ssha-v-sozdanii-i-funktsionirovanii-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon> (дата обращения: 15.03.2021).

⁹⁹ Неучева М.Ю., Сабирова З.Э. Первые успехи российских особых экономических зон на мировом уровне // Вестник евразийской науки. 2015. №5 (30). С. 3-4 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pervye-uspehi-rossiyskih-osobyh-ekonomicheskikh-zon-na-mirovom-urovne> (дата обращения: 15.03.2021).

1.3. Особенности отечественного подхода к диверсификации форм управления территориальными образованиями

В российском законодательстве понятие территориальное образования является многослойным и неоднородным. В широком смысле данное понятие обозначает не только элементы территориальной структуры государства, но и само государство, а также союз государств иногда обозначаются термином территориальное образование¹⁰⁰. Однако в рамках данного исследования данное понятие будет использоваться в контексте обозначения структурных элементов административно-территориального устройства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что территориальные образования не всегда являются субъектом права. Некоторые территориальные образования в современной российской конституционно-правовой системе не обладают правосубъектностью несмотря на то, что они упоминаются в нормативно-правовых актах разного уровня¹⁰¹. В частности к территориальным единицам данного типа можно отнести федеральные округа, военные округа, также избирательные округа, административно-территориальные образования в составе субъектов федерации и пр. Отсутствие правосубъектности у данных территориальных структур обусловлено тем, что они не имеют законодательно закрепленных прав, сферы ведения, а также иных элементов правового статуса¹⁰². В свою очередь, в Российской Федерации правосубъектностью обладают только субъекты федерации и муниципальные образования¹⁰³.

Важнейшими характеристиками территориальных образований являются наличие установленной территории, осуществление публично-

¹⁰⁰ Лексин И.В. Понятие территориального образования в конституционном праве // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. №49. С.138 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-territorialnogo-obrazovaniya-v-konstitutsionnom-prave> (дата обращения: 15.04.2021).

¹⁰¹ Там же

¹⁰² Там же

¹⁰³ Там же

значимой деятельности, а также наличие органов управления. С этой точки зрения в Российской Федерации в категорию территориальных образований попадают:

1. макро-территориальные образования: федеральные округа, военные округа, судебные округа;
2. субъекты федерации;
3. муниципальные образования;
4. административно-территориальные образования;
5. специализированные территориальные образования.

Дифференциация форм управления российскими территориальными образованиями осуществляется в зависимости от модели формирования и функционирования органов управления ими. С этой точки зрения, обозначенные территориальные образования можно разделить на две группы: территориальные образования, обладающие автономией при формировании органов управления, а также их функционировании и территориальные образования, в которых при формировании и функционировании органов управления активное участие принимает федеральный центр или иные органы государственной власти. В первую группу будут входить субъекты федерации и муниципальные образования. В свою очередь во вторую группу войдут федеральные округа, административно-территориальные образования, а также специализированные территориальные образования.

В субъектах Российской Федерации, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» система органов государственной власти состоит из представительного органа, высшего исполнительного органа, а также иных органов государственной власти, которые образуются в соответствии с основным законом субъекта

федерации¹⁰⁴. Помимо этого, также в основном законе субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность руководителя региона, а также его основные права и обязанности, а также порядок наделения его полномочиями¹⁰⁵. Исходя из содержания указанного Федерального закона, следует, что помимо обязательных органов государственной власти субъект федерации обладает полномочиями создавать дополнительные административные учреждения для управления регионом. При этом основные принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации закрепляются в Федеральном законе и обязательны для соблюдения всеми регионами, входящими в состав России. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» деятельность региональных органов государственной власти осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1. государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
2. распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
3. верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
4. единство системы государственной власти;
5. разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
6. разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

¹⁰⁴ СЗ.РФ.1999.№42.Ст.5005.

¹⁰⁵ СЗ.РФ.1999.№42.Ст.5005.

7. самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
8. самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления¹⁰⁶.

Необходимо отметить, что несмотря на то, что за региональными органами власти закрепляется политическая и экономическая автономия, тем не менее, они входят в единую «вертикаль» органов исполнительной, в соответствии с принципом единства системы государственной власти Российской Федерации. Это выражается в частности в том, что в соответствии с пунктом «б» и пунктом «г» части 1 статьи 19 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» полномочия главы региона прекращаются досрочно в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти или в связи с утратой доверия¹⁰⁷. Данная правовая норма предоставляет возможность федеральному центру, а также главе государства, оказывать влияние на проводимую политику руководством субъекта федерации. В свою очередь, влияние органов государственной власти на муниципальные образования меньше в связи с тем, что в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своих полномочий. Однако, в соответствии с поправками к Конституции Российской Федерации, которые были одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, в части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации было закреплено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти Российской Федерации входят в единую систему

¹⁰⁶ СЗ.РФ.1999.№42.Ст.5005.

¹⁰⁷ Там же

публичной власти, а также в соответствии с частью 1.1. статьи 131 органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных федеральным законом¹⁰⁸.

В муниципальных образованиях за местными органами власти так же, как и за органами государственной власти субъекта Российской Федерации, сохраняются полномочия по организации системы органов управления. В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуру органов местного самоуправления входят: представительных орган муниципального образования, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительных орган муниципального образования, а также иные выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования, которые обладают полномочиями по решению вопросов местного значения¹⁰⁹. Также как и в случае организации системы органов государственной власти субъекта федерации, органы местного самоуправления могут в уставе закреплять дополнительные структурные подразделения для повышения эффективности управления территориальным образованием. Следствием из этого является то, что местное самоуправление обладает автономией при организации системы органов местного самоуправления, структура которой закрепляется в уставе муниципального образования. Несмотря на то, что закрепленная в Федеральном законе модель организации органов местного самоуправления может видоизменяться, в зависимости от специфики конкретного муниципального образования, наличие представительного органа, главы

¹⁰⁸ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

¹⁰⁹ СЗ РФ.2003.№40.Ст.3822.

муниципального образования, местной администрации в системе органов местного самоуправления является обязательным¹¹⁰.

В свою очередь территориальные образования, входящие во вторую группу, оказывать влияние на закрепленную в различных нормативно-правовых актах модель управления не могут. Так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» полномочный представитель Президента Российской Федерации обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах федерального округа¹¹¹. Фактически, полномочный представитель президента РФ в рамках федерального округа координирует действия органов государственной власти субъекта федерации, осуществляет контрольно-надзорные функции, а также исполняет иные поручения главы Российской Федерации. В частности, в соответствии пунктом 5 Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочной представителе президента Российской Федерации в федеральном округе» основными задачами полномочного представителя являются:

1. организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти субъектов федерации основных направлений внутренней и внешней политики России, которые определяются Президентом непосредственно;
2. осуществление контроля за исполнение решений федеральных органов государственной власти, в рамках конкретного федерального округа;
3. реализация кадровой политики Президента Российской Федерации в федеральном округе;

¹¹⁰ СЗ РФ.2003.№40.Ст.3822.

¹¹¹ СЗ РФ. 2000.№2. Ст.2112.

4. представление регулярных докладов об экономическом, политическом и социальном положении в федеральном округе главе государства¹¹².

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является государственным служащим, входит в состав Администрации Президента и назначается на должность, а также освобождается с нее, главой государства по представлению Руководителя Администрации Президента¹¹³. В свою очередь, заместители и помощники полномочного представителя Президента РФ назначаются и освобождаются с должности непосредственно Руководителем Администрации Президента¹¹⁴. Исходя из содержания Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» следует, что система управления федеральным округом закрепляется непосредственно главой государства, в свою очередь руководитель данного территориального образования оказывать влияние на структуру аппарата полномочного представителя не имеют права. Таким образом, можно заметить, что в отличие от органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления, органы управления федерального округа напрямую подчиняются федеральному центру, который непосредственно определяет состав данных административных структур, а также основные направления их работы.

В специализированных территориальных образованиях органы государственной власти также оказывают большое влияние на структуру системы органов управления, а также персональный состав органов входящих в нее.

Как было сказано ранее, специализированными территориальными образованиями (особыми формами управления территориальными

¹¹² СЗ РФ. 2000.№2. Ст.2112.

¹¹³ Там же

¹¹⁴ Там же

образованиями) в Российской Федерации являются: закрытые административно-территориальные образования, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, федеральные территории.

Необходимо отметить, что модели управления данными территориальными образованиями обладают общими чертами, однако главное, что их объединяет, является отсутствие политической и экономической автономии у органов управления, а также непосредственное подчинение федеральным органам государственной власти. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» управления данным территориальным образованием осуществляется наблюдательным советом и управляющей компанией¹¹⁵. Создание иных органов управления в Федеральном законе не предусматривается.

В сферу компетенции наблюдательного совета ТОСЭР входит:

1. координация деятельности и контроль за выполнение соглашения о ТОСЭР;
2. содействие в реализации проектов резидентов ТОСЭР, проектов иных инвесторов;
3. оценка эффективности функционирования территориального образования;
4. рассмотрение и утверждение перспективных планов развития ТОСЭР;
5. определение доли иностранных работников, привлекаемых резидентами¹¹⁶.

В состав данного органа управления территориальным образованием входят представители федеральных органов исполнительной власти,

¹¹⁵ СЗ РФ.2015.№1.Ст.26.

¹¹⁶ Там же

представители региональных органов государственной власти, иногда представители местного самоуправления, а также представители территориальных объединений организаций профсоюзов¹¹⁷. В свою очередь, представители резидентов состав данного органа не входят, они только в особых случаях приглашаются для участия в заседаниях наблюдательного совета¹¹⁸. Анализируя состав данного органа управления ТОСЭР, можно отметить, что органы государственной власти имеют избыточное представительство в данном органе управления, следствием чего является непосредственное подчинение территорий опережающего социально-экономического развития федеральным и региональным властям.

К вышесказанному также следует добавить и то, что в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 29.12. 2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» уполномоченный федеральный орган обладает следующими полномочиями в отношении ТОСЭР:

1. выдача разрешений на строительство, ввод объектов в эксплуатацию при строительстве и реконструкции инфраструктуры ТОСЭР;
2. согласование схемы территориального планирования ТОСЭР;
3. утверждает план планировки ТОСЭР;
4. ведение реестра резидентов ТОСЭР;
5. контроль исполнения резидентами условий соглашения об осуществлении деятельности;
6. контроль за деятельностью управляющей компании;
7. согласование документов территориального планирования муниципальных образований, в границах которых находится ТОСЭР;
8. предоставление земельных участков;

¹¹⁷ СЗ РФ.2015.№1.Ст.26.

¹¹⁸ Там же

9. установление сервитутов в отношениях земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры ТОСЭР¹¹⁹.

Таким образом, можно отметить, то практически все стороны жизнедеятельности территорий опережающего социально-экономического развития контролируют федеральные органы государственной власти. Региональные органы государственной власти также обладают определенным набором полномочий в отношении ТОСЭР, однако они по сравнению, с теми, которым обладает федеральный центр незначительные, хотя часть своих полномочий, в соответствии федеральные органы государственной власти могут передавать органам власти субъекта федерации¹²⁰.

В свою очередь, управляющая компания обладает набором государственно-властных полномочий в отношении территории опережающего социально-экономического развития, к которым относится координации процесса застройки, обеспечение функционирования объектов инфраструктуры и пр¹²¹.

Таким образом, подводя итог данной главы, необходимо отметить, что особые форму управления территориальными образованиями являются важным элементом территориального устройства Российской Федерации и создаются для обеспечения социально-экономического развития. Во многих странах мира подобные территориальные образования также встречаются, однако их специфика серьезно отличается от российских аналогов.

¹¹⁹ СЗ РФ.2015.№1.Ст.26.

¹²⁰ Там же

¹²¹ Абдуллина А.Р. Правовая природа органов управления территорий опережающего социально-экономического развития // Административное и муниципальное право. 2018. №3.с. 39 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-organov-upravleniya-territoriy-operezhayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 16.03.2021).

Глава 2. Особые формы управления территориальными образованиями в законодательстве Российской Федерации

2.1. Развитие нормативно-правовой базы формирования и функционирования специализированных территориальных образований

В рамках существующей в Российской Федерации административной модели к территориальным образованиям с особыми формами управления относятся особые экономические зоны (ОЭЗ), территории особого социально-экономического развития (ТОСЭР), закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), а также федеральные территории. Наличие данных территориальных единиц в структуре управления страной доказывает то, что федеральный центр стремится напрямую координировать и контролировать процесс развития народного хозяйства. Доказательством этого является то, что управление ТОСЭР, ЗАТО, ОЭЗ и федеральными территориями осуществляется напрямую уполномоченным федеральным органом или управляющей компанией, функционирование которой непосредственно контролируется федеральными органами исполнительной власти¹²². В свою очередь, региональные органы исполнительной власти получают возможность влиять на данный процесс только в случае, если федеральный центр соглашается передать часть своих полномочий посредством заключения специального соглашения¹²³. Поэтому, основным отличием данных территориальных образований от административно-территориальных единиц является непосредственная подчиненность федеральному центру и значительно меньшее участие региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, в их формировании и функционировании.

Значительно сложнее провести водораздел между ТОСЭР, ЗАТО, ОЭЗ и федеральными территориями, так как исследование нормативно-правовых

¹²² СЗ РФ.2015.№1.Ст.26.

¹²³ СЗ РФ. 2005. №30.Ст.3127.

актов, регулирующих процесс формирования и функционирования данных территориальных образований, позволяет выявить много общего между ними. Например, в Федеральном закон от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», под территорией опережающего социально-экономического развития понимается часть территории субъекта федерации, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности¹²⁴. Основной целью введения особого правового режима является формирование благоприятного инвестиционного климата, а также обеспечение ускоренного социально-экономического развития¹²⁵. Сравнивая законодательно закрепленное определение ТОСЭР с определением ОЭЗ, которое представлено в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», можно заметить, что данные формулировки похожи друг на друга. К подобному выводу можно прийти и сопоставляя структуру органов управления данными территориальными образования, порядок их функционирования, а также преобразования. Поэтому, для достижения цели данного исследования, прежде всего, необходимо выявить основные отличия территориальных образований с особой формой управления друг от друга, а также определить особенности их конституционно-правового статуса.

Исторически первым территориальным образованием с особой формой управления, которое было законодательно закреплено в Российской Федерации стали закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). Данные территориальные единицы, в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г. №3297-1 «О закрытых административно-территориальных образованиях», могут быть созданы в районах размещения организаций, осуществляющих разработку,

¹²⁴ СЗ РФ. 2015. №1. Ст.26.

¹²⁵ Там же

изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других веществ, а также военных и иных объектов для которых, в целях обеспечения безопасности страны, устанавливается особый режим охраны и функционирования¹²⁶.

Первые закрытые административно-территориальные образования в Советском Союзе были созданы после окончания Великой Отечественной Войны в 1945 году на территории ядерных объектов, где производилась добыча и обогащение урановой руды. В дальнейшем, данные территориальные образования стали возникать в местах базирования ядерных ракет, а также размещения специального радиолокационного оборудования. Практически сразу рядом с особо охраняемыми объектами стали создаваться специальные поселения, где проживали научные работники, обслуживающий персонал, а также сотрудники комитета государственной безопасности, которые были ответственными за сохранение секретности на объекте. Первоначально, ЗАТО находились в сфере компетенции Наркомата внутренних дел (НКВД). После реформирования сталинской правоохранительной системы ответственным за данные территории стал Комитет государственной безопасности (КГБ). Необходимо отметить, в международной правоприменительной практике также существуют прецеденты создания закрытых территориальных образований. Так, например, в Великобритании с 1915 года стали создаваться секретные города, в которых существовал особый правовой режим, ограничивающий въезд и оборот с недвижимостью жителей соответствующего населенного пункта. Первыми такими городами стали Истриггс и Гретна, официальное существование которых отрицалось правительством Англии (в данных городах проживали рабочие крупного военного завода по производству пороха)¹²⁷. Другим примером создания ЗАТО в международной

¹²⁶ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915

¹²⁷ Нарыков Д. Н. Исторический аспект создания в России закрытых административно-территориальных образований // МНКО. 2012. №1. С.246 URL:

правоприменительной практике может служить местечко ЛосАламос (Лос-Аламосская лаборатория), штат Нью-Мексико, где в США разрабатывалось и производилось производство атомного оружия в рамках «Манхэттенского проекта»¹²⁸.

После Распада СССР и трансформации политического строя в стране, достаточно остро встал на повестке дня вопрос дальнейшего будущего закрытых административно-территориальных образований. Данные объекты в период существования советской власти обеспечивали обороноспособность страны, а также модернизацию и сохранение ядерного потенциала. Учитывая значение данных территориальных образований в сфере национальной безопасности, а также возможные последствия от ликвидации прямого государственного контроля над объектами, находящимися на территории ЗАТО, было принято решение сохранить данную конституционно-правовую форму. Поэтому в 1992 году был принят закон, в котором были закреплены нормы, регулирующие все стороны функционирования данных административно-территориальных образований: создание, упразднение, изменение границ и пр.¹²⁹.

На сегодняшний день в Российской Федерации, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. №508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов, существует 38 закрытых административно-территориальных образований. Наибольшее количество ЗАТО расположено в Московской области (Краснознаменск, Власиха, Восход, Звездный городок,

<https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-sozdaniya-v-rossii-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 24.03.2021).

¹²⁸ Нарыков Д. Н. Исторический аспект создания в России закрытых административно-территориальных образований // МНКО. 2012. №1. С.246 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-sozdaniya-v-rossii-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 24.03.2021).

¹²⁹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915

Молодежный); и в Мурманской области (Александровск, Заозерск, Островной, Североморск, Видяево)¹³⁰.

