

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-40-65

К ВОПРОСУ О ПРЕОБРАЗОВАНИИ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

С.В. Праскова

Институт государственного права и национальной безопасности
ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
Иркутск, Российская Федерация
savap@mail.ru

Аннотация. В статье предлагается оценить возможные последствия преобразования ЗАТО в федеральные территории. Автор приходит к следующим выводам. Придание ЗАТО статуса федеральной территории позволит более точно определить его место в территориальном устройстве России, устранив ныне существующую двойственность правовой природы (как административно-территориального и как муниципального образования). Выход территории ЗАТО из состава территории субъекта РФ позволит решить проблему с несовпадением границ ЗАТО и регионов, но порядок создания, преобразования и упразднения ЗАТО существенно не изменится. В рамках федеральной территории закрытого типа появится возможность сформировать абсолютно новую систему государственных органов. Автор предлагает создать единую централизованную систему, управляемую главой ЗАТО, подотчетным профильному ведомству. При этом территориальные органы федеральных органов власти могут быть сохранены на территории ЗАТО только при необходимости. В части организации местного самоуправления предлагается отказаться от тождества территории ЗАТО и территории муниципального образования. Можно либо создать более мелкие муниципальные образования внутри федеральной территории закрытого типа, либо полностью отказаться от конструкции муниципального образования, финансируя деятельность органов местного самоуправления за счет бюджета федеральной террито-

© Праскова С.В., 2023

рии. В завершение автор приходит к выводу, что федеральная территория закрытого типа способна более эффективно обеспечить особый режим безопасного функционирования организаций и объектов.

Ключевые слова: закрытое административно-территориальное образование, закрытая территория, федеральная территория, организация публичной власти, местное самоуправление.

Для цитирования: *Праскова С.В.* К вопросу о преобразовании закрытых административно-территориальных образований в федеральные территории // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 4. С. 40–65. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-40-65

Дата поступления в редакцию: 19.07.2023.

TO THE QUESTION OF CONVERSION OF CLOSED ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL FORMATIONS INTO FEDERAL TERRITORIES

Praskova S.V.

Institute of state law and national security of the Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation
savap@mail.ru.

Abstract. The article proposes to evaluate the possible consequences of the transformation of closed administrative-territorial formation (CATFs) into federal territories. The author comes to the following conclusions. Giving CATF the status of a federal territory will make it possible to more accurately determine its place in the territorial structure of Russia, eliminating the current duality of its legal nature (as an administrative-territorial entity and as a municipal entity). The withdrawal of the CATF territory from the territory of a subject of the Russian Federation will solve the problem of the mismatch between the borders of CATFs and regions, but the procedure for creating, transforming and abolishing CATFs will not change significantly. Within the framework of the federal territory of a closed type, it will be possible to form a completely new system of state bodies. The author proposes to create a single centralized system managed by the head of a CATF, accountable to the relevant department. At the same time, territorial bodies of federal authorities can be retained on the territory of CATFs only if necessary. In terms of the organization of local self-government, it is proposed to abandon the identity of the territory of a CATF and the territory of the municipality. Either smaller municipalities within a closed federal territory should be created, or the structure of a municipality can be completely

abandoned, providing financing the activities of local governments at the expense of the budget of the federal territory. As a result, the author comes to the conclusion that a closed federal territory is able to more effectively provide a special regime for the safe functioning of organizations and objects.

Key words: closed administrative-territorial formation, closed territory, federal territory, public authority arrangement, local self-government.

For citation: Praskova S.V. To the question of conversion of closed administrative-territorial formations into federal territories // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. № 4. P. 40–65. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-40-65

Received: 19.07.2023.

Введение

Возможность создания федеральных территорий в России на основе существующих закрытых административно-территориальных образований (далее — ЗАТО) была озвучена¹ практически одновременно с внесением соответствующей поправки в Конституцию РФ². Однако за прошедшие три года, несмотря на первую апробацию института федеральных территорий, серьезное обсуждение этой темы не велось. Отсутствие дискуссий, отчасти, объясняется наличием в настоящий момент более насущных проблем, требующих внимания государства. Но даже с учетом существующей геополитической ситуации полное молчание по вопросу о возможности преобразования ЗАТО в федеральные территории говорит, скорее всего, об отсутствии политической заинтересованности в такой трансформации и, прежде всего, со стороны акторов ЗАТО. Имей соответствующие министерства или госкорпорации, ассоциации ЗАТО либо отдельное ЗАТО настоящее стремление к получению статуса федеральной территории, ситуация, наверняка, была бы иной.

Косвенное подтверждение отсутствия интереса к изменению парадигмы существования ЗАТО можно найти и при анализе его правового положения, урегулированного в Законе Российской

¹ См.: В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Interfax. — URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 27.06.2023); Лазарева Е. «В концепцию не вписываются». Как Россию поделят на федеральные территории // ФедералПресс. 2020. 17 июля. URL: <https://fedpress.ru/article/2538332> (дата обращения: 27.06.2023).

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования 04.07.2020).

Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»³ (далее — Закон о ЗАТО). Анализируя характер изменений, внесенных в этот закон за последние 20 лет, можно сделать вывод об исключительной стабильности правового режима ЗАТО. Последние принципиальные изменения он претерпел при реформе местного самоуправления, начатой в 2003 г. Но эта трансформация была неизбежна и закончилась формированием тройственного правового режима ЗАТО с экстраординарным разграничением полномочий между всеми уровнями публичной власти, а также особенностями установления и режима территории. К окончанию переходного периода реформы местного самоуправления правовой режим ЗАТО стабилизировался и в последующем существенное изменение на уровне закона претерпевал только статус и порядок формирования главы ЗАТО⁴. Безусловно, на уровне подзаконных актов происходило и происходит перераспределение отдельных полномочий и изменение порядка их реализации, но на концепцию правового режима это не влияет. Такое постоянство на фоне темпов изменения современного законодательства об организации публичной власти и бесконечных поисков оптимальной модели территориальной организации местного самоуправления свидетельствует только об одном — существующий правовой режим ЗАТО всех устраивает.

На основе этой посылки можно предположить, что в ближайшее время любые мысли о преобразовании ЗАТО в федеральные территории останутся в сфере интересов теоретической науки. Однако это не означает их бесполезность: наличие невостребованной теоретической концепции лучше, чем отсутствие востребованной. А, как показал опыт создания Федеральной территории «Сириус», вопрос о создании новой федеральной территории в России может одномоментно перейти в прикладную плоскость. В этой связи в рамках настоящего исследования автор намерен попытаться оценить возможные последствия придания ЗАТО статуса федеральных территорий.

Цель и пределы исследования

Приступая к изучению столь многоаспектной проблемы, следует сделать ряд оговорок.

³ О закрытом административно-территориальном образовании: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 // Российская газета. 1992. 26 авг.

⁴ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I), ст. 4230.

Во-первых, говоря о преобразовании ЗАТО в федеральную территорию, автор имеет в виду не создание территориального образования неопределенной природы в единственном числе с присутствиями только ему особенностями⁵, а придание всем или части территориальных единиц, объединенных родовым режимом ЗАТО, иного статуса родового характера. Дать исчерпывающий перечень характеристик, отличающих федеральные территории от других элементов территориального устройства России пока не представляется возможным. Однако принципиально важными на данный момент представляются две особенности: 1) федеральная территория не должна входить в состав территории субъекта Российской Федерации, являясь непосредственно частью территории России; 2) в федеральной территории должен отсутствовать региональный уровень публичной власти.

Во-вторых, необходимо учитывать, что проблематика ЗАТО — это вопрос не только и не столько юриспруденции, сколько социологии и экономики. Основная масса дискуссий вокруг ЗАТО в последние 20 лет ведется не вокруг определения полномочий, организационных основ публичной власти или особенностей решения вопросов местного значения, а относительно наполняемости бюджета ЗАТО, преодоления монопрофилированности этих образований, а также повышения качества жизни населения⁶. И это абсолютно объяснимо, поскольку модель организации публичной власти становится важнее наличия у населения постоянного заработка только в ситуации, когда власть совершенно не справляется со своими функциями. Потому и большинство юридических новаций в отношении ЗАТО в последние десятилетия носит ярко выраженный социально-экономический характер. Однако этот вопрос в данном исследовании не рассматривается. Прежде всего потому, что связь между выбором модели организации публичной власти и социально-экономической составляющей конкретной территории далеко не линейна. Хотелось бы верить, что существует такой публично-правовой механизм, чтобы вернуть ЗАТО в состояние «отдельных островков материального благополучия,

⁵ Эта оценка дана не только в отношении Федеральной территории «Сириус», но и других предшествующих ей «штучных» экспериментов — Инновационного центра «Сколково», свободного порта Владивосток и др.

