

Научная статья
УДК 342.553



**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАНДАРТ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И
УПРАВЛЯЮЩЕЙ КОМПАНИИ
НА ТЕРРИТОРИЯХ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ**

Лилия Канзеловна Фазлиева,
Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия,
lkfaz@mail.ru

Аннотация

Введение: организация публичной власти на отдельных территориях с особым правовым режимом осуществляется с определенными изъятиями из общего правового регулирования и устанавливается федеральным законодателем. Данное правило указано и в федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – закон № 414-ФЗ)) (гл. 9), и в законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ) с сформированным в нем исчерпывающим перечнем таких территорий (14 наименований).

Материалы и методы: в рамках подготовки статьи были использованы законы и подзаконные правовые акты, аргументация научных исследователей, эмпирические материалы. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные (анализ, синтез, формально-юридический и сравнительно-правовой) методы познания.

Результаты исследования: установлена передача части публично значимых функций государственных и муниципальных органов на территориях опережающего развития конкретным учрежденным Российской Федерацией лицам в частноправовой форме – управляющей компании.

Обсуждение и заключения: выявлены различные модели организации публичной власти на отдельных территориях с особым правовым режимом. В исследовании отражен сложный процесс взаимодействия органов публичной власти на территориях опережающего развития (территориях с новой конституционно-правовой субъектностью) и специальных субъектов, не относящихся к органам публичной власти.

Ключевые слова: органы публичной власти; территории опережающего развития; особые экономические зоны; перераспределение полномочий; передача полномочий органов публичной власти; управляющая компания

© Фазлиева Л.К., 2026

Для цитирования: Фазлиева Л.К. Конституционный стандарт взаимодействия органов публичной власти и управляющей компании на территориях опережающего развития // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2026. Т. 17. № 3 (65). С. 57 – 63.

Scientific article
UDC 342.553

CONSTITUTIONAL STANDARD OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND THE MANAGING COMPANY IN TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT

Liliya Kanzelovna Fazlieva,
Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Kazan, Russia,
lkfaz@mail.ru

Abstract

Introduction: the organization of public authority in certain territories with a special legal regime is carried out with certain exceptions to the general legal regulation and is established by the federal legislator. This rule is specified in Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation" (hereinafter – Law No. 414-FZ) (Chapter 9), and in Law No. 33-FZ of March 20, 2025 "On the general Principles of the organization of local self-Government in the Unified system of Public authorities" (hereinafter referred to as Law No. 33–FZ) with an exhaustive list of such territories (14 names).

Materials and Methods: in preparing the article, laws and subordinate legal acts, the arguments of academic researchers, and empirical materials were used. The methodological basis of the study consists of general scientific and special (analysis, synthesis, formal-legal and comparative-legal) methods of cognition.

Results: it has been established that part of the publicly significant functions of state and municipal bodies in priority development territories has been transferred to specific entities established by the Russian Federation in a private law form – a management company.

Discussion and Conclusions: various models of organizing public authority in certain territories with a special legal regime have been identified. The study reflects the complex process of interaction between public authorities in advanced development territories (territories with a new constitutional and legal status) and special entities that are not part of the public authorities.

Keywords: public authorities; advanced development territories; special economic zones; redistribution of powers; transfer of powers from public authorities; management company

© Fazlieva L.K., 2026

For citation: Fazlieva L.K. The Constitutional Standard for the Interaction Between Public Authorities and the Management Company in Advanced Development Territories. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2026;17(3):57-63. (In Russ.).

Введение

В российском пространстве существуют отдельные территории с различными функциональными правовыми режимами для решения стратегических задач государства, в которых публичные полномочия зависят от объема и характера взаимодействия органов публичной власти.

В.В. Баранча [1, с. 10] определяет формирование трех моделей особых правовых режимов на отдельных территориях, используя правовое прогнозирование, направленное на:

- 1) инвестирование в социальный капитал (наукоемкость и др.);
- 2) развитие инфраструктуры (особые экономические зоны, территории опережающего развития);
- 3) государственное управление (федеральная территория «Сириус»).

К.В. Онищенко [2, с. 41] отмечает, что отдельные территориальные преференциальные режимы вследствие их разнообразия и несостоятельности методов оценки их эффективности не могут быть встроены в систему стратегического планирования России. В тоже время автор, выделяя характерные черты отдельных территориальных преференциальных режимов, подчеркивает их необходимость не только для решения публично-правовых задач, но и для обеспечения уровня и качества жизни населения.

С.А. Авакьян [3, с. 15], рассуждая о периодически создаваемых различных «зонах», в частности, применительно к Сколково, в котором «территорией, равной муниципальному образованию, руководит некая управляющая компания», констатирует, как эти «зоны» сочетаются с федеративной организацией страны. Аналогична

правовая позиция Конституционного суда РФ¹, которая выражается в том, что субъект частного права с особым правовым статусом не наделен конституционными полномочиями органов публичной власти и не может совершать действия, характерные исключительно для органов публичной власти.

Е.В. Гриценко [4, с. 4] выделяет различные модели организации публичной власти на особых территориях, которые не зависят от предназначенности территориального образования. В основу системообразующих критериев разграничения полномочий органов публичной власти первостепенными и определяющими выделяются ключевые признаки, общие черты и особенности функционирования. К таким моделям организации публичной власти относится публичное управление:

1) на территориях городов федерального значения, предполагающее взаимодействие региональных и местных органов власти во внутригородских образованиях (ст. 86, 87 федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ); ст. 59 федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – закон № 414-ФЗ));

2) на территориях наукоградов (ст. 86 закона № 33-ФЗ, п. 3 ст. 60 закона № 414-ФЗ), закрытых административно-территориальных образований (ст. 86 закона № 33-ФЗ, п. 3 ст. 60 закона № 414-ФЗ), северного завоза (ст. 86, 90 закона № 33-ФЗ), административных центров (столиц) субъектов РФ (ст. 86, 87 закона № 33-ФЗ, п. 2 ст. 60 закона № 414-ФЗ), зонах территориального развития (ст. 86 закона № 33-ФЗ), приграничных территориях (ст. 86 закона № 33-ФЗ) с сохранением статуса муниципального образования с узкофункциональными полномочиями, с передачей не свойственных ему полномочий органов государственной власти, а также с перераспределением полномочий между органами публичной власти;

3) с сохранением статуса муниципального образования, но с изъятием полномочий у региональных и местных органов публичной власти и передачей их специальным субъектам частного права для осуществления управления имуществом комплексом на территории муниципального образования (ст. 86 закона № 33-ФЗ, п. 3 ст. 60 закона № 414-ФЗ);

4) создание уникального публично-правового образования (федеральной территории) и выведе-

ние его из юрисдикции региона и муниципального образования (ст. 86 закона № 33-ФЗ, п. 2 ст. 60 закона № 414-ФЗ), при этом орган публичного управления на данной территории сочетает функциональные полномочия всех уровней власти.

Следовательно, статутом публичного управления на отдельных территориях с особым правовым режимом является либо перераспределение полномочий между органами публичной власти разного уровня, либо передача публично значимых функций органов публичной власти, созданным ими субъектам частного права (управляющим компаниям и иным лицам), либо создание нового органа публичного управления, которому свойственны функциональные полномочия всех уровней власти.

Материалы и методы

При написании статьи автор опирался на следующие материалы: российское законодательство, регулирующее организацию публичной власти на территориях с особым правовым режимом, в частности на территориях опережающего развития; рассмотрена правовая аргументация исследователей относительно правового положения органов публичной власти и управляющей компании на территориях опережающего развития; приведены материалы правоприменительной практики в искомой области.

Методологическую базу исследования составил комплекс общенаучных, а также специальных методов познания, таких как формально-юридический, логический, сравнительно-правовой и др.

Результаты исследования

В настоящее время особый интерес вызывает взаимодействие органов публичной власти на территориях опережающего развития, в которых часть публичных полномочий сосредоточена у субъектов частного права (управляющей компании) для осуществления управления имуществом комплексом муниципального образования в рамках развития его инфраструктуры.

Дефиниция «территория опережающего развития» дана в одноименном федеральном законе от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (далее – закон № 473-ФЗ): «часть территории субъекта РФ, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения» (ст. 2).

Федеральный законодатель при создании территории опережающего развития предусмотрел:

а) функционирование на равных началах органов управления: органов публичной власти и специального учрежденного субъекта в частноправовой форме (управляющей компании). Органы публичной власти осуществляют свои полномочия на территории опережающего развития, наделенной новой конституционно-правовой правосубъектностью, путем создания единоличного органа управления (уполномоченного федерального органа) (ст. 7 закона № 473-ФЗ), совместного органа управления (наблюдательного совета) (ст. 6 закона № 473-ФЗ). Кроме этого, существует частноправовая организационная форма управления – управляющая компания (публичное акционерное общество со 100% участием РФ) с собственными функциональными полномочиями, переданными на основании соглашения от региональных и местных органов власти;

б) управляющая компания выполняет публичные функции (полномочия по управлению переданными из публичной собственности земельными участками, объектами капитального (некапитального) строительства, территориальному планированию муниципального образования, развитию транспортной инфраструктуры, ЖКХ и т.д.) на данной территории, а также осуществляет взаимодействие с иными хозяйствующими субъектами (резидентами) путем подписания соглашения;

в) создание особого правового режима, используя кластерный подход к территориальному развитию, имеющий кумулятивный эффект для развития предпринимательской и иной деятельности;

г) баланс публичных и частных интересов (ускоренное развитие территории и поддержка жизнеобеспечения населения).

Территория опережающего развития может занимать территорию одного или нескольких муниципальных образований в конкретном субъекте РФ (п. 4 ст. 3 закона № 473-ФЗ). Кроме этого, в состав территории опережающего развития могут входить иные территории с особым правовым режимом:

- созданные на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) (84 наименования);

- созданные на территориях моногородов и включенные в состав Дальневосточного федерального округа (1 наименование);

- созданные на территориях закрытых административных территориальных образований (8 наименований);

- иные территории (созданные на акваториях водных объектов) (17 наименований).

Однако законодатель предусмотрел запрет на включение в состав территории опережающего развития особой экономической зоны (п. 8 ст. 3 закона № 473-ФЗ). Аналогичный запрет усматривается и в федеральном законе от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особо экономических зонах в Российской Федерации»¹ (п. 3 ст. 4). Данное обстоятельство можно объяснить возложением схожих функциональных полномочий на указанные территории с особым правовым режимом (таб. 1).

Следовательно, основными индикаторами, определяющими правовой статус территорий опережающего развития, являются: автономность управляющей компании по управлению территорией с особым правовым режимом; управляющая компания – акционерное общество – обладает полномочиями органов публичной власти; сочетание автономности управляющей компании и ее комплексного взаимодействия с органами публичной власти в вопросах координации и контроля деятельности резидентов; осуществление деятельности резидентов происходит на основании соглашения с управляющей компанией.

Следует отметить некоторые дефекты конструкции управляющей компании, предложенной законодателем, при рассмотрении через призму корпоративного права.

Во-первых, управляющая компания (акционерное общество) обладает несвойственными правами и обязанностями властного характера (ст. 8, 10 закона № 473-ФЗ).

Во-вторых, участником предпринимательской деятельности на этой территории становится тот резидент, который вступил в договорные обязательства с управляющей компанией, что нарушает принципы свободы предпринимательства и договора (ст. 13 закона № 473-ФЗ).

В-третьих, управляющей компании переходят в собственность (аренду) земельные участки и иное недвижимое имущество от публично-правовых образований (ст. 9 закона № 473-ФЗ). При этом отчуждении земельных участков резидентам происходит по цене, равной их кадастровой стоимости. По мнению А.П. Алексеенко [5, с. 39], государственные и муниципальные земли реализуются по заниженным ценам резидентам этой

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

Территории опережающего развития		Особая экономическая зона
Национальные территории опережающего развития	Международные территории опережающего развития	
Создание		
Постановление Правительства РФ	Международный договор Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства РФ
Территория		
Одно или несколько муниципальных образований субъекта РФ	Дальневосточный федеральный округ	Часть территории РФ, субъект РФ
Резиденты		
Индивидуальные предприниматели, юридические лица	Юридические лица	Индивидуальные предприниматели, юридические лица
Публичный доступ к информации о резиденте		
Присутствует	Отсутствует	Присутствует
Меры государственной поддержки инвесторам		
Присутствуют	Присутствуют только при условии создания высокотехнологичных производств	Присутствуют
Модель управления		
Учреждение РФ специального субъекта в частноправовой форме (управляющей компании)		Централизованная система управления (органы публичной власти и управляющая компания) или федеральный уполномоченный орган либо исполнительный орган субъекта РФ (администрация)
Деятельность		
Производственная и иная хозяйственная деятельность с привлечением инвестиций		Производственная и иная хозяйственная деятельность с применением свободной таможенной зоны
Срок существования территории		
70 лет с возможностью продления		49 лет без возможности продления

Таблица 1. Функциональные признаки территорий опережающего развития и особой экономической зоны

территории. Однако множество примеров правоприменительной практики¹, в которых договоры об отчуждении признаны недействительными сделками, вследствие продажи управляющей компанией земельных участков гражданам, а не ли-

цам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, вопреки требованиям п. 2 ст. 2 закона № 473-ФЗ. Еще одно обстоятельство, на которое необходимо обратить внимание в данном случае – происходит нарушение прав и обязанностей

¹ Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 27.04.2026 по делу № 33-782/2026 (УИД 41RS0002-01-2025-002803-15) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.06.2026).

муниципальных образований, которые лишаются поступлений ресурсов в бюджет.

Наконец, наблюдается ограничение прав граждан на решение вопросов местного значения, проживающих на данной территории, вследствие передачи полномочий органов местного самоуправления управляющей компании.

А.Л. Белоусов [6, с. 146] отмечает недостатки специального преференциального правового режима для ведения предпринимательской деятельности на территориях опережающего развития, выражающиеся в отсутствии мотивации резидентов «выходить за пределы обозначенной территории и развивать свой бизнес в остальной части региона».

Обсуждение и заключение

На основании вышеизложенного мы приходим к следующим выводам:

- стандартами взаимодействия органов публичной власти на территориях с особым правовым режимом являются перераспределение полномочий между органами публичной власти разного уровня, либо изъятие части полномочий у органов публичной власти и передача их специальным субъектам частного права, либо создание органа публичного управления, объединяющего функциональные полномочия трех уровней власти;
- особенность организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом не зависит от цели и их назначения, а отражается в форме и характере взаимоотношений между органами публичной власти, а также возможности

перераспределения полномочий не только между органами публичной власти, но и передачи части публичных полномочий на основании закона субъектам частного права для осуществления предпринимательской деятельности на конкретной территории;

- другая особенность организации публичного управления на данной территории выражается в том, что муниципальное образование сохраняется как субъект управления, но с ограниченными полномочиями для решения вопросов местного значения;

- решение о создании территории опережающего развития принимается на федеральном уровне (Правительством РФ);

- территории опережающего развития наделяются особым правовым статусом (новой конституционно-правовой правосубъектностью) на конкретно-определенный срок (70 лет);

- публичное управление на территории опережающего развития осуществляется в частно-правовой организационной форме путем передачи особо значимых функций органов публичной власти конкретному созданному лицу – управляющей компании. Кроме этого, наблюдается перераспределение (изъятие) части полномочий региональных и местных органов в интересах федерального органа;

- специальный правовой режим на территории опережающего развития основан на кластеровом подходе, который кумулирует развитие предпринимательской и иной деятельности;

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Баранча В.В. Построение стратегических моделей в правовом прогнозировании // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 4. С. 9–13.
2. Онищенко К.В. Понятие и признаки территориальных преференциальных режимов: конституционно-правовые аспекты институционализации и финансового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 40–47.
3. Авакьян С.А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. Т. 64. № 1. С. 3–21.
4. Гриценко Е.В. Конституционная география России: как не заблудиться в лабиринтах особых режимов и статусов территорий? // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 3. С. 4–42.
5. Алексеенко А.П. Управляющая компания территории опережающего развития: особенности правового положения // Юрист. 2015. № 21. С. 27–31.
6. Белоусов А.Л. Направления совершенствования специальных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право. 2024. № 1. С. 136–151.

REFERENCES

1. Barancha V.V. Postroenie strategicheskikh modelej v pravovom prognozirovanii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2025. № 4. S. 9–13.
2. Onishchenko K.V. Ponyatie i priznaki territorial'nyh preferencial'nyh rezhimov: konstitucionno-pravovye aspekty institucionalizatsii i finansovogo regulirovaniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2024. № 1. S. 40–47.
3. Avak'yan S.A. O roli konstitucionnogo prava v usloviyah novyh zadach i konceptual'nyh reshenij dlya politicheskogo budushchego Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo. 2023. T. 64. № 1. S. 3–21.
4. Gricenko E.V. Konstitucionnaya geografiya Rossii: kak ne zabludit'sya v labirintah osobykh rezhimov i statusov territorij? // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2024. № 3. S. 4–42.
5. Alekseenko A.P. Upravlyayushchaya kompaniya territorii operezhayushchego razvitiya: osobennosti pravovogo polozheniya // Yurist. 2015. № 21. S. 27–31.
6. Belousov A.L. Napravleniya sovershenstvovaniya special'nyh pravovykh rezhimov osushchestvleniya predprinimatel'skoj deyatel'nosti // Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. 2024. № 1. S. 136–151.



Информация об авторе:

Фазлиева Лилия Канзеловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, e-mail: lkfaz@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Fazlieva Liliya K., Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Civil Law Disciplines, the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, e-mail: lkfaz@mail.ru

The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 19.06.2026.

Статья принята к публикации: 30.09.2026.

Статья опубликована онлайн: 30.09.2026.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.