Переходя к анализу модели управления в ЗАТО, прежде необходимо отметим, что в соответствии с частью 1 статьи 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», закрытым административно-территориальным образованием является административно-территориальное образование, имеющие органы местного самоуправления и созданное в целях обеспечения безопасности функционирования объектов военно-промышленного комплекса, а также представляющих повышенную опасность техногенного характера. В соответствии с приведенным определением в Российской Федерации данные территориальные образования создаются для охраны государственной тайны, а также организации специальных условий проживания граждан (статья 3 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹³¹).

Основными отличительными чертами ЗАТО от других территориальных образований с особыми формами управления являются:

1. Наличие органов местного самоуправления;
2. Функционирование в пределах территории ЗАТО промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению, утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов или военных объектов;
3. Установление особого правового режима для предприятий расположенных на территории ЗАТО;

¹³⁰ СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 3019.

¹³¹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

4. На территории ЗАТО допускается ограничение конституционных прав и свобод граждан, в пределах установленных федеральным законодательством¹³².

Важной особенностью закрытого административно-территориального образования является прямое подчинение данного территориального образования федеральным органам исполнительной власти. Так, в частности, в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона Российской Федерации решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации по предложению Правительства РФ. Помимо этого, также в сферу компетенции федеральных органов государственной власти в соответствии с упомянутым нормативно-правовым актом отнесены следующие вопросы:

1. Установление административной подчиненности;
2. определение границ ЗАТО;
3. определение полномочий региональных властей в отношении ЗАТО;
4. медико-санитарное обеспечение населения;
5. регулирование процесса застройки на земельных участках ЗАТО;
6. обеспечение особого режима безопасного функционирования особо важных предприятий и объектов, требующих государственной охраны¹³³.

По данным вопросам решения принимаются Правительством Российской Федерации, если иное не предусмотрено в иных федеральных законах.

Региональные органы власти, в свою очередь, в отношении закрытого административно-территориального образования обладают только правом согласования проекта установления административной подчиненности ЗАТО

¹³² Кильдеева Ю.Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Наука. Общество. Государство. 2013. №1 (1). С.2-3 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 24.03.2021).

¹³³ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

или изменения его границ¹³⁴. Иные полномочия органы власти субъекта федерации получают только по решению Правительства Российской Федерации.

В отличие от других территориальных образований с особой формой управления на территории закрытого административно-территориального образования допускается создание органов местного самоуправления. Однако политическая и экономическая автономия данных органов ограничена¹³⁵. Ниже в таблице представлено сравнение полномочий органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, которые закреплены в статье 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с полномочиями органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, закрепленных в статье 4 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»:

Таблица 1 Сравнение полномочий органов местного самоуправления

Полномочия органов местного самоуправления (в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ)	Полномочия органов местного самоуправления в ЗАТО (в соответствии с Законом РФ от 14.07.1992 №3297-1)
Принятие устава муниципального образования	Координируют деятельность организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации
Установление официальной символики	Разрабатывают схемы оповещения и эвакуации на территориях организаций и (или) объектах или при их угрозе

¹³⁴ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

¹³⁵ Хасанова Д. И. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях// Скиф. 2020. №12 (52). С.155 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 24.03.2021).

<p>Создание муниципальных предприятий, осуществление обеспечения муниципальных учреждений и обеспечения муниципального бюджетами и автономными бюджетными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд</p>	<p>В случае чрезвычайной ситуации глава ЗАТО совместно с руководством предприятия осуществляет меры по спасению жизни и здоровья населения</p>
<p>Установление тарифов на услуги, предоставляемыми муниципальными предприятиями</p>	<p>Совместно с руководством организаций и (или) объектов, федеральной службой безопасности участвуют в определении пропускного режима</p>
<p>Организационное и материально-техническое обеспечения подготовки и проведения муниципальных выборов, местных референдумов</p>	<p>По согласованию с ФСБ имеют право предоставить разрешение на въезд граждан в ЗАТО или выезд из него</p>
<p>Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования</p>	<p>Осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием ЗАТО</p>
<p>Разработка и утверждение программ комплексного развития муниципального образования</p>	<p>Вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность.</p>
<p>Учреждение печатных средств массовой информации</p>	<p>Выступают заказчиком на строительство и ремонт жилого помещения, объектов социальной</p>

	инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО
Осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральным законом	Ведут учет граждан, претендующих на получение социальной выплаты, и определяют размер указанной социальной выплаты.
Организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, депутатов, выборных должностных лиц	
Утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещений, которые составляют муниципальный жилищный фонд	Осуществляют оплаты стоимости проезда законодательно закрепленной категории граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового, включая провоз багажа

Примечание: таблица составлена автором

Анализ Таблицы 1 показывает, что законодательно закрепленный объем полномочий местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании значительно меньше, чем у других муниципальных образований. Из данного утверждения следует, что политическая и экономическая автономия органов управления ЗАТО ограничена сферой компетенции федеральных органов власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Для утверждения стратегии социально-экономического развития и плана реализации данной стратегии, генерального плана, проекта планирования территории, а также резервирования земель для муниципальных нужд органы управления закрытого административно-территориального образования предварительно должны согласовать свои

действия с уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти (или государственной корпорацией)¹³⁶. В свою очередь, власти субъекта федерации, на территории которого находится ЗАТО, полностью исключены из процедуры согласования решений органов местного самоуправления, а также выработки системы обеспечения безопасности населения в случае чрезвычайной ситуации.

В статье 17 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», как показано в таблице 1, законодательно закреплено то, что органы местного самоуправления обладают право принимать устав муниципального образования, а также устанавливать официальную символику¹³⁷. В свою очередь в соответствии со статьей 4 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» у органов местного самоуправления в ЗАТО такого права нет, однако на практике Устав, в котором закрепляется официальная символика данного административно-территориального образования, выражая волю и интересы жителей принимает представительный орган ЗАТО.

В уставе закрытого административно-территориального образования детализируются нормы закона, а также подробно прописываются процедуры функционирования органов управления, определяются экономические основы местного самоуправления, закрепляется основы правового регулирования муниципальной службы и права и свободы граждан. Важно отметить, что в Законе РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» гарантии соблюдения конституционных прав и свобод жителей данного территориального образования отсутствуют. Учитывая то, что в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не выходят в систему органов государственной власти, то, фактически,

¹³⁶ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

¹³⁷ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

государство полностью самоустранилось от защиты и обеспечения прав и свобод жителей закрытых административно-территориальных образований¹³⁸. Необходимо отметить, что в исключительных случаях, в соответствии с пунктом 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, местное самоуправления может наделяться отдельными государственными полномочиями¹³⁹. Однако для этого необходимо принятие отдельного федерального закона или закона субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день нормативно-правовых актов данного типа в сфере контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина в закрытых административно-территориальных образованиях принято не было. Поэтому, контроль за соблюдением прав и свобод жителей ЗАТО осуществляется ими самостоятельно посредством органов местного самоуправления.

В уставе ЗАТО, как было сказано ранее, подробнее, чем в законе, закрепляются вопросы местного значения, права и обязанности органов местного самоуправления, а также прописываются экономические основы функционирования закрытого административно-территориального образования. Так, например, в соответствии со статьей 8 Устава городского округа закрытого административно-территориального образования Звездный Пермского края к Администрации территориального образования решает следующие вопросы местного значения:

1. составление, рассмотрение, утверждение, а также исполнение проекта бюджета городского округа;
2. установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
3. владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

¹³⁸ Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020):

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

¹³⁹ Там же

4. предоставление коммунальных услуг населению в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
5. дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах ЗАТО и обеспечение безопасного дорожного движения;
6. предоставление жилых помещений нуждающейся категории жителей ЗАТО, а также организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда;
7. организация мероприятий по охране окружающей среды в границах ЗАТО;
8. организация образовательной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
9. обеспечение функционирования системы здравоохранения;
10. организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений;
11. утверждение генерального плана;¹⁴⁰.

Полномочия местного самоуправления в ЗАТО можно разделить на три группы: обеспечение безопасности населения, социальная поддержка жителей, а также управление инфраструктурой городского округа. Важной характеристикой уставов ЗАТО, которые существуют в Российской Федерации, является то, что в них не прописывается необходимость согласования решений органов местного самоуправления с федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией «Росатом» или Государственной корпорацией «Роскосмос». Из приведенного перечня вопросов местного значения, в частности, утверждение генерального плана, организация образовательного процесса, предоставление медико-санитарного обеспечения населения, а также принятие правил благоустройства населенных пунктов требует предварительного согласования действий

¹⁴⁰ Устав городского округа ЗАТО Звездный: http://zatozvezdny.ru/Organy-vlasti/ustav_gorodskogo_okruga_zato_zvozdnyj/

муниципальной власти с уполномоченными органами государственной власти. В свою очередь, предупреждение чрезвычайных ситуаций происходит совместно с руководством организаций и (или) объектов, для нужд которого было создано закрытое административно-территориальное образование, а также с ФСБ и МЧС РФ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» закрытые административно-территориальные образования находятся в непосредственном ведении федеральных органов исполнительной власти по вопросам:

1. установления административной подчиненности, границ ЗАТО, а также земель предоставляемым организациям и объектам для обеспечения особого режима функционирования которых создано территориальное образования данной конституционно-правовой формы;
2. определение полномочий органов государственной власти субъекта федерации в отношении данного административно-территориального образования;
3. медико-санитарное обеспечение населения в соответствии с законодательством Российской Федерации;
4. выдача разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых организациями и объектами государственного значения;
5. обеспечение особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов¹⁴¹.

Решения по приведенному перечню вопросов принимаются непосредственно Правительством Российской Федерации. В свою очередь руководство организации и (или) объекта, а также органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования

¹⁴¹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

в соответствии с законодательством Российской Федерации должны способствовать исполнению распоряжений и постановлений Правительства РФ в данной сфере. Однако, сравнивая вопросы местного значения и вопросы, отнесенные к сфере компетенции федеральных органов исполнительной власти, можно заметить, что полномочия местного самоуправления ограничивается исключительно второстепенными вопросами организации социально-экономического пространства в рассматриваемом территориальном образовании. В свою очередь, задачи создания и поддержания системы безопасности, обеспечение условий для развития экономики ЗАТО, а также формулирование долгосрочных целей развития административно-территориального образования являются исключительной сферой ведения ответственных федеральных органов исполнительной власти, или, в зависимости от специализации организации и (или) объекта государственной важности, государственных корпораций.

За гражданами, проживающими в закрытом административно-территориальном образовании, сохраняется право на осуществление местного самоуправления. Участие жителей ЗАТО в решении вопросов местного значения происходит посредством участия в местном референдуме, муниципальных выборах, а также через выборные органы местного самоуправления¹⁴². Помимо этого, граждане, постоянно проживающие на территории закрытого административно-территориального образования, имеют право:

1. избираться в органы местного самоуправления;
2. равный доступ к муниципальной службе;
3. принимать участие в решении наиболее важных вопросов местного значения;
4. правотворческой инициативы по вопросам местного значения;

¹⁴² Устав закрытого административно-территориального образования поселок Видяево (в новой редакции): <http://www.zatovid.ru/up/Pages/administ/ustav.htm>

5. обращаться в органы и к должностным лицам органов местного самоуправления¹⁴³.

Данный перечень прав закреплен в Уставе закрытого административно-территориального образования поселок Видяево. В данном исследовании он рассматривается в качестве универсального перечня, так как в данном виде представлен в уставах других российских ЗАТО.

Таким образом, жители закрытых административно-территориальных образований имеют возможность влиять на решение вопросов местного значения как лично на муниципальных референдумах или выборах, так и опосредованно через органы местного самоуправления. Однако из-за ограничений политической и экономической автономии органов местного самоуправления ЗАТО объем прав жителей данной территории также сокращается. В частности, в отличие от иных муниципальных образований в закрытых административно-территориальных образованиях законодательство Российской Федерации об учете мнения населения при установлении или изменении границ не применяются.

Далее рассмотрим более подробно процедуру формирования органов местной власти закрытого административно-территориального образования, а также сферу их компетенции.

На сегодняшний день в юридической литературе выделяют шесть моделей самоуправления, в которых отражается процедура формирования данной системы управления, а также закрепляются основные права и обязанности органов местной власти.

Первая базовая модель организации и функционирования местного самоуправления заключается в том, что глава муниципального образования и представительный орган данной административно-территориальной единицы избирается непосредственной населением на прямых выборах. Важной особенностью данной модели организации местной власти является то, что

¹⁴³ Устав закрытого административно-территориального образования поселок Видяево (в новой редакции): <http://www.zatovid.ru/up/Pages/administ/ustav.htm>

глава муниципального образования совмещает полномочия официального представителя данного территориального образования, высшего должностного лица, а также руководителя местной администрации. Данное положение означает, что глава муниципального образования концентрирует в своих руках весь объем исполнительно-распорядительных полномочий. В свою очередь представительный орган административно-территориального образования в рамках данной модели отвечает непосредственно за бюджетный процесс, издание нормативно-правовых актов, а также утверждение и согласование решений главы администрации, затрагивающих интересы всех жителей муниципального образования. На сегодняшний день данная модель формирования и функционирования органов местного самоуправления является наиболее популярной и часто используемой в Российской Федерации. Важной характеристикой ее также является и то, что глава муниципального образования подотчетен Совету депутатов только как руководителей местной администрации, но не как глава муниципального образования или официальный представитель данного административно-территориального образования¹⁴⁴.

Вторая модель организации местного самоуправления обладает следующими характеристиками:

1. глава муниципального образования и представительный орган муниципального образования избираются непосредственно населением;
2. глава муниципального образования совмещает полномочия высшего должностного лица, а также председателя представительного органа;

¹⁴⁴ Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С.42 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-10-struktura-i-polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah-zato> (дата обращения: 27.03.2021).

3. функции главы администрации исполняет лицо, замещающее свою должность по контракту¹⁴⁵.

В рамках данной модели происходит децентрализация полномочий главы муниципального образования. В отличие от предыдущей модели глава местного самоуправления лишается права влиять на деятельность местной администрации, что приводит к противопоставлению главы МО исполнительному аппарату (администрации). В данной форме организации местного самоуправления глава административно-территориального образования в основном выступает как официальный представитель жителей территории, а также представительного органа. В свою очередь, глава администрации является руководителем бюрократического аппарата, отвечающего за реализацию стратегических целей, принятых Советом депутатов, а также руководителем муниципального образования. Основным преимуществом второй модели является то, что в рамках нее предпринимается попытка соединения лидерских начал в управлении и гарантии от необоснованной концентрации власти в руках одного человека¹⁴⁶. Однако это одновременно является и потенциальной проблемой, так как возрастает вероятность возникновения конфликта между главой административно-территориального образования и руководителем администрации, в частности, и Администрации МО и Представительного органа МО в целом.

Третья модель организации и функционирования местного самоуправления является по большому счету модифицированным вариантом второй модели. Основным отличием данных форм организации местного уровня власти является то, что в соответствии с третьей моделью, назначение главы муниципального образования происходит не посредством прямых

¹⁴⁵ Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С.42 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-10-struktura-i-polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah-zato> (дата обращения: 27.03.2021).

¹⁴⁶ Там же

выборах, а производится путем избирания руководителя местного самоуправления представительным органом МО из своего состава¹⁴⁷. Данное обстоятельство не приводит к изменению статуса высшего должностного лица муниципального образования.

Четвертая модель организации и функционирования местного самоуправления также является модифицированным вариантом предыдущих двух моделей. В рамках данной системы организации местного самоуправления население избирает представительный орган и главу муниципального образования, если это предусмотрено уставом. В отличие от предыдущих моделей, в рассматриваемом случае высшее должностное лицо административно-территориального образования совмещает полномочия главы муниципального образования, руководителя администрации, а также председателя Представительного органа, в состав которого он входит. Основным негативным последствием функционирования данной модели является расширение полномочий высшего должностного лица муниципального образования, так как, фактически, в одних руках концентрируются и исполнительные и законотворческие полномочия. Минимизация данного негативного эффекта в четвертой модели происходит за счет расширения подотчетности: перед населением (избирателями) и перед представительным органом местного самоуправления¹⁴⁸.

Принципиально от предыдущих моделей отличается пятая модель, так как в соответствии с ней в системе местного самоуправления представительный орган отсутствует. Нормотворческие полномочия, а также контрольно-надзорные функции, в данной системе организации местной власти осуществляются непосредственно жителями муниципального образования на общем сходе (сход граждан). Данная модель актуальна для

¹⁴⁷ Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С.42 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-10-struktura-i-polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah-zato> (дата обращения: 27.03.2021).

¹⁴⁸ Там же

небольших поселений, в которых численность жителей составляет менее 100 человек¹⁴⁹.

В шестой модели организации местного самоуправления представительный орган присутствует, однако формируется он посредством непрямых выборов. Данная модель характерна для муниципальных районов, в которых представительный орган состоит из глав поселений, входящих в состав данного района, а также из депутатов представительных органов данных поселений. В свою очередь, глава района исполняет полномочия высшего должностного лица и одновременно является председателем представительного органа данного муниципального образования¹⁵⁰.

Для закрытых административно-территориальных образований отчасти характерна третья модель организации местного самоуправления. Особенностью формирования местной власти в ЗАТО является то, что глава муниципального образования избирается не из состава представительного органа, как указано в третьей модели, а из числа кандидатур, отобранных специально сформированной конкурсной комиссией.

Местное самоуправление в закрытых административно-территориальных образованиях осуществляется главой территориального образования (возглавляет местную администрацию), представительным органом, который избирается непосредственно жителями данного городского округа, а также контрольно-счетной палаты. Рассмотрим подробнее порядок формирования, а также права и обязанности органов муниципальной власти в ЗАТО.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона РФ от 14 июля 1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», глава закрытого административно-территориального образования избирается

¹⁴⁹ Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С.43 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-10-struktura-i-polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah-zato> (дата обращения: 27.03.2021).