⁶ См.: *Роготень Н.Н.* Социально-экономическая ситуация в населенных пунктах, имеющих особый статус (часть 1) // *Социальные отношения.* 2016. № 3 (18). С. 70–77; *Абдулманапов С.Г., Меджидов З.У.* Перспективы социально-экономического развития населенных пунктов с особым статусом // *Вестник Челябинского государственного университета.* 2019. № 3 (425). С. 12–19.

свободных от промышленных загрязнений, бытовых неурядиц и прочих негативных явлений больших городов»⁷, но одного придания статуса федеральных территорий для этого явно будет недостаточно.

Во-вторых, автор ранее уже обращался к вопросу о возможности отнесения ЗАТО к федеральным территориям. В том числе, высказывал мысль о том, что особый режим ЗАТО существенно отличается от ординарного порядка осуществления публичной власти в Российской Федерации и в наибольшей степени подходит для преобразования в федеральную территорию⁸. Эта позиция осталась прежней. Однако до 2020 г. создание федеральных территорий в России было принципиально невозможно, потому и эта проблема рассматривалась с абстрактной позиции: «что есть такого особенного в России, что может быть похожим на федеральные территории?». В настоящий же момент речь идет не об описании «странностей» правового режима ЗАТО, а об оценке возможных перспектив его преобразования в федеральную территорию. Вместе с тем, отмеченные ранее отклонения в разграничении полномочий между уровнями публичной власти, определении территории ЗАТО, ограничениях гражданских прав его жителей, а также иные специфичные составляющие правового режима ЗАТО не изменились и приняты нами в качестве отправной точки.

Таким образом, целью настоящего исследования является выявление тех аспектов реализации публичной власти на территории ЗАТО, которые могут претерпеть существенные изменения в связи с их преобразованием в федеральные территории.

Представляется, что для достижения обозначенной цели необходимо осветить следующие особенности правового режима ЗАТО:

- место ЗАТО в территориальной организации Российской Федерации;
- создание, преобразование, упразднение ЗАТО, определение и изменение его границ;
- система органов публичной власти в ЗАТО и разграничение полномочий;
- осуществление местного самоуправления на территории ЗАТО.

⁷ Медведев Ж.А. Взлет и падение «большой» советской науки // Свободная мысль. 1993. № 5. С. 22.

⁸ Праскова С.В. Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц // Академический юридический журнал. 2014. № 4 (58). С. 18–19.

Место ЗАТО в территориальной организации Российской Федерации

Для того чтобы определить, как изменится место ЗАТО в политико-территориальной и административно-территориальной структуре Российской Федерации после гипотетического преобразования, необходимо определить, какое место оно занимает в них сейчас. А это достаточно проблематично.

В научной литературе по вопросу о правовой природе ЗАТО не столько нет ясности, сколько даже не предпринимаются попытки ее осмысления. В определенном контексте ЗАТО используется в смысле «муниципальное образование» или «городской округ»⁹, в другом — как стратегически важный социально-экономический комплекс¹⁰. Казалось бы, это странно при условии, что сам термин «закрытое административно-территориальное образование» создан путем добавления признака к наименованию родовой территориальной единицы. И статья 1 Закона о ЗАТО дает его легальную дефиницию через категорию «административно-территориального образования». Однако такая разнородность вполне оправданна.

Изначально в 1992 г. ЗАТО понималось только как административно-территориальная единица. Выбор административно-территориального устройства как основы для установления особого режима на тот момент являлся практически единственно возможным, так как еще не была сформирована не только система муниципальных образований, — не существовала сама категория муниципального образования. Однако с течением времени потребовалась «привязка» ЗАТО к муниципальному устройству. Она была осуществлена через тождество территории, но не статуса. Поясним этот тезис.

До 2004 г. абзац первый пункта 2 статьи 1 Закона о ЗАТО определял ЗАТО через термин «административно-территориальная единица». Но в ходе реформы местного самоуправления¹¹ он претерпел

⁹ См.: *Дворяжкина Е.Б.* Межбюджетные трансферты в структуре бюджетов закрытых атомных городов — территорий новой индустриализации: эмпирическое исследование // *Известия Байкальского государственного университета*. 2018. Т. 28. № 2. С. 186–200.

¹⁰ *Файков Д.Ю.* Системные трансформации закрытых административно-территориальных образований: автореф. дисс. ... д.э.н. М., 2011. С. 3.

¹¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

принципиальные изменения и в настоящий момент предусматривает, что «вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа». При этом пункт 1 той же статьи до 2011 г.¹² определял ЗАТО через неопределенный термин «территориальное образование», тогда как в действующей его редакции ЗАТО определяется через «административно-территориальное образование». Таким образом, законодатель намерено создал двойственность правовой природы ЗАТО: оно остается единицей административно-территориального устройства, территориально совпадая с муниципальным образованием — городским округом. Однако тождества между административно-территориальным образованием и муниципальным образованием нет, хотя и принципиально разделить их тоже невозможно.

Одновременно у ЗАТО имеется третий элемент его природы — оно является научно-производственным комплексом, функционирование которого требует особого режима безопасности. Эта сторона сущности ЗАТО носит больше экономический, чем юридический характер, но именно она является основой особого режима ЗАТО, причиной его институционального обособления. В качестве закрытой такая административно-территориальная единица существует лишь до тех пор, пока существует научно-производственный комплекс и его деятельность требует особого режима безопасности. Поэтому ЗАТО следует понимать не только как административно-территориальное и муниципальное образование, но и как определенный имущественный комплекс, расположенный в пределах соответствующей территории.

В этой тройственной природе ЗАТО преобладающим элементом с формально-юридической точки зрения все-таки является административно-территориальное образование. По крайней мере, именно так определяет ЗАТО закон как в первоначальной, так и в действующей редакции (ст. 1). Также показательно, что в 2011 г. в преамбуле Закона о ЗАТО предмет регулирования был изменен со «статуса ЗАТО» на «правовой режим ЗАТО». Как представляет-

субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

¹² О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Федеральный закон от 22 ноября 2011 г. № 333-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6734.

ся, законодатель стремился подчеркнуть, что ЗАТО не может обладать статусом в силу того, что единица административно-территориального устройства не является субъектом, она является объектом правового регулирования. Аналогично положение и научно-промышленного комплекса, в какой бы форме он ни был представлен, — это имущество, объект правовых отношений. Иное дело муниципальное образование, являющееся разновидностью публично-правового образования, которое выступает субъектом как публично-правовых, так и частноправовых отношений, и к которому в полной мере применима категория «правовой статус»¹³. Согласимся с мнением И.В. Лексина, что ЗАТО как административно-территориальное образование субъектом права не является, тогда как ЗАТО как муниципальное образование обладает общей и конституционной правосубъектностью¹⁴.

Однако в территориальном устройстве России ЗАТО представлено в двух ипостасях: как административно-территориальное образование и как муниципальное образование. Рассмотрим обе.

С ЗАТО как муниципальным образованием все достаточно просто. Являясь городским округом, оно входит в систему муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации наряду с другими муниципальными образованиями «верхнего уровня». Выбор вида городского округа для ЗАТО явно не случаен. Для целей обеспечения особого режима функционирования научно-производственного комплекса двухуровневая система муниципальных образований вообще мало пригодна. Но важнее другое: городской округ из всех видов муниципалитетов в наименьшей степени связан с иными элементами муниципального устройства. Так, элементы двухуровневой системы (муниципальные районы и поселения, а также городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы) связаны общностью территории и населения, внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения связаны между собой

¹³ В этой связи категоричные возражения вызывает тезис И.В. Зернова, который считает ЗАТО видом публично-правового образования. При этом удивление вызывает не только его безапелляционное утверждение о существовании в России «иных публично-правовых образований» (кроме государства, субъектов федерации и муниципальных образований), но и отнесение к ним ЗАТО, аргументированное причислением «ЗАТО к городским округам (пусть и закрытого типа)» (см.: *Зернов И.В. Публично-правовое образование — новая конституционная парадигма // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» 2021. Т. 9. № 2 (34). С. 128–129.*

¹⁴ *Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 94–95.*

единством городского хозяйства. Городские же округа могут существовать совершенно изолированно от иных муниципальных образований. Как представляется, именно это свойство городского округа и позволяет ЗАТО без особых коллизий и оговорок быть частью системы муниципального устройства.

А вот место ЗАТО в территориальной организации России в качестве административно-территориального образования вызывает массу вопросов. Принято считать, что ЗАТО входят в систему административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации наряду с такими ординарными единицами «верхнего уровня» как районы и города регионального значения¹⁵. Однако это вхождение весьма условно. В настоящий момент административное деление практически утратило свое функциональное предназначение служить основой для организации территориальных органов государственных органов, будучи вытеснено муниципальным устройством. Одновременно территория ЗАТО в большей степени изолирована от остальной части территории субъекта Российской Федерации, чем связана с ней. И эта изоляция имеет как буквальное выражение в виде обозначения границ на местности и введения пропускного режима, так и в ослабленном объеме полномочий региональных органов власти на этой территории. Наконец, даже находясь в рамках системы административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, ЗАТО практически полностью изъято из предмета регулирования региональных законов об административно-территориальном устройстве¹⁶, что делает такое вхождение фиктивным.

¹⁵ О системе административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации см.: Конституционное право: учебное пособие / под редакцией А.В. Юрковского. Издание 2-е, переработанное и дополненное. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. С. 425–442.

¹⁶ Показательно в этом плане законодательство Красноярского края. Согласно пункту 7 статьи 6 Закона Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» (Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. 28 июня. № 31(402) закрытое административно-территориальное образование — это административно-территориальная единица, статус которой устанавливается федеральным законодательством. И более данный закон никоим образом не регулирует вопросы, связанные с ЗАТО. Изъяты ЗАТО и из предмета правового регулирования Закона Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4765 «О перечне административно-территориальных единиц и территориальных единиц Красноярского края» (Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. 5 июля. № 33(404). Таким образом, законодатель Красноярского края прямо отказался от регулирования вопросов, связанных с ЗАТО, хотя и не игнорирует их существование.

Из этого следует, что уже сейчас ЗАТО следует считать скорее единицей территориального устройства Российской Федерации, чем ее субъектов¹⁷. И именно это умозаключение позволило нам до внесения изменений в часть 1 статьи 67 Конституции РФ оценить правовой режим ЗАТО с точки зрения наличия или отсутствия признаков федеральной территории¹⁸. Основные выводы в этой части не изменились. Но существование административно-территориальных единиц Российской Федерации, не говоря уж об их месте в системе территориального устройства, наукой и законодателем не признано, поэтому место ЗАТО как административно-территориального образования в ныне действующей системе территориального устройства России четко не определено.

Отталкиваясь от этого тезиса, можно предположить, что придание ЗАТО статуса федеральной территории не изменит его места в системе территориального устройства Российской Федерации, а скорее позволит четко определить его.

Во-первых, будучи окончательно решенным, вопрос о невхождении территории ЗАТО в состав территории субъекта Российской Федерации, позволит и формально «извлечь» ЗАТО из системы административно-территориального устройство региона.

Во-вторых, вопрос о характере вхождения ЗАТО в территориальную структуру Российской Федерации также будет решен, поскольку действующая формулировка части 1 статьи 67 Конституции РФ предполагает федеральные территории в качестве самостоятельного элемента территории России, что подтверждено Конституционным Судом РФ¹⁹.

И, в-третьих, это позволит уйти от двойственности правовой природы. Тождественность ЗАТО как административно-тер-

¹⁷ Схожую позицию высказывает И.В. Лексин, утверждая, что даже в постсоветский период ЗАТО фактически остались под прямым федеральным управлением (см.: *Лексин И.В.* