

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗАКРЫТЫХ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ**

*Аннотация.* Статья посвящена проблеме правового статуса закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в условиях действующего законодательства Российской Федерации. В статье рассматривается правовое положение и основные признаки ЗАТО. Особое внимание уделяется ограничениям прав и свобод, связанных с режимом безопасного функционирования ЗАТО.

*Ключевые слова:* правовой статус, закрытые административно-территориальные образования, особый режим безопасности, ограничения прав и свобод.

**Yu. R. Kildeeva**

**LEGAL STATUS OF CLOSED  
ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL FORMATIONS**

*Abstract.* The article analyses the legal status of the closed administrative-territorial formations (CATF) under the existing legislation of the Russian Federation. The article deals with the legal status and the main features of the closed city. Special attention is paid to the rights and freedoms related to safe operation of the closed regime.

*Key words:* legal status, closed administrative-territorial entities, the special security regime, restrictions on rights and freedoms.

Полемика относительно правового статуса ЗАТО, особенностей его правового регулирования, возможных ограничений конституционных прав и свобод граждан на его территории, условий общей социальной компенсации, бюджетной обеспеченности и т.п. периодически возникает как в научных кругах, так и среди должностных лиц, прямо или косвенно связанных с деятельностью ЗАТО.

В соответствии с ФЗ РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» определен правовой статус закрытого административно-территориального образования (ЗАТО), закреплен порядок со-

здания, упразднения ЗАТО и изменения его границ, определены особенности местного самоуправления в ЗАТО, формирования бюджета ЗАТО, землепользования в ЗАТО, предусмотрены гарантии и компенсации гражданам, проживающим и работающим в ЗАТО. Однако на сегодняшний день законодательство не дает четких ответов на многие вопросы, касающиеся совершенствования правового поля, в рамках которого существуют и развиваются ЗАТО. Это и их внутреннее территориальное устройство, структура органов местной власти и их взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти, права и гарантии населения ЗАТО как особых территориальных субъектов.

Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) – городской округ, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Для закрытых административно-территориальных образований характерны следующие отличительные признаки:

- в ЗАТО в обязательном порядке должны быть сформированы органы местного самоуправления, реализующие свои полномочия в соответствии с ФЗ РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с учетом отдельных особенностей, предусмотренных федеральным законодательством;

- ЗАТО – это территориальное образование, т.е. территория с четко установленными границами;

- в пределах территории ЗАТО должны быть расположены или промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению, утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, или военные объекты, или иные объекты (подобная формулировка оставляет перечень видов объектов, которые располагаются на территории ЗАТО, открытым);

- для предприятий или объектов, расположенных на территории ЗАТО, должен быть установлен соответствующим нормативным актом особый режим, включающий в себя три обязательных элемента – обеспечение безопасного функционирования, охрану государственной тайны и создания специальных условий проживания граждан;

– на территории ЗАТО допускается и фактически применяется ограничение отдельных конституционных прав и свобод человека и гражданина в пределах, установленных федеральным законодательством [1].

Для того, чтобы присвоить образованию статус ЗАТО, необходимо соответствие всем признакам, а также специальное решение Президента Российской Федерации, так как данный вопрос находится в исключительной компетенции Президента. Согласно ст.2 п.2. ФЗ «О ЗАТО», только Президент Российской Федерации принимает решение о создании, упразднении ЗАТО и изменении его границ.

В настоящее время в 22 субъектах РФ действуют 42 закрытых административно-территориальных образования, на территории которых расположены предприятия и объекты с различной ведомственной подчиненностью, из них:

- 10 объектов в ведении Государственной Корпорации по атомной энергии «Росатом»;
- 26 объектов в ведении Министерства обороны РФ;
- 5 объектов в ведении Федерального космического агентства;
- 1 объект в ведении Министерства промышленности и торговли [1].

Возможность создания (преобразования) ЗАТО следует рассматривать в четырех вариантах:

- создание ЗАТО на территории обычного муниципального образования;
- создание ЗАТО на территории военного городка;
- создание нового ЗАТО путем объединения нескольких ЗАТО в одно (фактически имеет место преобразование ранее существующего ЗАТО в другое, но с сохранением статуса ЗАТО);
- создание ЗАТО на территории строящегося специального объекта [1].

По определению ФЗ «О ЗАТО», закрытое административно-территориальное образование – это прежде всего территориальное образование, для которого устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, а также особый режим проживания граждан.

Под особым режимом безопасного функционирования ЗАТО законодательство понимает:

- 1) установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования (в том числе колючей проволоки);

2) ограничения на въезд и постоянное проживание граждан на территории секретного города (поселка);

3) ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

4) ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами и недвижимостью, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание.

Решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного ЗАТО принимается Правительством Российской Федерации. Ответственность за организацию и обеспечение особого режима в запретной зоне возлагается на начальника объекта.

Органы местного самоуправления закрытого образования в соответствии с законодательством Российской Федерации участвуют совместно с начальником объекта и представителем органа федеральной службы безопасности в обеспечении особого режима на территории закрытого образования, за исключением территории объекта.

Основой обеспечения особого режима является установление особых условий пребывания граждан на территории закрытого образования [2].

Пристального внимания заслуживает и вопрос организации на территории ЗАТО пропускного режима. Система пропусков - неотъемлемая часть организации КПП и охраны государственной тайны.