¹⁵⁰ Там же

на должность представительным органом из числа кандидатов, выдвинутых специальной конкурсной комиссией, которая предварительно проводит конкурс среди возможных претендентов. В процессе формирования данной комиссии принимают участие помимо представительного органа ЗАТО также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и руководитель федерального органа исполнительной власти, который курирует объекты, находящиеся на территории ЗАТО¹⁵¹. Необходимо отметить, что состав данной комиссии на одну треть назначается представительным органом закрытого административно-территориального образования, на одну треть высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и на одну треть федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты для обеспечения особого режима функционирования которых было создано территориальное образование данной конституционно-правовой формы, а также руководителем Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» или руководителем Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»¹⁵². Данная структура конкурсной комиссии уравнивает возможности федерального центра и региональных властей при назначении главы закрытого административно-территориального образования, но окончательное решение, как было сказано ранее, принимает представительный орган городского округа, который является выразителем интересов непосредственно жителей данной территории. В дальнейшем участие в избрании высшего должностного лица ЗАТО не приводит к тому, что органы исполнительной власти субъекта федерации получают дополнительные рычаги воздействия на деятельность администрации данного территориального образования. В свою очередь, федеральный центр и государственные корпорации, в зависимости от специализации организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых было создано

¹⁵¹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

¹⁵² Там же

закрытое административно-территориальное образование, в соответствии с законом имеют большой объем полномочий для оказания влияния на работу местного самоуправления¹⁵³.

Таким образом, процедура наделения полномочиями члена конкурсной комиссии по отбору кандидатов на пост руководителя местного самоуправления закрытого административно-территориального образования позволяет формально учесть интересы региона, федерального центра, а также непосредственно жителей ЗАТО, интересы которых выражает совет депутатов городского округа.

В соответствии с пунктом 4 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

1. представляет административно-территориальное образование во взаимоотношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, физическими и юридическими лицами;
2. подписывает и обнародует муниципальные нормативно-правовые акты;
3. издает в пределах своих полномочий правовые акты;
4. вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
5. обеспечивает осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации¹⁵⁴.

Особый режим безопасного функционирования ЗАТО, установленный в соответствии со статьей 3 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом

¹⁵³ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

¹⁵⁴ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

административно-территориальном образовании» накладывает ограничения на экономическую и политическую автономию органов местного самоуправления, которые выражаются в необходимости согласования своих действия с федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией «Росатом» или Государственной корпорацией «Роскосмос»¹⁵⁵. Поэтому перечень полномочий органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях отличается от установленного в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подробный перечень полномочий главы администрации закрытого административно-территориального образования содержится в уставе и в Законе РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Так, в соответствии с Уставом ЗАТО ГО Межгорье Республики Башкортостан в сферу компетенции высшего должностного лица относятся следующие вопросы:

1. координация деятельности организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции;
2. разрабатывает схемы оповещения и эвакуации населения в случае аварийной ситуации на территории предприятия и (или) объекта, по роду деятельности которого, было создано закрытое административно-территориальное образование;
3. участие совместно с руководством предприятия и (или) объекта, а также федеральной службой безопасности в определении пропускного режима;
4. по согласованию с ФСБ предоставление разрешения на въезд на территорию ЗАТО;

¹⁵⁵ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

5. контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным, а также экологическим состоянием территории закрытого административно-территориального образования;
6. внесение предложения в органы федеральной исполнительной власти о проведении инспекционной проверке системы защиты населения от негативного воздействия факторов техногенного характера, связанных с функционированием предприятий и (или) объектов;
7. строительство или ремонт жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности;
8. учет граждан претендующих на получение социальных выплат¹⁵⁶.

Можно заметить, что представленный перечень полномочий главы закрытого административно-территориального образования идентичен вопросам местного значения, которые закреплены в Законе РФ от 14 июля 1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Однако не во всех ЗАТО в Уставах сфера компетенции высшего должностного лица повторяет положения закона. В частности, в Уставе закрытого административно-территориального образования поселок Видяево были закреплены следующие полномочия главы муниципального образования:

1. представление ЗАТО Видяево в отношениях с иными субъектами государственной и муниципального управления Российской Федерации;
2. подписание и обнародование нормативно-правовых актов, принятых Советом депутатов в установленном порядке;
3. издание правовых актов в пределах своих полномочий;

¹⁵⁶ Устав ЗАТО ГО город Межгорье Республики Башкортостан (с внесенными изменениями и дополнениями, внесенными решением Совета ЗАТО Межгорье от 28.03.2018 г. № 38-2): <https://mezghorie.bashkortostan.ru/documents/active/95124/>

4. назначение и освобождение от должности, по согласованию с Советом депутатов своих заместителей;
5. организация процесса выполнения нормативно-правовых актов, принятых представительным органом ЗАТО;
6. введение или отмена местных налогов и сборов, по согласованию с представительным органом ЗАТО;
7. формирование и руководство администрацией закрытого административно-территориального образования;
8. принимает меры по обеспечению защиты и представительства интересов закрытого административно-территориального образования в суде, а также иных органах государственной власти и управления¹⁵⁷.

Сопоставляя полномочия главы административно-территориального образования в ЗАТО Видяево и ЗАТО Межгорье, можно заметить, что они фактически являются однотипными и сопоставимыми. Единственное отличие между ними заключается в том, что в Уставе поселка Видяево сфера компетенции высшего должностного лица прописываются подробнее, чем в Уставе ЗАТО Межгорье.

Таким образом, на основании сравнительного анализа уставов, функционирующих на сегодняшний день в Российской Федерации закрытых административно-территориальных образований, можно сформировать следующий единый перечень полномочий высшего должностного лица:

1. формирование и координация деятельности местной администрации;
2. участие совместно с федеральным органом исполнительной власти и руководством предприятия и (или) объекта, по роду деятельности которого было создано закрытое административно-территориальное образование, в формировании системы безопасности;

¹⁵⁷ Устав закрытого административно-территориального образования поселок Видяево (в новой редакции): <http://www.zatovid.ru/up/Pages/administ/ustav.htm>

3. осуществление нормотворческой деятельности в соответствии с федеральным законом, законом субъекта федерации, а также уставом муниципального образования;
4. представление местного самоуправления при взаимоотношении с другими административно-территориальными единицами, а также при взаимодействии с органами государственной власти;
5. организация исполнения отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с федеральным законом или законом субъекта федерации;
6. координация деятельности подразделений осуществляющих поддержания порядка, а также предотвращение возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении, а также случаях преобразования или ликвидации закрытого административно-территориального образования возможно досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования данной конституционно-правовой формы.

Важной составляющей системы местного самоуправления ЗАТО, помимо главы муниципального образования, является представительный орган, который в российской правоприменительной практике выполняет функции нормотворчества, организации бюджетного процесса, а также контрольно-надзорные функции. В соответствии с пунктом 10 статьи 32 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в сферу ведения представительного органа муниципального образования входят следующие вопросы:

1. принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
2. принятие местного бюджета и утверждение отчета о его исполнении;

3. установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
4. утверждение стратегии социально-экономического развития административно-территориального образования;
5. определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
6. определение порядка принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий;
7. контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
8. принятие решение об удалении главы муниципального образования в отставку¹⁵⁸.

В Законе РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 « О закрытом административно-территориальном образовании» отсутствует норма, устанавливающая правовой статус представительного органа ЗАТО, а также норма, регулирующая порядок осуществления полномочий данным органом местного самоуправления. Однако в некоторых статья указанного нормативно-правового акта упоминания о сфере компетенции представительного органа содержатся. В частности, в соответствии с пунктом 2.1. статьи 4 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», представительный орган ЗАТО, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, Государственной корпорацией «Росатом» или Государственной корпорацией «Роскосмос» устанавливает порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с организациями и (или) объектам, в части не урегулированной жилищным законодательством. Также в упомянутом Законе в пункте 3 статьи 4 закрепляется роль представительного

¹⁵⁸ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

органа при наделении полномочиями главы закрытого административно-территориального образования. В соответствии с Законом рассматриваемый орган местного самоуправления ЗАТО устанавливает порядок проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы данного административно-территориального образования, определяет численность конкурсной комиссии по отбору кандидатов, назначает одну треть ее состава и непосредственно избирает высшее должностное лицо из числа отобранных кандидатов¹⁵⁹.

В уставах закрытых административно-территориальных образований полномочия представительного органа (Совета депутатов) закрепляются с учетом положений федерального законодательства. Так, например, в Уставе муниципального образования «закрытое административно-территориальное образование Железнодорожный Красноярского края» в сферу компетенции Совета депутатов входят следующие вопросы:

1. принятие Устава ЗАТО и внесение в него изменения и дополнений;
2. принятие местного бюджета;
3. установление, изменения и отмена местных налогов и сборов;
4. определение порядка управления и распоряжение муниципальным имуществом;
5. принятие, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, а также Государственной корпорацией «Росатом» или Государственной корпорацией «Роскосмос», планов долгосрочного стратегического развития;
6. определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципального предприятия;
7. контроль исполнения полномочий по решению вопросов местного значения администрацией ЗАТО;
8. утверждение программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры;

¹⁵⁹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

9. утверждение инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развития инфраструктуры;
10. установление надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;
11. принятие решения об удалении Главы ЗАТО в отставку;
12. заслушивание ежегодных отчетов Главы ЗАТО о результатах деятельности¹⁶⁰.

Во многом приведенный перечень из Устава ЗАТО Железногорск полностью повторяет положение статьи 32 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления. Однако некоторые пункты федерального законодательства детализируются. В частности, в Уставе данного закрытого административно-территориального образования подробно прописываются, какие стратегические документы принимаются представительным органом, разграничивается сфера компетенции Совета депутатов и Главы ЗАТО, а также подробно прописываются контрольно-надзорные функции данного органа местного самоуправления¹⁶¹. Если сравнить уставы всех российских закрытых административно-территориальных образований можно заметить, что перечень вопросов относящихся к сфере компетенции представительного органа в данных нормативно-правовых актах является практически идентичным. Поэтому в этом исследовании список полномочий Совета Депутатов ЗАТО Железногорск Красноярского края, который был представлены выше, будет рассматриваться в качестве универсального.

Порядок формирования представительного органа закрытого административно-территориального образования регламентируется Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», а также уставом. В Законе РФ от 14.07.1992 №3297-1 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительных уточнений

¹⁶⁰ Устав ЗАТО Железногорск: http://www.admk26.ru/o_gorode/ustav

¹⁶¹ Там же

порядка наделения полномочиями депутата представительного органа ЗАТО не содержится. Поэтому при избрании нового состава Совета Депутатов административно-территориального образования данного типа используется порядок, закрепленный в федеральном законе.

В соответствии с пунктом 2 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах¹⁶². Однако модель выборов в каждом закрытом административно-территориальном образовании устанавливается самостоятельно. Например, в соответствии с Уставом муниципального образования «закрытого административно-территориальное образование Железногорск Красноярского края» совет депутатов избирается на основе пропорционально-мажоритарной избирательной системы (половина депутатов избираются по одномандатным округам, половина избираются по единому избирательному округу)¹⁶³. В свою очередь, в соответствии с Уставом закрытого административно-территориального образования поселок Видяево Совет депутатов избирается по многомандатным округам¹⁶⁴.

Таким образом, на сегодняшний день при формировании представительных органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях применяются две модели выборов: смешанная (мажоритарно - пропорциональная и полностью мажоритарная). Отдельно пропорциональная избирательная система на выборах Совета депутатов закрытого административно-территориального образования не применяется.

Срок полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона

¹⁶² СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

¹⁶³ Устав ЗАТО Железногорск: http://www.admk26.ru/o_gorode/ustav

¹⁶⁴ Устав закрытого административно-территориального образования поселок Видяево (в новой редакции): <http://www.zatovid.ru/up/Pages/administ/ustav.htm>

от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливается непосредственно уставом муниципального образования, а также законом субъекта Российской Федерации¹⁶⁵. В соответствии с данным нормативно-правовым актом срок полномочий Совета депутатов не может быть меньше двух лет и больше пяти лет¹⁶⁶. В закрытых административно-территориальных образованиях, которые существуют в Российской Федерации на сегодняшний день, срок полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления составляет в среднем пять лет.

В заключении анализа конституционно-правового статуса закрытого административно-территориального образования необходимо отметить, что бюджетный процесс в ЗАТО отличается от бюджетного процесса в других муниципальных образования. Основным отличием процедуры составления, принятия и исполнения бюджета в закрытых административно-территориальных образованиях является то, что в бюджет данного территориального образования с особой формой управления поступают дополнительные финансовые трансферты, связанные со статусом ЗАТО. Выделение данных средств связано с тем, что государство стремится компенсировать дополнительные расходы и потери бюджета закрытого административно-территориального образования из-за особого режима безопасного функционирования¹⁶⁷. Ограничения на выезд и въезд, ограничения на привлечения инвестиций, ограничения на ведение предпринимательской деятельности, а также особый порядок землепользования приводят к потерям сокращению доходов муниципального бюджета, а, как следствие, и уменьшению финансовой независимости

¹⁶⁵ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

¹⁶⁶ Там же

¹⁶⁷ Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. №2. С.97 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhetnogo-protsessa-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 28.03.2021).

закрытых административно-территориальных образований и прямой зависимости от федерального центра¹⁶⁸. Подобное положение данных административно-территориальных образований сформировалась только в 2000-х годах. В первоначальной редакции Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно территориальном образовании» было закреплено множество гарантий обеспечения финансовой самостоятельности ЗАТО. В частности, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно территориальном образовании» в редакции от 03.09.1992 года были закреплены следующие особенности формирования бюджета ЗАТО:

1. в доходы бюджета закрытого административно-территориального образования зачислялись все налоги и другие поступления с его территории; покрытие дефицита бюджета ЗАТО осуществлялось за счет субсидий, субвенций и дотаций, которые выделялись из федерального бюджета;
2. при утверждении федерального бюджета Верховный Совет Российской Федерации по представлению Правительства РФ принимает решения о перераспределении планируемого повышения доходов бюджета ЗАТО над его расходами, с учетом установленного для данного муниципального образования бюджетной обеспеченности населения.
3. перераспределению не подлежат средства, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах¹⁶⁹.

Обеспечение финансовой автономии закрытых административно-территориальных образований было основано на том, что налоговые и другие

¹⁶⁸ Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. №2. С.97 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhethnogo-protsessa-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 28.03.2021).

¹⁶⁹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

поступления, а также сэкономленные средства, выделенные федеральным центром, зачислялись в доходную часть бюджета. Администрация ЗАТО имела возможность использовать для исполнения своих полномочий средства, полученные в результате хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, а также налоговые и иные поступления. Фактически внутренние источники поступления средств в бюджет позволяли органам местного самоуправления исполнять свои полномочия без привязки к федеральным трансфертам. В начале прошлого века, в ходе проведения реформирования федерального законодательства, нормы данной статьи были постепенно отменены. Данный факт сказался негативно на финансовой самостоятельности закрытых административно-территориальных образований, которые попали в большую зависимость от федерального центра¹⁷⁰.

В соответствии с действующей редакцией Закон РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 « О закрытом административно территориальном образовании» выделение межбюджетных трансфертов федеральным центрам производится исключительно с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, для удовлетворения нужд которых было создано закрытое административно-территориальное образование¹⁷¹. Иные источники пополнения бюджета ЗАТО в упомянутом нормативно-правовом акте не закреплены. Объем и форма федеральных трансфертов, выделяемых территориальным образованиям с особой формой управления, утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год¹⁷².

¹⁷⁰ Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. №2. С.97 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhethnogo-protsessha-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 28.03.2021).

¹⁷¹ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

¹⁷² Там же

В соответствии Постановлением Правительства РФ от 18.04.2005 №232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования» дотации из федерального бюджета предоставляются с целью:

1. поддержания режима безопасного функционирования;
2. компенсации потерь доходов в связи с правовыми ограничениями, связанными с особым правовым режимом ведения хозяйственной деятельности на территории закрытого административно-территориального образования;
3. поддержания и развития социальной и инженерной инфраструктуры муниципального образования¹⁷³.

Основным недостатком регламентации бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях в федеральном законодательстве является отсутствие перечня возможных источников доходов местного бюджета, а также норм регулирующих использование средств федеральных трансфертов, а также доходов, полученных в результате уменьшения расходной части бюджета ЗАТО.

Другим территориальным образованием с особой формой управления, которое будет рассматриваться в данном исследовании, является особая экономическая зона. Данное территориальное образования в РСФСР впервые было образовано в конце 1980-х¹⁷⁴. В советском законодательстве такого рода экономические зоны назывались «зоны совместного предпринимательства» и находились на территории, где концентрировались предприятия с иностранным участием. Создание территориальных образований данной правовой формы было обусловлено стремлением Совета

¹⁷³ СЗ РФ. 2005. №17. Ст. 1565.

¹⁷⁴ Коробова О. В., Наумова Н. В. История создания свободных экономических зон в России: проблемы и перспективы // Социально-экономические явления и процессы. 2010. №6. С.92 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-sozdaniya-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-v-rossii-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 28.03.2021).

министров РСФСР интенсифицировать социально-экономическое развития отсталых регионов, модернизировать и диверсифицировать отраслевую структуру промышленности Российской Федерации, имплементировать в отечественное производство зарубежных технологий, а также включить соответствующую территорию в систему международных экономических связей. Руководящими органами страны была поставлена цель создать сеть зон совместного предпринимательства (до 50 СЭЗ) в течение ближайших 2-3 лет в различных регионах Советского Союза¹⁷⁵. Многими в тот период данные территориальные образования воспринимались как инструмент внедрения рыночных механизмов в существующую командно-административную систему организации народного хозяйства.

В конце 1989 года было принято постановление Правительства СССР о создании свободных экономических зон в Находке (Приморский край) и Выборге (Ленинградская область)¹⁷⁶. Параллельно в этот период на повестке дня стоял вопрос создания СЭЗ в Калининградской области, однако политические катаклизмы начала 1990-х годов не позволили данной идеи быть реализованной¹⁷⁷.

К сожалению всесоюзная программа по созданию сети зон свободного предпринимательства не была реализована. Созданные в советское время свободные экономические зоны не представляли большого интереса для инвесторов. Основным недостатком СЭЗ было то, что на их территории отсутствовала развитая промышленная и социальная инфраструктура. В свою очередь череда политических потрясений, а также правовая неопределенность также накладывала свой отпечаток на низкую инвестиционную привлекательность данных территориальных образований.

¹⁷⁵ Коробова О. В., Наумова Н. В. История создания свободных экономических зон в России: проблемы и перспективы // Социально-экономические явления и процессы. 2010. №6. С.92 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-sozdaniya-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-v-rossii-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 28.03.2021).

¹⁷⁶ Там же

¹⁷⁷ Там же

В 1990-е года руководство Российской Федерации продолжило создавать свободные экономические зоны. Однако, процесс образования СЭЗ после распада СССР отличался рядом особенностей:

1. отсутствие понимания реальных целей создания СЭЗ как на уровне субъекта федерации, так и на федеральном уровне;
2. отсутствие четкого законодательного регулирования процесса образования и функционирования СЭЗ;
3. большая территориальная площадь;
4. предоставление льгот и преференций свободным экономическим зонам, а также лоббирование их интересов в федеральных органах исполнительной власти;
5. использование субъектами федерации СЭЗ с целью обеспечения сепаратистских устремлений;
6. отсутствие стимулов для создания предпринимательских структур в данных зонах, а также реализации различных проектов¹⁷⁸.

К концу 1990-х годов в Российской Федерации было зарегистрировано более 20 различных свободных экономических зон¹⁷⁹. Однако законодательная база для данных территориальных образований так и не была разработана, поэтому большинство СЭЗ находились фактически на полулегальном положении.

В 2005 году была предпринята попытка реформировать свободные экономические зону путем создания специализированного федерального законодательства, в котором были закреплены правовые нормы, регулирующие процедуру создания и функционирования данных территориальных образований с особой формой управления. В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых

¹⁷⁸ Авдокушин Е. Ф. Международные экономические отношения. М.: ИВЦ "Маркетинг", 1999. С. 130.

¹⁷⁹ Коробова О. В., Наумова Н. В. История создания свободных экономических зон в России: проблемы и перспективы // Социально-экономические явления и процессы. 2010. №6. С.93 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-sozdaniya-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-v-rossii-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 28.03.2021).

экономических зонах» свободные экономические зоны стали именоваться по-новому: особые экономические зоны. Также в данном нормативно-правовом акте было дано понятие особой экономической зоны, были закреплены типы ОЭЗ, а также определена система управления данными территориальными образованиями¹⁸⁰. Принятие данного федерального закона позитивно повлияло на инвестиционную привлекательность особых экономических зон, так как была сформирован единый механизм правового регулирования создания и функционирования территориальных образований данного типа.

В настоящий момент под особой экономической зоной понимается часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также допускается применение процедуры свободной экономической зоны¹⁸¹. Основными характеристиками данного специализированного территориального образования являются:

1. действие особого правового режима осуществление экономической и политической деятельности;
2. отсутствие местного самоуправления;
3. функционирование специальных таможенных тарифов;
4. подведомственность федеральным органам государственной власти;
5. является одновременно частью российского внутреннего рынка и одновременно тяготеет к мировому рынку («двойной» экономический статус)¹⁸².

Создание особых экономических зон в Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1. особая экономическая зона является неотъемлемой частью территории Российской Федерации, так как создаются они на

¹⁸⁰ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127

¹⁸¹ Там же

¹⁸² Ахметшина Л. Г. Принципы и тенденции формирования особых экономических зон в регионе // Российское предпринимательство. 2011. №8-2. С.151 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-i-tendentsii-formirovaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-regione> (дата обращения: 16.04.2021).

территории, принадлежащей муниципальным образованиям, или на земле, находящейся в государственной собственности;

2. особая экономическая зона является частью российского единого экономического пространства, действие части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации распространяется на особые экономические зоны¹⁸³.

Следствием из данных принципов является то, что на территории особых экономических зон российские нормативно-правовые акты действуют без каких-либо ограничений.

Законодательная база регулирования процедуры формирования и функционирования особых экономических зон состоит из Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также иных нормативно-правовых актов, принимаемых в соответствии с данным Федеральным законом. Помимо этого, также правовое регулирование особых экономических зон может осуществляться указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также иными подзаконными актами, принимаемых в соответствии с законодательством об особых экономических зонах¹⁸⁴.

Как уже упоминалось в предыдущей главе, особые экономические зоны, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» создаются с целью развития комплексного развития ряда отраслей экономики: обрабатывающих отраслей, высокотехнологических отраслей, туризма, санаторно-курортной сферы, транспорта, портовой инфраструктуры, а также коммерциализации

¹⁸³ Ахметшина Л. Г. Принципы и тенденции формирования особых экономических зон в регионе // Российское предпринимательство. 2011. №8-2. С.151 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-i-tendentsii-formirovaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-regione> (дата обращения: 16.04.2021).

¹⁸⁴ Особые экономические зоны, как инструмент развития: https://kpfu.ru/portal/docs/F1660088080/Ulyanov.G..S..Osobyie.ekonomicheskie.zony.kak.instrum.ent.razvitiya.rigonov.v.sovremennoj.Rossii._kopiya._1_.pdf

фундаментальных научных исследований¹⁸⁵. Исходя из цели создания данных специализированных территориальных образований следует, что их функционирование направлено на развитие экономики, как конкретного региона, так и всей страны в целом посредством мультипликативного эффекта.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» рассматриваемые специализированные территориальные образования создаются в соответствии с решением Правительства Российской Федерации, которое оформляется постановлением Правительства Российской Федерации¹⁸⁶. Решение о создании особых экономических зон принимается Правительством РФ на основании критериев, закрепленных в Постановлении Правительства РФ от 29 апреля 2012 №398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны». В соответствии с данным нормативно-правовым актом особая экономическая зона может быть создана если заявка на создания особой экономической зоны соответствует следующим критериям:

1. наличие естественных экономико-географических конкурентных преимуществ для реализации инвестиционных проектов, соответствующих специализации особой экономической зоны;
2. соответствие целей создания ОЭЗ основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации;
3. положительная прогнозная динамика роста доходов федерального и регионального бюджета;
4. наличие письменного подтверждения заинтересованности потенциальных инвесторов в создании ОЭЗ;
5. обоснование плановых показателей развития инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры

¹⁸⁵ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127

¹⁸⁶ Там же

предполагаемых особых экономических зон, а также оценка предполагаемых затрат;

6. оценка предполагаемой эффективности функционирования ОЭЗ;
7. наличие не менее одного хозяйственного общества, заинтересованного в осуществлении полномочий управляющей компании особой экономической зоны;
8. возможность обеспечить потенциальных резидентов ОЭЗ необходимым объемом ресурсов;
9. наличие успешного опыта реализации крупных инвестиционных проектов на территории субъекта федерации или муниципального образования, где предполагается создать особую экономическую зону;
10. наличие объектов внутренней и внешней транспортной, инженерной, инновационной и иной инфраструктуры, которые возможно использовать для функционирования ОЭЗ;
11. наличие проекта планировки и перспективного плана развития создаваемого территориального образования;
12. наличие анализа потенциальных экологических рисков, а также стратегии управления экологической эффективностью¹⁸⁷.

Необходимо отметить, что заявку на создание особой экономической зоны в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган государственной власти могут подавать: высший исполнительный орган государственной власти субъекта федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования¹⁸⁸. Фактически одним из инициаторов создания рассматриваемого территориального образования всегда выступает исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Это

¹⁸⁷ СЗ РФ. 2012. №19. Ст. 2423.

¹⁸⁸ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

говорит о том, что особые экономические зоны создаются по инициативе государства, а не гражданского общества.

В соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации» управление особыми экономическими зонами осуществляют: уполномоченный федеральный орган государственной власти (Министерство экономического развития Российской Федерации), органы государственной власти субъекта федерации, наблюдательный совет и управляющая компания¹⁸⁹.

Уполномоченный федеральный орган государственной власти обладает следующими полномочиями в сфере управления особыми экономическими зонами:

1. регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов ОЭЗ;
2. ведения реестра резидентов;
3. проведение ежегодной оценки эффективности функционирования особых экономических зон;
4. контроль за исполнением резидентом соглашений об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ;
5. заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ с юридическими лицами;
6. управление государственным или муниципальным имуществом в границах особой экономической зоны;
7. обеспечение проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий¹⁹⁰.

В свою очередь, органы государственной власти субъекта федерации осуществляют только те полномочия в рамках особых экономических зон, которые им передаются уполномоченным Правительством Российской

¹⁸⁹ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

¹⁹⁰ Там же

Федерации федеральным органом исполнительной власти на основании специального соглашения.

Наблюдательный совет особой экономической зоны, в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 20.10. 2010 №502 «Об утверждении Положения о наблюдательном совете особо экономической зоны» рассматривает следующие вопросы:

1. реализация планов развития особой экономической зоны;
2. материально-техническое оснащение и обустройство особой экономической зоны;
3. соответствие бизнес-плана потенциального резидента специализации особой экономической зоны;
4. соблюдение резидентами условий соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ;
5. досрочное прекращение существования ОЭЗ;
6. расходование бюджетных средств, выделенных на обустройство территории ОЭЗ;
7. подготовка необходимой информации по запросам федеральных органов государственной власти;
8. содействия резидентам в реализации инвестиционных проектов¹⁹¹.

Управляющая компания в рамках системы управления особыми экономическими зонами осуществляет функции по обеспечению создания объектов инфраструктуры, в соответствии с планами развития, утвержденными уполномоченным федеральным органом. Помимо этого, также управляющая компания отвечает за привлечение новых резидентов и разработку проекта планировки ОЭЗ¹⁹².

¹⁹¹ Приказ Минэкономразвития России от 20.10.2010 N 502 (ред. от 25.05.2017) "Об утверждении Положения о наблюдательном совете особой экономической зоны" (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2010 N 18932): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106095/

¹⁹² СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

На сегодняшний день, в Российской Федерации функционирует 38 особых экономических зон в 31 субъекте федерации. В соответствии с данными Министерства экономического развития Российской Федерации в особых экономических зонах зарегистрировано 856 резидентов, из которых 149 осуществляют свою деятельность с привлечением иностранного капитала из 41 страны¹⁹³.

К сожалению, создание особых экономических зон не привело к ожидаемым результатам. Многие эксперты отмечают, что создание ОЭЗ не привело к увеличению темпов экономического роста, модернизации инфраструктуры, а также предполагаемому увеличению доходов бюджетов субъектов федерации, а также федерального бюджета. В частности, негативную оценку функционирования данных специализированных территориальных образований дала Счетная палата Российской Федерации. Данное ведомство в своем докладе отметило, что в период с 2010 до 2017 годов досрочно прекратили существование 11 особых экономических зон, финансирование развития инфраструктуры было недостаточным, а зачастую стоимость данных объектов превышалась в более чем 2 раза¹⁹⁴.

Поэтому в 2014 году в законодательство Российской Федерации был имплементирован новый тип особых форм управления территориальными образованиями: территория опережающего социально-экономического развития. Предполагалось, что создание данных территориальных образований позволит избежать ошибок, которые были допущены при образовании и функционировании особых экономических зон, и достигнуть целей социально-экономического развития страны.

¹⁹³ Особые экономические зоны:
https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_e_ekonomicheskie_zony/

¹⁹⁴ Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Территории опережающего социально-экономического развития в системе свободных экономических зон РФ: реалии и перспективы // Экономика и экологический менеджмент. 2019. №2. С.93 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-v-sisteme-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-rf-realii-i-perspektivy> (дата обращения: 16.04.2021).

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития» территорией опережающего социально-экономического развития является часть территории субъекта Российской Федерации, включая акваторию водных объектов, на которых установлен особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Важной особенностью ТОСЭР является то, что в состав данного специализированного территориального образования могут входить закрытые административно-территориальные образования¹⁹⁵.

Целями создания территории опережающего социально-экономического развития является привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры территории на которой создается данное территориальное образование, обеспечение социально-экономического развития данной территории, а также создание условий для комфортной жизнедеятельности населения. Сопоставляя цели создания особых экономических зон с целями создания ТОСЭР можно заметить, что они практически однотипными. Это, в свою очередь, говорит о том, что территории опережающего социально-экономического развития и особые экономические зоны обладают однотипным конституционно-правовым статусом.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» ТОСЭР создаются по решению Правительства Российской Федерации сроком на семьдесят лет¹⁹⁶. В отличие от порядка образования особых экономических зон, инициатором образования территории опережающего социально-экономического развития являются не органы государственной власти субъекта федерации и органы местного самоуправления, а непосредственно уполномоченный федеральный орган¹⁹⁷. Срок функционирования данных территориальных образований может также по решению Правительства Российской Федерации продлеваться. Таким

¹⁹⁵ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

¹⁹⁶ Там же

¹⁹⁷ Там же

образом, региональные органы власти, а также муниципальные образования не имеют возможности влиять на процедуру создания ТОСЭР.

Важными особенностями конституционно-правового статуса территорий опережающего социально-экономического развития является то, их границы не могут совпадать с границами особых экономических зон, а также зонами территориального развития. Также важной характеристикой данного типа специализированных территориальных образований является то, что в пределах каждого территориального образования определяется набор допустимых видов деятельности, что, в свою очередь, является базой для формирования экономических и правовых регламентов для резидентов. Помимо этого, также в пределах ТОСЭР могут создаваться индустриальные парки¹⁹⁸.

Основаниями для прекращения деятельности территорий опережающего социально-экономического развития является:

1. истечение законодательно установленного срока функционирования ТОСЭР;
2. необходимость обеспечения охраны жизни и здоровья граждан, а также охраны объектов культурного наследия Российской Федерации;
3. отнесение муниципального образования, на котором функционирует территория опережающего социально-экономического развития к Арктической зоне Российской Федерации¹⁹⁹.

Получить статус резидента территории опережающего социально-экономического развития может практически любое юридическое лицо, которое не является участником инвестиционного проекта и не имеет филиалов за пределами ТОСЭР²⁰⁰. Указанные ограничения были введены с

¹⁹⁸ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

¹⁹⁹ Там же

²⁰⁰ Там же

целью недопущения использования данных территориальных образований компаниями с целью ухода от налогов.

В соответствии со статьей 17 Федерального закон от 29.12.2014 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» резидентам ТОСЭР предоставляются следующие льготы:

1. налоговые льготы: освобождение от уплаты налогов на имущество организации и земельного налога;
2. предоставление льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимости, принадлежащей управляющей компании ТОСЭР;
3. приоритетное подключение к объектам инфраструктуры ТОСЭР;
4. освобождение от таможенных пошлин;
5. предоставление государственных услуг²⁰¹.

Данные льготы позволяют компаниям-резидентам снизить издержки производства, а также получить дополнительные ресурсы для инвестирования в развитие инфраструктурных объектов территориального образования. Изначально инициаторами принятия указанного Федерального закона предполагалось, что данные льготы позволят привлечь малый и крупный инновационный бизнес реализовывать инвестиционные проекты в рамках территории опережающего социально-экономического развития. Однако политические события, связанные с обострением международной политической обстановки, а также введение санкций против Российской Федерации не позволили в полном объеме реализовать потенциал ТОСЭР.

Управление территорией опережающего социально-экономического развития осуществляют: уполномоченный федеральный орган государственной власти, наблюдательный совет и управляющая компания. В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в

²⁰¹ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

Российской Федерации» наблюдательный совет ТОСЭР осуществляет координацию деятельности резидентов, контроль за выполнением соглашений о создании, содействие в реализации инвестиционных проектов, а также проводит оценку эффективности функционирования территориального образования²⁰².

В сферу компетенции уполномоченного федерального органа государственной власти входит:

1. выдачу разрешений на строительство;
2. согласование схем территориального планирования;
3. утверждение проекта планирования ТОСЭР;
4. утверждение порядка ведения реестра резидентов;
5. контроль за соблюдением резидентами ТОСЭР соглашения об осуществлении деятельности;
6. контроль за деятельности управляющей компании;
7. предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности;
8. установление сервитутов в отношении земельных участков для размещения инфраструктуры ТОСЭР²⁰³.

В свою очередь, полномочия управляющей компании территории опережающего социально-экономического развития идентичны полномочиям управляющей компании ОЭЗ²⁰⁴.

Совсем недавно в территориальной структуре Российской Федерации появилось еще одно специализированное территориальное образование. 4 июля 2020 года вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁰⁵. В соответствии с данным нормативно-правовым актом в пункте 1 статьи 67

²⁰² СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

²⁰³ Там же

²⁰⁴ Там же

²⁰⁵ СЗ РФ. 2020. №11. Ст. 1416.

Конституции РФ было закреплено право создавать федеральные территории в рамках административно-территориального устройства России²⁰⁶. Данная поправка запустила сложный процесс реформирования федеративного устройства России. Потенциально, многие регионы из-за данной поправки становятся заложниками сложившейся конституционной реальности, что может в итоге привести к необратимым политическим последствиям.

Идея закрепить в Основном законе новую территориальную единицу, находящуюся под непосредственным управлением федерального центра, впервые была высказана на Рабочей группе по изменениям в Конституции РФ Председателем Тульской областной Думы Харитоновым Сергеем Алексеевичем²⁰⁷. По идее автора поправки федеральная территория должна создаваться для поддержания безопасности, экологии и экономики объектов и территорий, представляющих общероссийскую ценность и значимость. «Например, с точки зрения безопасности, это территории, на которых размещаются военные и стратегические объекты. К примеру, космодром Восточный. Экология – заповедники и иные особые зоны – озеро Байкал, Кавказские Минеральные Воды»²⁰⁸. Другими словами, изначально предполагалось, что конституционное закрепление данной формы административно-территориального образования позволит изъять из состава субъекта федерации объекты или территории, которые имеют общенациональную ценность или являются стратегически важными при обеспечении обороноспособности страны. При этом важно отметить, что несмотря на то, что автором данной поправки был представитель региональной политической элиты, в публичном пространстве не был представлен развернутый анализ влияния данного изменения на экономическое и политическое положение субъектов федерации. К вышесказанному, также необходимо добавить и тот факт, что, несмотря на

²⁰⁶ СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

²⁰⁷ Группа по изменениям в конституции проработает поправку о создании федеральных территорий: <https://tass.ru/ekonomika/7699223>

²⁰⁸ Там же

то, что в мировой практике данные административно-территориальные образования создаются для централизованного контроля и управления территориями, которые являются обременительными для регионов, никто практически не анализировал поправку в статью 67 Конституции Российской Федерации с данной точки зрения. В свою очередь, в СМИ неоднократно отмечалось, что подобные административно-территориальные образования существуют в других странах, таких, например, как Малайзия, Канада, США, Индия и др.²⁰⁹

23 июля 2020 года председатель комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников заявил, что общий закон о федеральных территориях разрабатывать не планируется, вместе этого по каждой подобной административно-территориальной единице будет приниматься отдельный нормативно-правовой акт²¹⁰. На сегодняшний день в Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 22.12. 2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» территориальное образование данного типа было создано на территории образовательного центра «Сириус».

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 22.12. 2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» органы публичной власти данного территориального образования состоят из:

1. Совета федеральной территории (представительный орган);
2. Администрации федеральной территории²¹¹.

Совет федеральной территории состоит из 17 человек:

- девять членов избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

²⁰⁹ В Конституции может появиться понятие «федеральные территории»; <https://www.kommersant.ru/doc/4243970>

²¹⁰ В Госдуме сообщили, что не будут разрабатывать единый закон о федеральных территориях: <https://tass.ru/politika/9036509>

²¹¹ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

- три - назначаются Президентом Российской Федерации;
- три - назначаются Правительством Российской Федерации;
- один - назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Краснодарского края²¹².

В исключительную компетенцию Совета входят следующие вопросы:

1. утверждение Устава федеральной территории «Сириус»;
2. утверждение стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус» на пять лет, в том числе определяющей приоритеты развития культуры, образования, науки, критических для развития Российской Федерации технологий, физической культуры и спорта в федеральной территории «Сириус» в соответствии с приоритетами Российской Федерации, определенными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;
3. утверждение бюджета федеральной территории «Сириус» на очередной финансовый год и на плановый период и отчета о его исполнении;
4. установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации;
5. утверждение порядка формирования и использования резервного фонда администрации федеральной территории «Сириус»;
6. утверждение основных показателей деятельности администрации федеральной территории «Сириус» на очередной год и на плановый период;
7. утверждение годового отчета главы администрации федеральной территории «Сириус»;

²¹² СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

8. утверждение регламента работы Совета федеральной территории «Сириус»;
9. согласование назначения заместителей главы администрации федеральной территории «Сириус»;
10. утверждение генерального плана федеральной территории «Сириус», правил землепользования и застройки федеральной территории «Сириус»;
11. назначение выборов членов Совета федеральной территории «Сириус»;
12. иные вопросы, отнесенные к компетенции Совета федеральной территории «Сириус» Уставом федеральной территории «Сириус»²¹³.

В свою очередь Администрацией федеральной территории «Сириус» руководит непосредственно глава данного территориального образования на принципах единоначалия.

Важной характеристикой федеральной территории является то, что на территории данного политико-территориального образования допускается осуществление местного самоуправления²¹⁴.

Участие граждан в управление федеральной территории «Сириус» допускается в следующих формах:

1. участие в формировании органов публичной власти федеральной территории «Сириус»;
2. правотворческая инициатива граждан;
3. инициативные проекты;
4. территориальное общественное самоуправление;
5. публичные слушания, общественные обсуждения;
6. собрания граждан;
7. конференции граждан, собрания делегатов;

²¹³ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

²¹⁴ Там же

8. опрос граждан;
9. обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории «Сириус»²¹⁵.

Таким образом, федеральная территория в рамках территориального устройства Российской Федерации является особой формой управления территориальными образованиями. От административно-территориальных образований федеральная территория отличается, прежде всего, отсутствием единого порядка образования, наличием непосредственного прямого подчинения федеральным органам государственной власти, а также возможностью существования данной формы политико-территориального образования в разных субъектах федерации. Однако, несмотря на то, что федеральные территории прописаны в Конституции Российской Федерации наравне субъектами федерации, элементом федеративного государства данные территориальные образования также не являются.

2.2. Основные типы специализированные территориальных образований: общее и различия

В предыдущем параграфе был представлен подробный анализ эволюции конституционно-правового статуса особых форм управления территориальными образованиями в Российской Федерации. Исходя из приведенного ранее анализа, можно отметить, что территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, федеральные территории и закрытые административно-территориальные образования имеют много общего. В частности, во всех нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность специализированных территориальных образований, предполагается введение особого правового режима, ключевую роль в управления данными территориальными образованиями играют федеральные органы государственной власти, а также юридическим и физическим лицам, осуществляющим трудовую деятельность

²¹⁵ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

на территории данных политико-территориальных образований, предоставляются различные льготы. Однако, тем не менее, у каждого типа особых форм управления территориальными образованиями существуют отличительные признаки, которые позволяют выделять их из числа остальных специализированных территориальных образований.

В данном параграфе будет представлен сравнительный анализ закрытых административно-территориальных образований, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, а также федеральных территорий. В качестве основных критериев сравнительного анализа указанных территориальных образований будут выступать:

1. цель создания территориального образования;
2. система управления;
3. полномочия федеральных органов государственной власти;
4. федеральный орган государственной власти, принимающий решение о создании особой формы управления территориальным образованием;
5. льготы, предоставляемые юридическим и физическим лицам, осуществляющим трудовую деятельность на территории специализированного территориального образования.

Сопоставляя особые формы управления территориальными образованиями в Российской Федерации по целям их создания можно отметить, что большинство территориальных образований данной конституционно правовой формы создают для достижения целей социально-экономического развития. Данные территориальные образования являются инструментами развития инфраструктуры страны, создания благоприятного инвестиционного климата, а также создания условий для повышения качества жизни населения. Например, в соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 22.12. 2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» целью создания федеральной территории являются обеспечение

комплексного развития социально-экономической и инновационной сферы данной территории, сохранение олимпийского, культурного и природного наследия, а также создания благоприятных условий для научно-технического развития²¹⁶. В свою очередь, целью создания особой экономической зоны, как отмечалось ранее, является развитие высокотехнологичных отраслей экономики, обрабатывающей промышленности, туризма, санаторно-курортной сферы, а также транспортной инфраструктуры²¹⁷. Сравнивая цели образования федеральных территорий и особых экономических зон, следует отметить, что во многом они являются схожими, что позволяет говорить о том, что данные территориальные образования в российской экономической системе выполняют одинаковые задачи. В свою очередь ТОСЭР также создаются для ускорения социально-экономического развития территории, однако в отличие от ОЭЗ они могут создаваться для реализации инвестиционных проектов определенных крупных инвесторов²¹⁸.

По критерию цели создания особой формы управления территориальными образованиями от всех существующих в Российской Федерации специализированных территориальных образований отличаются закрытые административно-территориальные образования, так как, в соответствии с частью 1 статьи 1 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» ЗАТО создаются для обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, которые осуществляют разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, радиоактивных и других материалов²¹⁹. В границах данного территориального образования, в отличие от федеральных территорий, территорий опережающего социально-

²¹⁶ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

²¹⁷ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

²¹⁸ Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Территории опережающего социально-экономического развития в системе свободных экономических зон РФ: реалии и перспективы // Экономика и экологический менеджмент. 2019. №2. С.95 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-v-sisteme-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-rf-realii-i-perspektivy> (дата обращения: 17.04.2021).

²¹⁹ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

экономического развития, особых экономических зон, отсутствуют благоприятные условия для социально-экономического развития, поэтому государство устанавливает набор льгот, которые направлены на компенсацию потерь экономических субъектов осуществляющих свою деятельность в пределах ЗАТО. Таким образом, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, федеральные территории являются институтами развития экономики и социальной сферы Российской Федерации, а закрытые административно-территориальные образования являются инструментами поддержания системы безопасности объектов, представляющих повышенную техногенную опасность.

В соответствии с критерием модели управления специализированные территориальные образования можно разделить на две группы: специализированные территориальные образования, в которых допускается создание органов местного самоуправления, и специализированные территориальные образования, в которых осуществление местного самоуправления не предусмотрено. К первой группе относятся федеральные территории и закрытые административно-территориальные образования, а во вторую группу входят особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития. В Таблице 2 представлено сравнение моделей управления специализированными территориальными образованиями:

Таблица 2 органы управления специализированными территориальными образованиями

Закрытые административно-территориальные образования	Территории опережающего социально-экономического развития	Особые экономические зоны	Федеральные территории
Местная	Уполномоченный	Уполномоченный	Администрация

администрация	федеральный орган	федеральный орган	федеральной территории
Представительный орган	Наблюдательный совет	Наблюдательный совет	Совет федеральной территории
Глава ЗАТО	Управляющая компания	Управляющая компания	

Примечание: таблица составлена автором

Из данных Таблицы 2 следует, что модель управления особыми экономическими зонами и территориями опережающего социально-экономического развития являются одинаковыми. В свою очередь в закрытых административно-территориальных образованиях и федеральных территориях присутствуют как исполнительный орган (администрация муниципального образования), так и представительный орган местного самоуправления.

В соответствии с законодательством Российской Федерации федеральные органы государственной власти напрямую осуществляют управления территориями опережающего социально-экономического развития и особыми экономическими зонами. Полномочия уполномоченного федерального органа в отношении данных территориальных образований непосредственно закреплены в Федеральном законе от 29.12.2014 №473-ФЗ «о территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и Федеральном законе от 22.07. 2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах». В свою очередь федеральные территории и закрытые административно-территориальные также напрямую подчиняются федеральным органом государственной власти, однако управление данными территориями федеральный центр осуществляет посредством органов специально формируемых для осуществления данных функций. В частности, как было упомянуто ранее, представители региональных органов власти и представители федерального центра входят в состав Совета федеральной

территории «Сириус»²²⁰. Помимо этого также во всех специализированных территориальных образованиях федеральные органы государственной власти осуществляют выдачу разрешений на осуществление экономической деятельности, а также исполняют контрольно-надзорные функции. Например, в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2014 №473 «О территориях опережающего социально экономического развития» уполномоченный федеральный орган осуществляет выдачу разрешений на строительство или ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры ТОСЭР после осуществления реконструкции²²¹. Следовательно, в соответствии с третьим критерием сравнения специализированных территориальных образований территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, а также федеральные территории похожи друг на друга, так как везде федеральный центр обладает широким спектром полномочий.

Сравнивая особые формы управления территориальными образованиями в Российской Федерации по четвертому критерию (орган государственной власти, принимающий решение об образовании территориального образования данного конституционно-правового типа), также можно отметить, что практически во всех случаях данным органом является Правительство Российской Федерации. Исключением являются федеральные территории, которые, как было упомянуто ранее, создаются посредством принятия целевого федерального закона. Например, федеральная территория «Сириус» была создана в соответствии с Федеральным законом от 22.12.2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»²²². При этом, также отличительной особенностью данного типа специализированных территориальных образований является то, что Президент Российской Федерации непосредственно обладает полномочиями

²²⁰ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

²²¹ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

²²² СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

по формированию и расформированию органов управления федеральной территории. К этому также следует добавить, что указы Президента Российской Федерации входят в список нормативно-правовых актов, являющихся правовой основой создания данного типа территориальных образований. В частности, в отношении федеральной территории Президент РФ обладает следующими полномочиями:

1. рассматривает предложения по разработки нормативных правовых актов регулирующих осуществление инновационной и научно-технической деятельности федеральной территории «Сириус»;
2. представляет кандидатуру председателя Совета федеральной территории на рассмотрение данного органа управления территориальным образованием;
3. досрочно прекращает полномочия председателя Совета федеральной территории в связи с утратой доверия²²³.

Сопоставимым объемом полномочий глава Российской Федерации обладает только в отношении закрытых административно-территориальных образований. Как упоминалось в предыдущем параграфе, в соответствии со статьей 2 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытых административно-территориальных образованиях» решение о создании ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации по предложению Правительства Российской Федерации²²⁴. Поэтому закрытые административно-территориальные образования в соответствии с критерием «уполномоченный орган, принимающий решение о создании территориального образования» также отличаются. В свою очередь, в отношении других специализированных территориальных образований глава Российской Федерации необходимым объемом полномочий, который позволял бы оказывать влияние на формирования органов управления, определение

²²³ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

²²⁴ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

основных направлений развития, а также принятие тех или иных решений не обладает.

Территории опережающего социально-экономического развития и особые экономические зоны создаются по решению Правительства Российской Федерации. Однако данные территориальные образования друг от друга отличаются по субъектам инициирования процедуры создания. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» решение о создании ОЭЗ принимается Правительством Российской Федерации на основании совместной заявки исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования²²⁵. Территория опережающего социально-экономического развития также создается на основании решения Правительства Российской Федерации, но инициатором данного процесса выступает непосредственно уполномоченный федеральный орган государственной власти, в качестве которого зачастую выступает Министерство экономического развития²²⁶. Следствием данного различия является то, что в случае формирования особых экономических зон региональные органы государственной власти практически полностью устраняются от процедуры определения основных принципов функционирования данного территориального образования и поэтому специфика региональной экономической модели очень часто не учитывается. В свою очередь, при создании территории опережающего социально-экономического развития благодаря тому, что основным инициатором являются органы государственной власти, субъекта федерации особенности регионального развития учитываются.

Таким образом, основным различием между особыми экономическими зонами и территориями является то, что в одном случае ОЭЗ инициатором создания выступают федеральные органы государственной власти, а в случае

²²⁵ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

²²⁶ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

образования ТОСЭР данную роль исполняют органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления муниципального образования, на территории которого планируется создания ТОСЭР. Во многом данное различие связано с тем, что особая экономическая зона является преимущественно компенсаторным инструментом, который позволяет минимизировать негативные эффекты от неблагоприятного географического положения, отсутствие необходимой ресурсной базы и пр. Поэтому функцию инициирования создания ОЭЗ выполняются федеральные органы государственной власти, чтобы не допустить ситуации, когда регионы будут злоупотреблять данным правом. В свою очередь территории опережающего социально-экономического развития наоборот нацелены на стимулирование экономического роста на конкретной территории или в конкретном субъекте Федерации, поэтому заинтересованность субъектов федерации в создании данных территориальных образований является первостепенным фактором, позволяющим эффективно функционировать ТОСЭР²²⁷.

Важной характеристикой специализированных территориальных образований является то, что для экономических субъектов, осуществляющих свою деятельность на данной территории, предоставляется широкий спектр льгот.

В Таблице 3 представлены основные льготы, которые предоставляются резидентам территории опережающего социально-экономического развития:

²²⁷ Егоров Н.А., Постникова К.Ю. Особенности формирования ТОСЭР на Дальнем Востоке // МНИЖ. 2019. №8-2 (86). С.33 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-toser-na-dalнем-vostoke> (дата обращения: 18.04.2021).

Таблица 3 льготы резидентов ТОСЭР

Вид льгот	Без льгот	Льготный период для резидентов, годы									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Налог на прибыль	20%										
федеральный		0% - с момента получения прибыли					2%				
региональный		0% - с момента получения прибыли					10%				
Налог на имущество	2,20%	0,50%					1,10%				
Коэффициент к НДС	-	0	0,2	0,4	0,6	0,8					
Отчисления на социальные нужды	30%	7,60%									

Источник: Егоров Н.А., Постникова К.Ю. Особенности формирования ТОСЭР на Дальнем Востоке // МНИЖ. 2019. №8-2 (86). С.33 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-toser-na-dalнем-vostoke> (дата обращения: 18.04.2021).

Таким образом, налоговые льготы, являются основными преференциями, которые предоставляются резидентам данного специализированного территориального образования.

В свою очередь для резидентов особой экономической зоны также в основном предоставляются налоговые льготы, однако правовой статус ОЭЗ также подразумевает применение процедуры свободной таможенной зоны. В соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» содержание и условия функционирования процедуры свободной таможенной зоны определяются в Соглашении о ОЭЗ²²⁸.

Для экономических субъектов, осуществляющих деятельность на территории особой экономической зоны, предоставляются следующие налоговые преференции:

1. пониженная ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в региональный бюджет;

²²⁸ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

2. освобождение от уплаты имущественного налога сроком на 5-10 лет, в зависимости от специфики ОЭЗ при соблюдении закрепленных условий;
3. снижение ставки транспортного налога;
4. освобождение от уплаты земельного налога сроком на 5-10 лет, в зависимости от специфики ОЭЗ²²⁹.

Сравнивая льготы, которые устанавливаются на территориях опережающего социально-экономического развития и особых экономических зон, с льготами которые предоставляются на территории закрытых административно-территориальных образований, можно заметить, что в ТОСЭР и ОЭЗ поддержка в основном оказывается юридическим лицам, а в ЗАТО - физическим лицам. Опираясь на данное утверждение можно сделать вывод, что органы государственной власти не заинтересованы в развитии частного предпринимательства на территории закрытых административно-территориальных образований, что является серьезным препятствием на пути развития экономики данных территориальных образований.

В свою очередь, в соответствии со статьей 46 Федерального закона от 22.12.2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» для лиц осуществляющих деятельность в границах федеральной территории предусматривается предоставление следующих льгот:

1. субсидирование затрат на уплату таможенной пошлины в отношении товаров, ввозимых для строительства инфраструктурных объектов;
2. субсидирование затрат на уплату налога на добавленную стоимость, который уплачивается с товаров, необходимых для осуществления научно-технологической деятельности²³⁰.

Представленные льготы, предусмотренные законодательством о федеральных территориях, в основном направлены на минимизацию затрат

²²⁹ Особые экономические зоны:
https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_e_ekonomicheskie_zony/

²³⁰ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

на выплату законом установленных налогов и сборов. Однако освобождение или снижение налоговой ставки, как это предусмотрено правовым режимом особой экономической зоны или территории опережающего социально – экономического развития не предусматривается.

Таким образом, основные типы специализированных территориальных образований, который функционируют на сегодняшний день в Российской Федерации, по ряду критериев являются одинаковыми территориальными единицами, выполняющими схожие задачи. Однако у каждого вида специализированных территориальных образований существуют свои особенности. Поэтому аргументированным представляется вывод о том, что ОЭЗ, ТОСЭР, федеральная территория и закрытое административно-территориальное образование являются модернизированной копией одной и той же конституционно-правовой структуры. Именно поэтому, всем обозначенным особым формам управления территориальными образованиями характерны одинаковые проблемы и функциональные характеристики, позволяющие решать некоторые возложенные на них задачи.

2.3. Полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в отношении специализированных территориальных образований.

В отношении специализированных территориальных образований федеральные органы государственной власти обладают широким спектром полномочий. Прежде всего, именно Правительство Российской Федерации или в отдельных случаях Президент Российской Федерации принимают решение об образовании определенных типов особых форм управления территориальными образованиями. Единственным исключением из этого является федеральная территория, которая создается в соответствии

федеральным законом, принимающимся для каждого территориального образования данного конституционно-правового статуса. Однако в отношении данного территориального образования также федеральные органы государственной власти имеют большой объем полномочий: формирование органов управления, выдача разрешений на осуществление деятельности различным категориям юридических лиц, а также осуществление контрольно-надзорной деятельности. В свою очередь органы государственной власти субъекта Федерации, на территории которого создаются специализированные территориальные образования, также имеют право принимать участие при формировании органов управления некоторыми территориальными образованиями данного типа. Например, как было упомянуто ранее представители исполнительных органов власти субъекта Федерации входят в состав наблюдательного совета особой экономической зоны, наблюдательного совета территории опережающего социально-экономического развития, а также один представитель высшего должностного лица субъекта Федерации входит в состав Совета федеральной территории «Сириус»²³¹. На основании того, что и федеральный центр и региональные власти имеют возможность влиять на управление специализированными территориальными образованиями, возникает закономерный вопрос, а сохраняется ли баланс полномочий между органами государственной власти? Ответ на данный вопрос в условиях современной российской экономической и политической ситуации является актуальным, несмотря на то, что в период 2000-х годов в Российской Федерации была выстроена вертикаль власти, в соответствии с которой органы региональной власти входят в единую иерархию органов государственной власти страны²³².

²³¹ СЗ РФ. 2020. №52. Ст. 8583.

²³² Головенкин Е.Н. Политическая система современной России: опыт построения вертикали власти // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2019. №2. С.176 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-sistema-sovremennoy-rossii-opyt-postroeniya-vertikali-vlasti> (дата обращения: 18.05.2021).

В соответствии с частью 3 статьи 5 Конституции РФ федеративное устройство России основано на следующих принципах:

1. государственной целостности;
2. единства системы органов государственной власти;
3. разграничения предметов ведения и полномочий;
4. равноправия и самоопределения народов Российской Федерации²³³.

К этому также следует добавить, что в российском законодательстве отсутствует четкая регламентация процедуры образования и регулирования новых форм территориальных образований. В Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплён порядок изменения границ между субъекта Федерации, уточнения границ между субъектами Федерации, а также вступления основных нормативно-правовых актов закрепляющих данное изменение в силу. В свою очередь административно-территориальное устройство региона, а также изменения границ территориальных образований, утверждаются нормативно-правовым актом субъекта Федерации²³⁴. С этой точки зрения образование новых муниципальных образований, создание административно-территориальных образований является сферой компетенции региональных органов власти. Однако влиять на создание специализированных территориальных образований органы государственной власти субъекта Федерации не могут, так как решение о создании данных территориальных единиц принимаются либо Правительством Российской Федерации или Президентом Российской Федерации. В свою очередь, в Конституции РФ вопрос создания новых территориальных образований не входит ни в сферу компетенции

²³³ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

²³⁴ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

федерального центра, ни региональных органов власти²³⁵. Поэтому сравнительный анализ полномочий федеральных органов власти и региональных органов государственной власти в отношении особых форм управления территориальными образованиями позволит выявить основные пути ликвидации данного законодательного пробела.

В соответствии с Законом РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытых административно-территориальных образованиях» федеральные органы государственной власти обладают следующими полномочиями:

1. создание закрытого административно-территориального образования (Президент Российской Федерации наделен данным правом);
2. установление особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, осуществляющих свою деятельность на территории ЗАТО;
3. дача согласия или отказ на создание организаций с участием иностранного капитала;
4. образование системы органов местного самоуправления;
5. установление порядка разработки пропускного режима;
6. проведение инспекционных проверок соблюдения особого режима безопасного функционирования и обеспечения достаточности мер защиты населения от негативного воздействия деятельности объектов и (или) организаций, функционирующих на территории ЗАТО;
7. согласование: стратегии социально-экономического развития, генерального плана, проекта планировки территории закрытого административно-территориального образования и резервирования

²³⁵ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

земель по нужды экономических субъектов данного территориального образования;

8. установление особого режима использования земель;
9. установление перечня мер государственной поддержки населения закрытого административно-территориального образования;
10. согласование решения органов местного самоуправления об участии физических и юридических лиц в сделках с государственным и муниципальным имуществом;
11. Выдача разрешений на строительство на территории ЗАТО²³⁶.

В дополнение к данным полномочиям, также представители федеральных органов государственной власти входят в состав конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность главы закрытого административно-территориального образования²³⁷.

В свою очередь, органы государственной власти субъекта Федерации обладают только правом согласовывать предложения Правительства Российской Федерации об установлении административной подотчетности и изменении границ закрытого административно-территориального образования. Иные полномочия региональные органы власти получают только по решению федеральных органов власти²³⁸. Следствием этого является то, что региональные власти не имеют возможности влиять на деятельности ЗАТО, даже, несмотря на то, что на одну треть конкурсная комиссия по отбору кандидатов на должность главы закрытого административно-территориального образования состоит из представителей органов государственной власти субъекта Федерации.

Полномочия федерального центра в отношении особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития являются схожими. В частности, в сферу ведения федеральных органов государственной власти в ОЭЗ входят: создание данных территориальных

²³⁶ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

²³⁷ Там же

²³⁸ Там же

образований; регистрация резидентов ОЭЗ, ведение реестра резидентов; управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости и пр.²³⁹ В свою очередь в отношении ТОСЭР уполномоченный федеральный орган также осуществляет аналогичные полномочия: утверждение порядка ведения реестра резидентов, заключение соглашения на ведение экономической деятельности на территории особой экономической зоны с резидентами и контроль его соблюдения, а также выдача разрешения на осуществление строительства инфраструктурных объектов²⁴⁰. В свою очередь региональные органы власти принимают участие в управлении данными территориальными образованиями только посредством назначения своих представителей в наблюдательный совет данных территориальных образований. Иные полномочия, как и в случае с разграничением полномочий по управлению закрытыми административно-территориальными образованиями, органы государственной власти субъекта Российской Федерации получают только по решению уполномоченного Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти²⁴¹. Аналогичная ситуация складывается и в случае с федеральными территориями.

Таким образом, в данном параграфе было наглядно показано, что на сегодняшний день в модели управления специализированными территориальными образованиями существует дисбаланс полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации. Данная ситуация негативно сказывается на эффективности функционирования территориальных образований данного типа, а также не позволяет реализовать полностью экономический и политический потенциал данных территориальных образований.

²³⁹ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

²⁴⁰ СЗ РФ. 2005. №30. Ст. 3127.

²⁴¹ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

Глава 3. Управление экономическим развитием в специализированных территориальных образованиях

3.1. Возможности и ограничения для хозяйственной и иной деятельности в специализированных территориальных образованиях

Создание специализированного территориального образования, целью функционирования которого является социально-экономического развития конкретной территории, подразумевает предоставление определенных льгот и возможностей для субъектов хозяйственной деятельности. При этом в зависимости от специфики территориального образования перечень предполагаемых преференций и ограничений различается, что оказывает влияние на процессы, протекающие в экономике региона. Как было сказано в предыдущей главе, особые формы управления территориальными образованиями в зависимости от цели создания условно можно разделить на две группы: территориальные образования, создаваемые для поддержания безопасности функционирования предприятий и объектов, представляющих особую государственную важность, и территориальные образования, создаваемые с целью социально-экономического развития, а также улучшения жизни населения. В зависимости от того в какую группу входит, создаваемое территориальное образования, будут устанавливаться льготы и ограничения для экономических субъектов. Для юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность в рамках территориального образования первой группы, будут устанавливаться преференции, которые позволят минимизировать экономические потери из-за особого режима безопасности. Данный тип преференций характерен в основном для закрытых административно-территориальных образований. В свою очередь ограничения для деятельности юридических и физических лиц на территории данного типа специализированных образований значительные и по объему превосходят те, которые созданы для территориальных образований,

входящий во вторую группу. Разберем подробнее льготы и рестрикции, устанавливаемые для экономических субъектов на территории ЗАТО.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в рамках данного специализированного территориального образования подразумевает следующие ограничения:

1. установление контролируемых или запретных зон на границе или в пределах территориального образования;
2. введение ограничений на въезд и выезд, а также постоянное проживание граждан;
3. ограничение на осуществление полетов различными летательными аппаратами;
4. ограничение на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами и недвижимым имуществом, а также на право осуществления предпринимательской деятельности;
5. запрет на создание и деятельность организационных структур, учредителями которых являются не граждане Российской Федерации;
6. организация разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, техногенных катастроф, а также иных чрезвычайных ситуаций²⁴².

Обозначенные ограничения вытекают из того, что потенциальное нарушение безопасного функционирования объектов и организаций на территории закрытого административно-территориального образования может стать причиной возникновения угрозы жизни и здоровью всем жителям Российской Федерации. Поэтому для недопущения террористических актов, утечки секретной информации устанавливаются ограничения на въезд и выезд с территории ЗАТО. В свою очередь, данное

²⁴² СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

ограничение является причиной введения других рестрикций для юридических и физических лиц. В частности, ограничение на право осуществления предпринимательской деятельности вытекает из-за того, что режим безопасного функционирования объектов на территории данного типа специализированных территориальных образований создает проблемы с поставками товаров и ресурсов, привлечением внешних специалистов, а также получением инвестиций. К этому также необходимо добавить и то, что на территории закрытого административно-территориального образования устанавливается особый режим использования земель²⁴³.

Поэтому, для граждан, проживающих в ЗАТО, были установлены специальные компенсирующие льготы. Необходимо отметить, что на территории ЗАТО право на государственную поддержку имеют исключительно физические лица. В соответствии со статьей 7 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» меру государственной поддержки граждан, проживающих или работающих на территории ЗАТО включают повышенный уровень бюджетного обеспечения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, а также гарантии занятости и страхования. В свою очередь, из-за ограничений на владение, пользование и распоряжение недвижимым имуществом в случае переезда из закрытого административно-территориального образования на новое место жительства из федерального бюджета гражданам предоставляется специальная социальная выплата для приобретения жилья за границами ЗАТО. В соответствии с Законом выделенные средства могут использоваться исключительно на приобретение жилого помещения, приобретение иного имущества из средств социальной выплаты не допускается²⁴⁴.

Таким образом, на территории закрытого административно-территориального образования из-за особого режима безопасного

²⁴³ СЗ РФ. 1992. №33. Ст. 1915.

²⁴⁴ Там же

функционирования организаций и объектов, для обеспечений экономических потребностей которых было создано данное территориальное образование, ведение предпринимательской деятельности является практически невозможным. Поэтому были установлены специальные меры государственной поддержки населения ЗАТО для компенсации альтернативных издержек, которые несут граждане из-за особого правового режима данного территориального образования.

В свою очередь, в рамках территориальных образований, входящих во вторую группу объем мер государственной поддержки, льгот и иных преференций больше, чем в закрытых административно-территориальных образованиях, а ограничения не настолько значительны. В данную группу территориальных образований входят: особая экономическая зона, территории опережающего социально-экономического развития и федеральные территории.

Необходимо отметить, что меры поддержки и ограничения для экономических субъектов осуществляющих деятельность на территории особой экономической зоны и территории опережающего социально-экономического развития идентичны, несмотря на некоторую разность в специфике данных территориальных образований. В частности, в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности²⁴⁵. Характеристиками данного режима ведения предпринимательской и иной хозяйственной деятельности являются:

1. особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием ТОСЭР;
2. предоставление резидентам территории опережающего социально-экономического развития в аренду объектов недвижимого

²⁴⁵ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

- имущества, принадлежащего управляющей компании, по льготным ставкам арендной платы;
3. освобождение от уплаты налогов на имущество организации и земельного налога;
 4. приоритетное подключение к объектам инфраструктуры;
 5. предоставление государственных услуг;
 6. применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны²⁴⁶.

Установление особого правового режима ведения предпринимательской и иной деятельности позволяет минимизировать постоянные издержки компаний, являющихся резидентами территории опережающего социально-экономического развития. Помимо этого, предоставление обозначенных преференций также направлено на создание благоприятного инвестиционного климата. Посредством налоговых льгот, льготных ставок арендной платы и применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны осуществляется привлечение юридических лиц для ведения хозяйственной деятельности в рамках территории опережающего социально-экономического развития. Установление особого правового режима осуществления предпринимательской деятельности, исходя из цели создания ТОСЭР, должно привести к социально-экономическому развитию территории, на которой создана ТОСЭР, а также созданию комфортных условий для жизнедеятельности населения.

На территории опережающего социально-экономического развития помимо того, что экономическим субъектам предоставляются различные льготы и преференции, также действуют и некоторые ограничения. Прежде всего, получить статус резидента ТОСЭР могут только те юридические лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность исключительно в границах данного специализированного территориального образования. В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 29.12.2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в

²⁴⁶ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

Российской Федерации» основными требованиями к претендентам на получение статуса резидента являются отсутствие статуса участника регионального инвестиционного проекта, а также отсутствие филиалов за пределами ТОСЭР²⁴⁷. В дополнение к данным ограничениям, в соответствии с частью 7 статьи 13 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» отказ юридическому лицу в заключении соглашения об осуществлении деятельности в ТОСЭР принимается в следующих случаях:

1. непредставление необходимых документов: копия учредительных документов, бизнес-план, копия свидетельства о государственной регистрации, копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
2. отсутствие необходимого имущества для осуществления деятельности в границах ТОСЭР;
3. отсутствие свободного земельного участка, соответствующего требованиям заявки на получение статуса резидента, в границах ТОСЭР;
4. несоответствие деятельности заявителя, требованиям предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации о создании территории опережающего социально-экономического развития;
5. несоответствие предполагаемого объема капиталовложений требованиям, предусмотренным в постановлении Правительства Российской Федерации о создании ТОСЭР;
6. несоответствие заявки и бизнес-плана критериям, предусмотренным уполномоченным органов;
7. возбуждение в отношении юридического лица производства по делу о несостоятельности (банкротстве);

²⁴⁷ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

8. возбуждение дела в отношении юридического лица о реорганизации или ликвидации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
9. наличие у заявителя недоимки по налогам, сборам, страховым взносам в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации или задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за прошедший год²⁴⁸.

Установление данных требований к организации, претендующей на получение статуса резидента ТОСЭР, обусловлено тем, чтобы те преференции, которые получают экономические субъекты, которые функционируют на территории опережающего социально-экономического развития, должны способствовать увеличению прибыли организации, обновлению производственных фондов, а также повышению эффективности производства. Если же данные ограничения не будут выполняться, и соглашения на осуществления деятельности в ТОСЭР будут заключаться с организациями находящимися на грани банкротства, то льготы, предоставляемые резидентам, будут направлены не на развитие компании, а на поддержание ее состояния. Следовательно, данные ограничения являются необходимым элементом эффективного функционирования данного типа территориальных образований. Как было сказано ранее, также дополнительные рестрикции на осуществления предпринимательской и иной деятельности в границах ТОСЭР могут закрепляться в постановлении Правительства Российской Федерации о создании территории опережающего социально-экономического развития. Так, например, в соответствии с приложением №2 к постановлению Правительства РФ от 25.06. 2015 №628 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск» особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности действует только для юридических лиц

²⁴⁸ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

осуществляющих экономическую деятельность, связанную с растениеводством, животноводством, охотой, лесоводством, производством напитков, текстильных изделий, обработкой древесины, производство кокса и нефтехимии и пр.²⁴⁹

Получение статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития накладывает на юридическое лицо также и ограничения, связанные с соглашением об осуществлении деятельности на территории ТОСЭР. В случае если резидент не исполняет условия соглашения, то оно может быть расторгнуто. В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» к существенным нарушениям резидентом ТОСЭР условий соглашения об осуществлении деятельности в границах данного специализированного территориального образования являются:

1. неосуществление юридическим лицом деятельности, предусмотренной соглашением;
2. непредставление в установленный срок проектной документации и результатов инженерных изысканий управляющей компании для проведения экспертизы и дальнейшего согласования, в соответствии с мероприятиями бизнес-плана;
3. неосуществление инвестиций в развитие инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития в сроки, предусмотренные в соглашении об осуществлении деятельности;
4. открытие филиала за пределами территории опережающего социально-экономического развития²⁵⁰.

Выявление данных нарушений является причиной расторжения соглашения на ведение предпринимательской деятельности в ТОСЭР. При

²⁴⁹ СЗ РФ. 2015. №27. Ст. 4084.

²⁵⁰ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

этом утрата статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития не лишает юридическое лицо права ведения предпринимательской деятельности в границах данного специализированного территориального образования, а также права владения, использования и распоряжения принадлежащем юридическому лицу движимым и недвижимым имуществом, которое находится на территории опережающего социально-экономического развития²⁵¹. Следовательно, расторжение соглашения о ведении деятельности в ТОСЭР приводит к тому, что юридическое лицо лишается право на получение льгот, предусмотренных Федеральным законом, а также на доступ к инфраструктуре данного территориального образования

Таким образом, в отличие от закрытых административно-территориальных образований, в территориях опережающего социально-экономического развития существует баланс между льготами, которые получают резиденты, и ограничениями, которые на них накладываются.

Как было сказано ранее, в особых экономических зонах преференции и ограничения во многом, за исключением некоторых элементов, аналогичны тем, которые предоставляются резидентам ТОСЭР. В предыдущей главе упоминалось, что для резидентов особой экономической зоны устанавливается льготная ставка налогообложения, налоговые каникулы по некоторые типы обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также используется таможенная процедура свободной таможенной зоны²⁵².

В Федеральном законе от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» отсутствует закрепление перечня основных налоговых льгот для резидентов ОЭЗ. Данный тип льгот закреплен в Налоговом кодексе, законах субъектов федерации, а также иных нормативно-правовых актах. Для

²⁵¹ СЗ РФ. 2015. №1. Ст. 26.

²⁵² Особые экономические зоны:
<http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/preferences/taxconcession/>

каждой особой экономической зоны устанавливается различная ставка налогообложения резидентов по налогу на прибыль, земельному налогу и пр. Например, для резидентов особой экономической зоны «Иннополис» устанавливается 2% налог для компаний в соответствии с общей системой налогообложения, 1% налог в соответствии с упрощенной системой налогообложения и 0% налог на имущество²⁵³. В свою очередь, в особой экономической зоне «Алабуга» установлены следующие ставки налогообложения для компаний-резидентов: 0% налог на имущество компании, 2% налог на прибыль и 0% таможенная пошлина²⁵⁴. Более подробный перечень основных налоговых льгот для юридических лиц, резидентов российских ОЭЗ, представлен в Приложении №1.

В свою очередь, основные ограничения для юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории особой экономической зоны отчасти аналогичны тем, которые закреплены в законодательстве о территориях опережающего социально-экономического развития. В частности, резиденты данного типа специализированных территориальных образований не вправе иметь филиалы или представительства в иных территориальных образованиях, не предоставлять контрольно-надзорным органам отчет об инвестиционной и иной деятельности, в соответствии с соглашением, а также осуществлять деятельность, предусмотренную соглашением²⁵⁵. В случае если юридическое лицо, заключившее соглашение об осуществлении деятельности в границах особой экономической зоны допускает нарушение, перечень которых закреплен в Федеральном законе от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», то оно утрачивает статус резидента.

Важным отличием ограничений, которые накладываются на резидентов ОЭЗ, является запрет на свободное использование природных ресурсов²⁵⁶.

²⁵³ Возможности ОЭЗ: <https://sez-innopolis.ru/investoram/>

²⁵⁴ Льготы ОЭЗ «Алабуга»: <https://alabuga.ru/ru/incentives/#customs>

²⁵⁵ СЗ РФ.2005.№30.Ст.3127.

²⁵⁶ Там же

В свою очередь для юридических лиц, осуществляющих деятельность в федеральной территории «Сириус», в отличие от ОЭЗ и ТОСЭР, предоставляются: субсидирование затрат на выплату таможенных пошлин на товары ввозимые с целью развития инфраструктуры территориального образования и субсидирование затрат на выплату налога на добавленную стоимость на товары, необходимые для осуществления научно-технической деятельности ²⁵⁷ . Необходимо отметить, что в отличие от других специализированных территориальных образований, для юридических лиц, осуществляющих деятельность в федеральной территории, не предусмотрено понижение налоговых ставок.

3.2. Перспективы совершенствования российского законодательства об особых формах управления территориальными образованиями

Несмотря на наличие существенных пробелов в правовом регулировании процедуры создания и функционирования федеральных территорий, территорий опережающего социально-экономического развития, а также иных специализированных территориальных образований введение в конституционную модель Российской Федерации данного типа территориальных образований является серьезным прорывом в реформировании системы государственного управления страной. Как уже упоминалось ранее, особые формы управления территориальными образованиями существуют в большом числе государств по всему миру и везде они носят исключительно функциональное назначение: ограничение развития столичного округа, привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры той или иной местности, а также сохранение культурного наследия человеческой цивилизации.

²⁵⁷ СЗ РФ.2020.№52.Ст.8583

В Российской Федерации, к сожалению, практически сразу закрепление в законодательстве особых форм управления территориальными образованиями привело, прежде всего, к рассмотрению данного политико-территориального института исключительно через призму политической оценки. В частности, эксперты, практически сразу после того, как была предложена поправка о федеральных территориях, стали отмечать, что имплементация данного территориального образования в федеративную модель России приведет к ликвидации потенциальной угрозы сепаратизма в стране²⁵⁸. Другие эксперты стали обвинять федеральный центр в попытках ограничить политическую и экономическую автономию регионов, посредством создания специализированных территориальных образований²⁵⁹. Однако мало кто в публичном поле отметил какие возможности создание, например, федеральных территорий предоставляет для социально-экономического развития культурно-исторических центров, природных заповедников, а также иных объектов представляющих общенациональную значимость, развитие которых не под силу субъектам федерации.

Не вызывает сомнения, что в ближайшее время количество особых форм управления территориальными образованиями по всей стране увеличится в несколько раз. Однако остается множество вопросов относительно перспектив федеральных территорий. В частности использование данного типа территориальных образований является конституционной новеллой, которая была внесена в Конституцию Российской Федерации в июле 2020 года.

Первая попытка создания федеральных территорий (федеральная территория «Сириус») оказалась относительно успешной, однако как будет

²⁵⁸ Поправка о федеральных территориях сведет к нулю риск сепаратизма в России: <https://riafan.ru/1283162-popravka-o-federalnykh-territoriyakh-svedet-k-nulyu-risk-separatizma-v-rossii>

²⁵⁹ Разделяй и властвуй: для чего нужны России федеральные территории?: <https://sevastopol.su/news/razdelyay-i-vlastvuy-dlya-chego-nuzhny-rossii-federalnye-territorii>

видоизменяться модель управления, а также будет ли обеспечиваться сохранение баланса интересов местного населения, региональной элиты и федеральных органов государственной власти остается непонятным. Однако можно с уверенностью отметить, что институт федеральных территорий Москвой рассматривается как дополнительный рычаг воздействия на региональные экономические системы, а также контроля реализации крупных государственных проектов. Поэтому, можно предположить, что в качестве федеральных территорий будут выделяться объекты, развитие которых возможно и в рамках субъекта федерации. В свою очередь территориальные образования, которые действительно нуждаются в прямом федеральном подчинении так и останутся без внимания.

С этой точки зрения целесообразно было бы федеральной территорией объявить:

1. Озеро Байкал;
2. г. Москву;
3. Северный морской путь;
4. Курильские острова;
5. Архипелаг Новая Земля.

Важно отметить, что выделение в качестве федеральной территории озера Байкал и Северного морского пути активно в средствах массовой информации обсуждается²⁶⁰. Однако активных действий на сегодняшний день федеральными органами власти в данном направлении не предпринималось.

Необходимость объявления федеральной территорией озера Байкала обусловлена неэффективным использованием природного, туристического, а также культурного потенциала данного водоема региональными органами власти. На сегодняшний день, к сожалению, озеро Байкал находится на грани

²⁶⁰ Причерноморье, Полярный край, Кавминводы и другие части страны планируют переподчинить Москве:
https://octagon.media/politika/prichernomore_polyarnyj_kraj_kavminvody_i_drugie_chasti_strany_planiruyut_perepodchinit_moskve.html

экологической катастрофы. С каждым годом загрязнение водоема становится все более серьезным. Этому способствует увеличение числа туристов, при отсутствии необходимой инфраструктуры, развитие промышленности на берегу озера и пр. Однако Байкал является уникальным природным комплексом, в рамках которого обитают эндемики, которые не встречаются более нигде в мире²⁶¹. Сохранение озера является задачей всего государства, поэтому его необходимо объявить федеральной территорией.

В свою очередь Северный морской путь, Курильские острова являются стратегическими объектами, представляющими общероссийскую значимость. Поэтому целесообразно развития их инфраструктуры администрировать непосредственно из федерального центра.

В свою очередь, статус федеральной территории можно было бы также присвоить и Москве, так как в нынешнем своем статусе по объективным причинам столица России имеет большие экономические и политические преференции в сравнении с другими регионами. Учитывая то, что в соответствии с Конституцией все субъекты федерации должны иметь одинаковые права и возможности, нынешнее положение столицы является во многом исключительным. Поэтому закрепление за Москвой статуса федеральной территории позволит уравнивать субъекты федерации и ликвидировать сформировавшиеся диспропорции в рамках всего административно-территориального устройства России.

Создание федеральной территории на архипелаге Новая земля обусловлено экологическими соображениями, а также ограниченными возможностями региона решать данную проблему самостоятельно²⁶².

В отношении иных специализированных территориальных образований необходимо реформировать законодательство в части ликвидации

²⁶¹ Загрязнение Байкала: причины экологической катастрофы на озере и пути решения проблем: <https://cleanbin.ru/problems/baikal>

²⁶² Радиоэкологическая обстановка на архипелаге Новая Земля: [http://www.ibrae.ac.ru/docs/1\(5\)/48-59.pdf](http://www.ibrae.ac.ru/docs/1(5)/48-59.pdf)

дисбаланса между федеральными органами государственной власти и региональными органами власти. Необходимо расширить сферу компетенции регионов в вопросах формирования системы управления специализированными территориальными образованиями, осуществления контроля и надзора за соблюдением соглашений резидентами тех или иных территорий, а также привлечении инвесторов для реализации своих проектов на территории особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и федеральных территорий.

Заключение

Подводя итог данного исследования, необходимо отметить, что особые формы управления территориальными образования являются эффективным инструментом обеспечения социально-экономического развития. Наравне с этим в некоторых случаях (закрытые административно-территориальные образования) специализированные территориальные образования создаются для обеспечения безопасного функционирования объектов специального назначения.

На сегодняшний день в Российской Федерации основное количество территориальных образований данного типа созданы с целью обеспечения инвестиционной привлекательности территории. К сожалению, ряд специализированных территориальных образований, например особые экономические зоны, не показал свою эффективность. Поэтому в правоприменительной практике сейчас чаще создают иные территориальные образований данного типа: ТОСЭР и федеральные территории. Низкая эффективность влияния специализированных территориальных образований на развитие экономики тесно связан с неравномерным распределением полномочий между федеральным центром и регионом.

В ходе исследования было доказано, что специализированные территориальные образования являются важным инструментом развития инфраструктуры территорий представляющих общероссийскую значимость. Однако существуют большие риски того, что федеральный центр будет использовать возможность создания данных территориальных образований опираясь не на экономические соображения, а подходу к данной проблеме политически мотивированно. У данного подхода существует множество потенциальных негативных последствий, одним из которых является рост конфронтации между федеральными органами государственной власти и региональными. Из-за этого, создание специализированных территориальных образований может привести к диаметрально противоположным

последствиям, а не к тем, которые закреплены в федеральном законодательстве.

К сожалению, в рамках действующего законодательства существует серьезный дисбаланс между полномочиями федеральных органов государственной власти и региональными органами государственной власти в сфере управления специализированными территориальными образованиями. В данной работе был представлен перечень рекомендаций по ликвидации данного дисбаланса.

В случае если данные рекомендации будут имплементированы в российское законодательство, и при создании особых форм управления территориальными образованиями будет учитываться специфика экономических систем субъектов Федерации, то данный инструмент экономического развития позволит создать благоприятную среду для увеличения качества жизни населения. Это, в свою очередь, повлечет за собой и положительную динамику иных экономических показателей.

Приложение 1 Налоговые льготы, действующие на территориях ОЭЗ

	Вид налога	Ставка налога с учетом льгот	Сроки действия льгот	Нормативно правовой акт
<p><u>Технико-внедренческие ОЭЗ</u></p> <p>Примеры: ОЭЗ «Томск», ОЭЗ «Зеленоград», ОЭЗ «Дубна», ОЭЗ «Санкт-Петербург», ОЭЗ «Иннополис»</p>				
1	Налог на прибыль организаций			
1.2	В части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта действующая ставка - 18%	Для резидентов ОЭЗ может быть установлена пониженная ставка налога, но не более 13,5 %	Устанавливается законом субъекта РФ	п.1 ст. 284 НК РФ

1.2.1	ОЭЗ Томск	13,5%	10 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ	Закон Томской области от 13.03.2006 № 30-ОЗ
1.2.3	ОЭЗ Дубна	13,5%	5 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ	Закон Московской области от 24.11.2004 № 151/2004-ОЗ
1.2.4	ОЭЗ Санкт-Петербург	13,5%	На весь период существования ОЭЗ	Закон Санкт-Петербурга от 14.07.1995 № 81-11
2.	Налог на имущество организаций (налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2 %)	Резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что имущество: учитывается на балансе резидента ОЭЗ создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ используется на территории ОЭЗ в рамках соглашения о создании ОЭЗ расположено на территории ОЭЗ	10 лет с момента постановки имущества на учет Срок действия льготы может быть продлен	п. 17 ст. 381 НК РФ

			законом субъекта РФ	
		<p>Управляющие компании ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что:</p> <p>недвижимое имущество, указанное в соглашении о создании ОЭЗ учитывается на балансе в качестве объектов основных средств создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>имущество, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ</p>	п. 23 ст. 381 НК РФ

3.	Транспортный налог	Льгота устанавливается Законом субъекта РФ, на территории которого создана ОЭЗ	Устанавливается Законом субъекта РФ	ст. 356 НК РФ
3.1	Томская ОЭЗ	0%	10 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ	Закон Томской обл. от 04.10.2002 № 77-ОЗ
3.2	ОЭЗ Зеленоград	Освобождение от уплаты транспортного налога	5 лет с момента регистрации ТС	Закон г. Москвы от 09.07.2008 № 33
3.3.	ОЭЗ Дубна	Освобождение от уплаты транспортного налога (кроме автомобилей легковых, водных и воздушных транспортных средств)	5 лет с момента регистрации ТС	Закон Московской области от 24.11.2004 № 151/2004-ОЗ
3.4	ОЭЗ Санкт-Петербург	0%	5 лет с момента регистрации ТС	Закон Санкт-Петербурга

				от 14.07.1995 № 81-11
4.	Земельный налог (действующая ставка 1,5 %)	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога (в отношении земельных участков, расположенных в ОЭЗ)	5 лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ	п. 9 ст. 395 НК РФ
<u>Промышленно-производственные ОЭЗ</u>				
Пример: ОЭЗ «Алабуга», ОЭЗ «Липецк», ОЭЗ «Тольятти», ОЭЗ «Титановая долина», ОЭЗ «Моглино»)				
1.	Налог на прибыль организаций (в части, зачисляемой в федеральный бюджет действующая ставка – 2 %; в части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта действующая ставка - 18%)	Для резидентов ОЭЗ ставка налога в части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта, может быть понижена, но не более 13,5 %	Устанавливается законом субъекта РФ	п.1. ст. 284 НК РФ
1.1	ОЭЗ Татарстан	0%	- в течение пяти календарных лет начиная с налогового периода, в котором впервые получена	ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН от 10.02.2006

		5%	прибыль, подлежащая налогообложению; - в период с шестого по десятый календарный год включительно начиная с налогового периода, в котором впервые получена прибыль, подлежащая налогообложению; - по истечении десяти календарных лет начиная с налогового периода, в котором впервые получена прибыль, подлежащая налогообложению.	№ 5-ЗРТ
		13,%		
1.2	ОЭЗ Липецк	0% 5% 13,5%	В течении 7 лет с момента получения прибыли В течении последующих 5 лет Далее на период действия ОЭЗ	Закон Липецкой области от 29.05.2008 № 151-ОЗ
1.3	ОЭЗ «Тольятти»	0 % 3% 7 % 10 % 13,5 %	- 2012 – 2018 годы - 2019 – 2020 годы - 2021 – 2022 годы - 2023 – 2024 годы - 2025 г. и далее	Закон Самарской области от 7.11.2005 № 187-ГД

1.4	ОЭЗ «Титановая Долина»	13,5%	На одиннадцать последовательных налоговых периодов, считая с налогового периода, в котором налогоплательщик зарегистрирован в качестве резидента ОЭЗ	Закон Свердловской области от 15.06.2011 № 39-ОЗ
2.	<p>Налог на имущество организаций</p> <p>(налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2 %)</p>	<p>Резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что имущество:</p> <p>учитывается на балансе резидента ОЭЗ</p> <p>создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>используется на территории ОЭЗ в рамках соглашения о создании ОЭЗ</p> <p>расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ</p>	п.17 ст. 381 НК РФ
		<p>Управляющие компании ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что:</p> <p>недвижимое имущество, указанное в соглашении о создании ОЭЗ учитывается</p>		

		на балансе в качестве объектов основных средств создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ имущество, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, расположено на территории ОЭЗ	10 лет с момента постановки имущества на учет Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ	п.23 ст. 381 НК РФ
3.	Транспортный налог	Льгота устанавливается Законом субъекта РФ на территории которого создана ОЭЗ	Устанавливается Законом субъекта РФ	статья 356 НК РФ
3.1	ОЭЗ «Алабуга»	Освобождение от уплаты транспортного налога	10 лет с момента постановки на учет ТС	Закон РТ от 29.11.2002 № 24-ЗРТ
3.2	ОЭЗ «Липецк»	0%	10 лет с момента постановки на учет ТС	Закон Липецкой области от 25.11.2002 № 20-ОЗ

3.3	ОЭЗ «Тольятти»	0%	С момента регистрации ТС	Закон Самарской области от 15.12.2010 № 148-ГД
3.4	ОЭЗ «Титановая долина»	Освобождение от уплаты транспортного налога	11 налоговых периодов, считая с налогового периода, в котором транспортное средство поставлено на учет	Закон Свердловско обл. от 15.06.2011 № 41
4.	Земельный налог (действующая ставка 1,5 %)	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога (в отношении земельных участков, расположенных в ОЭЗ)	5 лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ	п.9 ст. 395 НК РФ
4.1.	ОЭЗ «Алабуга»	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога	10 лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок	Решение Совета Елабужского мун-ного р-на РТ от 25.01.2006 № 38
4.2.	ОЭЗ «Титановая долина»	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога	10 лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок	Решение Думы Верхнесалдинского г.о. от 19.07.2011 № 519

Туристско-рекреационные ОЭЗ

Пример: ОЭЗ «Республика Алтай», ОЭЗ «Алтайский край», ОЭЗ «Иркутская область», ОЭЗ «Республика Бурятия», ОЭЗ «Приморский край», ОЭЗ «Кабардино-Балкарской Республики», ОЭЗ «Карачаево-Черкесской Республики», ОЭЗ «Республики Дагестан», ОЭЗ «Республики Северная Осетия-Алания», ОЭЗ «Республики Адыгея», ОЭЗ «Краснодарского края», ОЭЗ «Республики Ингушетия»

1.	Тарифы страховых взносов для организаций, заключивших соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности и производящих выплаты физическим лицам, работающим в туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства РФ в	Наименование	2012-2017 годы	2018 год	2019 год	п.5 ч. 1ст. 58, 212-ФЗ от 24.07.2009, п. 5 ч. 2 ст. 33 167-ФЗ
		Пенсионный фонд Российской Федерации	8,0 %	13,0 %	20,0 %	
		Фонд социального страхования Российской Федерации	2,0 %	2,9 %	2,9 %	
		Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	4,0 %	5,1 %	5,1 %	

	кластер Общий объем взносов – 34%					от 15.12.2001
		Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
		Всего	14 %	21%	28 %	
2.	Налог на прибыль организаций					
2.1.	В части, зачисляемой в федеральный бюджет действующая ставка - 2 %	Для резидентов ОЭЗ, объединенных решением Правительства РФ в кластер, ставка налога составляет 0 %	с 1 января 2012 года до 1 января 2023 года		п.1.2 ст.284 НК РФ	
2.2.	В части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта действующая ставка - 18%	Для резидентов ОЭЗ может быть установлена пониженная ставка налога, но не более 13,5 %	Устанавливается законом субъекта РФ		п.1 ст. 284 НК РФ	

2.2.1.	ОЭЗ Иркутская обл.	13,5%	На срок существования ОЭЗ	Закон Иркутской обл. от 04.07.2007 № 52-оз
2.2.2.	ОЭЗ Республика Бурятия	13,5%	5 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ	Закон Респ. Бурятия от 26.11.2002 № 145-III
2.2.3.	ОЭЗ Алтайский край	13,5%	На срок существования ОЭЗ	Закон Алтайского края от 10.04.2007 № 21-ЗС

3	<p>Налог на имущество организаций</p> <p>(налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2 %)</p>	<p>Резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что имущество:</p> <p>учитывается на балансе резидента ОЭЗ</p> <p>создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>используется на территории ОЭЗ в рамках соглашения о создании ОЭЗ</p> <p>расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ</p>	<p>п.17 ст. 381 НК РФ</p>
		<p>Управляющие компании ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что:</p> <p>недвижимое имущество, указанное в соглашении о создании ОЭЗ учитывается на балансе в качестве объектов основных средств</p> <p>создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>имущество, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом</p>	<p>п.23 ст. 381 НК РФ</p>

			субъекта РФ	
4.	Транспортный налог	Льгота устанавливается Законом субъекта РФ на территории которого создана ОЭЗ	Устанавливается Законом субъекта РФ	статья 356 НК РФ
4.1	ОЭЗ Республика Алтай	Пониженные налоговые ставки для различных ТС	На срок существования ОЭЗ	Закон Республики Алтай от 27.11.2002 № 7-12
5.	Земельный налог (действующая ставка 1,5 %)	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога (в отношении земельных участков, расположенных в ОЭЗ)	5 лет с момента возникновения права собственности Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ	п. 9 ст. 395 НК РФ

Портовые ОЭЗ

Пример: ОЭЗ «Ульяновская область», ОЭЗ «Хабаровский край», ОЭЗ «Мурманская обл»

1.	НДС (для резидентов портовых ОЭЗ) действующая ставка 18%	0% на работы (услуги), выполненные (оказанные) резидентами ОЭЗ на территории ОЭЗ	На срок существования ОЭЗ (49 лет)	пп.27 п.3 ст.149 НК РФ
2.	Налог на прибыль организаций (в части, зачисляемой	Для резидентов ОЭЗ ставка налога в части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта, может быть понижена, но не более 13,5 %	Устанавливается законом субъекта РФ	п.1. ст. 284 НК РФ

	<p>в федеральный бюджет действующая ставка –</p> <p>2 %; в части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта действующая ставка - 18%)</p>			
3	<p>Налог на имущество организаций</p> <p>(налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут</p>	<p>Резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что имущество:</p> <p>учитывается на балансе резидента ОЭЗ</p> <p>создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>используется на территории ОЭЗ в рамках соглашения о создании ОЭЗ</p> <p>расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ</p>	<p>п.17 ст. 381 НК РФ</p>

	превышать 2,2 %)			
		<p>Управляющие компании ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на имущество, при условии того, что:</p> <p>недвижимое имущество, указанное в соглашении о создании ОЭЗ учитывается на балансе в качестве объектов основных средств создано или приобретено в целях осуществления деятельности на территории ОЭЗ</p> <p>имущество, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, расположено на территории ОЭЗ</p>	<p>10 лет с момента постановки имущества на учет</p> <p>Срок действия льготы может быть продлен законом субъекта РФ</p>	<p>п.23 ст. 381 НК РФ</p>

3.1	ОЭЗ Ульяновская обл.	0%	15 лет с момента постановки на учет имущества	Закон Ульяновской области № 060-30 от 26.11.2003
4	Транспортный налог	Льгота устанавливается Законом субъекта РФ, на территории которого создана ОЭЗ	Устанавливается Законом субъекта РФ	статья 356 НК РФ
4.1	ОЭЗ Ульяновская обл.	0%	10 лет с момента регистрации ТС	Закон Ульяновской области № 130-30 от 06.09.2007
4.2	ОЭЗ Хабаровский край	0%		

5	Земельный налог (действующая ставка 1,5 %)	Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога (в отношении земельных участков, расположенных в ОЭЗ)	10 лет с момента возникновения права собственности на земельный участок	п. 9 ст. 395 НК РФ
---	--	--	--	--------------------

Библиографический список

Официальные документы

1. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 года №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [Электронный ресурс]. –
Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349217/
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. –
Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
3. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) "Устав города Москвы" [Электронный ресурс]. –
Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
4. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW363&n=98#09102987304093773>
5. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/
6. Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и

- Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»
[Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64877/
7. "Устав Пермского края" от 27.04.2007 N 32-ПК (принят ЗС ПК 19.04.2007) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW368&n=28266&req=doc#05311059031237442>
8. Закон Забайкальского края от 17.02.2009 N 125-33К "Устав Забайкальского края" (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 11.02.2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW251;n=10880#06329402615273845>
9. Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56027/
10. Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14.07.1992 N 3297-1 (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/
11. Федеральный закон от 13.07.2015 N 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток" [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/

12. Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121087/
13. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/
14. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
15. Федеральный закон от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/
16. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/
17. Устав городского округа ЗАТО Звездный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zatozvezdny.ru/Organy-vlasti/ustav_gorodskogo_okruga_zato_zvozdnyj/
18. Устав закрытого административно-территориального образования поселок Видяево (в новой редакции) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zatovid.ru/up/Pages/administ/ustav.htm>
19. Устав ЗАТО ГО город Межгорье Республики Башкортостан (с внесенными изменениями и дополнениями, внесенными решением Совета ЗАТО Межгорье от 28.03.2018 г. № 38-2)

- [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://mezghorie.bashkortostan.ru/documents/active/95124/>
20. Устав ЗАТО Железногорск [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.admk26.ru/o_gorode/ustav
21. Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 №232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53092/
22. Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2012 №398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129114/
23. Приказ Минэкономразвития России от 20.10.2010 N 502 (ред. от 25.05.2017) "Об утверждении Положения о наблюдательном совете особой экономической зоны" (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2010 N 18932) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106095/
24. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
25. Федеральный закон от 22.12. 2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/

Список литературы

1. Абдуллина А.Р. Правовая природа органов управления территорий опережающего социально-экономического развития // Административное и муниципальное право. 2018. №3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-organov-upravleniya-territoriy-operezhayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya>
2. Авдокушин Е. Ф. Международные экономические отношения. М.: ИВЦ "Маркетинг", 1999.
3. Автономов А.С., Богдановская И.Ю., Васильева Т.А., Королев С.В. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование): монография. - М.: Юристъ, 2001.
4. Ахметшина Л. Г. Принципы и тенденции формирования особых экономических зон в регионе // Российское предпринимательство. 2011. №8-2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-i-tendentsii-formirovaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-regione>
5. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. №2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhethnogo-protssessa-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah>
6. Брянцева И.В., Попова Л.И. Практика и перспективы развития ТОСЭР на территориях ДВФО // The Newman in Foreign policy. 2018. №44 (88). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/praktika-i-perspektivy-razvitiya-toser-na-territoriyah-dvfo>

7. Габдрахманова Р.А. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. №25-2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-mestnogo-samoupravlenie-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah>
8. Головенкин Е.Н. Политическая система современной России: опыт построения вертикали власти // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2019. №2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-sistema-sovremennoy-rossii-opyt-postroeniya-vertikali-vlasti>
9. Дамдинов Б.Д. Внутригосударственные публично-территориальные образования: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. 2014. №1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnutrigosudarstvennye-publichno-territorialnye-obrazovaniya-teoreticheskie-aspekty>
10. Дронов С.Е. Проблемы активизации точек роста в регионах России // Социально-экономические явления и процессы. 2014. №9. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-aktivizatsii-tochek-rosta-v-regionah-rossii>
11. Егоров Н.А., Постникова К.Ю. Особенности формирования ТОСЭР на Дальнем Востоке // МНИЖ. 2019. №8-2 (86). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-toser-na-dalнем-vostoke>
12. Зименков Р. И. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. №11. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

- <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-ssha-v-sozdanii-i-funktsionirovanii-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon>
13. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №6 (67)
14. Кильдеева Ю.Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Наука. Общество. Государство. 2013. №1 (1). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy>
15. Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. Политические исследования. 2000. № 5
16. Княгинин К.Н. «Административно-территориальные единицы с особым статусом»: под силу ли юриспруденции «искусство невозможного» после «искусства возможного» политики? (Ч. 2) // Конституц. и муницип. право. 2010. № 9
17. Кондрашев А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Антиномии. 2016. №3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-territorialnye-edinitsy-s-osobym-statusom-problemy-realizatsii-statusa-natsionalnyh-avtonomiy-v-rossiyskoy-federatsii>
18. Коробова О. В., Наумова Н. В. История создания свободных экономических зон в России: проблемы и перспективы // Социально-экономические явления и процессы. 2010. №6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-sozdaniya-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-v-rossii-problemy-i-perspektivy>

- 19.Кульчевский В.В. Особый статус административно-территориальных единиц в укрупненных субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право.2010 № 2.
- 20.Лексин И.В. Понятие территориального образования в конституционном праве // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. №49. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-territorialnogo-obrazovaniya-v-konstitutsionnom-prave>
- 21.Личичан О.П. Административно-территориальные единицы с особым статусом во вновь образованных субъектах Российской Федерации: модели в региональном законодательстве // Материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI в. (Кутафинские чтения) : сб. ст. М. : Моск. гос. юрид. акад. 2009.
- 22.Нарыков Д. Н. Исторический аспект создания в России закрытых административно-территориальных образований // МНКО. 2012. №1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-sozdaniya-v-rossii-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy>
- 23.Неучева М.Ю., Сабирова З.Э. Первые успехи российских особых экономических зон на мировом уровне // Вестник евразийской науки. 2015. №5 (30). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pervye-uspehi-rossiyskih-osobyh-ekonomicheskikh-zon-na-mirovom-urovne>
- 24.Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-10-struktura-i-polnomochiya-organov->

- [mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah-zato](#)
25. Оксамытний В.В. Правовые системы в государственно подобных образованиях // Вестник экономической безопасности. 2017. №4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-sistemy-v-gosudarstvenno-podobnyh-obrazovaniyah>
26. Полянин А. В., Проняева Л. И., Подситкова К. И. Развитие методических аспектов оценки эффективности функционирования территорий опережающего развития // РСЭУ. 2020. №4 (51). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-metodicheskikh-aspektov-otsenki-effektivnosti-funktsionirovaniya-territoriy-operezhayuschego-razvitiya>
27. Постникова К. А. Модели управления административно-территориальными единицами с особым статусом // ARS ADMINISTRANDI. 2010. №4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-administrativno-territorialnymi-edinitsami-s-osobym-statusom>
28. Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Территории опережающего социально-экономического развития в системе свободных экономических зон РФ: реалии и перспективы // Экономика и экологический менеджмент. 2019. №2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-v-sisteme-svobodnyh-ekonomicheskikh-zon-rf-realii-i-perspektivy>
29. Филатова Ю.М. Цели создания особых экономических зон в мировой экономике: концептуальный аспект // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. №3 (43). [Электронный ресурс]. –

- Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-sozdaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-ekonomike-kontseptualnyy-aspekt>
30. Хасанова Д. И. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях // Скиф. 2020. №12 (52). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-mestnogo-samoupravleniya-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah>
31. Черепанов В. А. О понятии и моделях федерации // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2003. №S7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-i-modelyah-federatsii>
32. Черкасов К. В. Федеральные округа: сущность и место в территориальном устройстве России // Государство и право: журнал. М.: Наука, 2008. Декабрь (№ 12).
33. Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Акад.упр.при Президенте Респ. Беларусь 2001
34. Farid S. Shuaib. The Islamic Legal System in Malaysia // Pacific Rim Law & Policy Journal. 2012 (January). Vol. 21. No. 1. P. 102.

Интернет источники

1. Constitution Act (1867). URL: www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html.
2. Dependency international relations: <https://www.britannica.com/topic/dependency>
3. Federal Constitution of Malaysia. URL: [www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal Consti \(BI text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20(BI%20text).pdf).
4. Federal Capital Act(1960). URL: www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Act190.pdf.

5. Foreign-Trade Zones Act of 1934:
<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=njilb>
6. Yukon Act (2002). URL: [www.laws-lois.justice.gc.ca/ PDF/Y-2.01.pdf](http://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Y-2.01.pdf)
7. В Госдуме сообщили, что не будут разрабатывать единый закон о федеральных территориях: <https://tass.ru/politika/9036509>
8. В Конституции может появиться понятие «федеральные территории»; <https://www.kommersant.ru/doc/4243970>
9. Возможности ОЭЗ: <https://sez-innopolis.ru/investoram/>
10. Группа по изменениям в конституции проработает поправку о создании федеральных территорий: <https://tass.ru/ekonomika/7699223>
11. Загрязнение Байкала: причины экологической катастрофы на озере и пути решения проблем: <https://cleanbin.ru/problems/baikal>
12. Конституция Бельгии:
<https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf>
13. Конституция Французской Республики: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>
14. Льготы ОЭЗ «Алабуга»: <https://alabuga.ru/ru/incentives/#customs>
15. Особые экономические зоны, как инструмент развития:
https://kpfu.ru/portal/docs/F1660088080/Ulyanov.G..S..Osobye.ekonomicheskie.zony.kak.instrument.razvitiya.rigonov.v.sovremennoj.Rossii._kopiya.1.pdf
16. Особые экономические зоны:
https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobye_ekonomicheskie_zony/
17. Поправка о федеральных территориях сведет к нулю риск сепаратизма в России: <https://riafan.ru/1283162-popravka-o-federalnykh-territoriyakh-svedet-k-nulyu-risk-separatizma-v-rossii>

18. Причерноморье, Полярный край, Кавминводы и другие части страны планируют переподчинить Москве:
https://octagon.media/politika/prichernomore_polyarnyj_kraj_kavminvod_y_i_drugie_chasti_strany_planiruyut_perepodchinit_moskve.html
19. Путин предоставил губернаторам дополнительные полномочия:
<https://www.rbc.ru/politics/02/04/2020/5e85f0679a7947ff5f78ee35>
20. Радиоэкологическая обстановка на архипелаге Новая Земля:
[http://www.ibrae.ac.ru/docs/1\(5\)/48-59.pdf](http://www.ibrae.ac.ru/docs/1(5)/48-59.pdf)
21. Разделяй и властвуй: для чего нужны России федеральные территории?:
<https://sevastopol.su/news/razdelyay-i-vlastvuy-dlya-chego-nuzhny-rossii-federalnye-territorii>
22. Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2020:
<https://ria.ru/20210215/kachestvo-zhizni-1597462656.html>
23. Специальный комитет по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам:
<https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/AC.109/2019/11>
24. Территории иностранных дел Как работают особые экономические зоны в других странах:
[https://www.kommersant.ru/doc/4492267#:~:text=%D0%92%20%D0%A1%D0%A8%D0%90%20%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D0%B5%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%8B,%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%8B%20\(%D0%9E%D0%B3%D0%B0%D0%B9%D0%BE%2C%20%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%90%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%98%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9%D1%81\)](https://www.kommersant.ru/doc/4492267#:~:text=%D0%92%20%D0%A1%D0%A8%D0%90%20%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D0%B5%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%8B,%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%8B%20(%D0%9E%D0%B3%D0%B0%D0%B9%D0%BE%2C%20%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%90%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D0%B0%2C%20%D0%98%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9%D1%81))