Инструкция о пропускном режиме определяет:

1) порядок доступа граждан и въезда (выезда) транспортных средств на территории закрытого образования и объекта;

2) порядок вноса (выноса), ввоза (вывоза) грузов, специальных грузов, документов и материальных ценностей;

3) перечень должностных лиц, имеющих право принятия решений об оформлении и выдаче пропусков соответствующих видов;

4) порядок контроля за обоснованностью выдачи пропусков, своевременностью их изъятия и погашения.

В результате введения особого режима безопасного функционирования на территории закрытого административно-территориального образования, который предусматривает специальные условия проживания граждан, происходит ограничение конституционных прав граждан.

Целями введения такого режима являются:

– обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;

– обеспечение защиты сведений о ядерном оружии, ядерных вооружениях, других видах вооружений и военной техники, составляющих государственную тайну;

– пресечение террористических, диверсионных и иных противоправных действий;

– обеспечение безопасных условий для работы и проживания граждан [3].

Все ограничения прав связаны с ограничением права на въезд в ЗАТО. Они отвечают общепризнанным принципам ограничения прав (ч. 3 ст. 55 КРФ) и свобод человека и гражданина: 1) ограничение должно вводиться только законом; 2) оно не должно умалять право, т.е. затрагивать его сущность; 3) законодательное установление должно соответствовать Конституции; 4) ограничение допускается только в строго ограниченных целях; 5) ограничение должно носить оправданный характер; 6) закон в этом случае должен быть ясным, точным и понятным, не допускающим двойного толкования; 7) ограничение не должно носить дискриминационный характер; 8) такой закон должен иметь соответствующие пределы; 9) природа возможных ограничений должна вытекать из природы права, подлежащего ограничению [4].

Гарантии прав человека и гражданина в условиях соблюдения особого режима безопасности – центральная проблема российского законодательства о ЗАТО.

В законодательном определении нуждаются следующие положения.

Необходимо на уровне закона установить круг лиц, которым разрешается въезд как для постоянного проживания, так и для временного пребывания на территории закрытого образования, предусмотренный Положениями «Об обеспечении особого режима в ЗАТО», утвержденными Постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г. № 655. К тем лицам, которые названы в данных Положениях, следует добавить: граждан, которые прибывают в гости (временное пребывание), лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и имеющих действительный вид на жительство (временное пребывание), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории ЗАТО (постоянное проживание).

Утверждаемые в соответствующем ЗАТО инструкции представляют возможность по-разному осуществлять порядок доступа граждан и въезда (выезда) транспортных средств на территории закрытого образования и объекта, порядок вноса (выноса), ввоза

(вывоза) грузов, специальных грузов, документов и материальных ценностей. В связи с этим следует закрепить в законе основы единообразного осуществления пропускного режима на территорию закрытого образования и территорию объекта.

Необходимо на законодательном уровне определить то, в какой мере ограничивается право на передвижение в ЗАТО, в каком порядке и как процедурно осуществляется въезд на территорию ЗАТО и выезд (это следует из ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации).

Нуждается в законодательном определении и система жизнеобеспечения населения посредством продовольственного снабжения, система медицинской помощи населению и санитарно-противоэпидемической защиты его; вопрос расселения людей, потерявших связь с предприятиями, объектами ЗАТО, по России (а может быть и в странах ближнего зарубежья) в целях снижения количества потенциальных жертв в случае аварий, например, аналогичных Чернобыльской.

Необходимо привести норму об ограничении права на выезд за границу граждан, проживающих на территории ЗАТО по частным вопросам (туризм, частное приглашение, лечение, отдых и т.д.). Это определяется тем, что Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании называет в качестве основания для ограничения права граждан на выезд за границу – «участие в работах, связанных с эксплуатацией экологически опасных производств», а Закон не содержит такого основания.

Сделанные выводы могут в последующем быть использованы при совершенствовании законодательства, а также в научно-практической деятельности.

### Библиографический список

1. Байдаров Д. Ю. Закрытое административно-территориальное образование в Российской Федерации: организационные и правовые аспекты : моногр. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2012. – 226 с.
2. Власенко А. А. Правовое регулирование особого режима безопасного функционирования ЗАТО // Право: теория и практика. – 2007. – № 6. – С. 35–37.
3. Новохацкий В. И. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) как особые хозяйственные системы в современных условиях // Экономико-правовой вестник. – 2009. – № 1. – С. 13–15.

4. Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 42–44.

### Referenses

1. Bajdarov D. JU. Zakrytoe administrativno-territorial'noe obrazovanie v Rossijskoj Federacii: organizacionnye i pravovye aspekty : monogr. – Penza : Izd-vo PGU, 2012. – 226 s.

2. Vlasenko A. A Pravovoe regulirovanie osobogo rezhima bezopasnogo funkcionirovanija ZATO // Pravo: teorija i praktika. – 2007. – № 6. – S. 35–37.

3. Novohackij V. I. Zakrytye administrativno-territorial'nye obrazovanija (ZATO) kak osobye hozjajstvennye si-stemy v sovremennyh uslovijah // JEkonomiko-pravovoj vestnik. – 2009. – № 1. – S. 13–15.

4. Novikov A. A. Struktura i polnomochija organov mestnogo samoupravlenija v zakrytyh administrativno-territorial'nyh obrazovanijah (ZATO) // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. – 2010. – № 2. – S. 42–44.

### Информация об авторе

Кильдеева Юлия Рафиковна – магистрант, Пензенский государственный университет, г. Пенза, e-mail: k-yu-r@yandex.ru

### Author

Kildeeva Yuliya Rafikovna – MS graduate student, Penza State University, Penza, e-mail: k-yu-r@yandex.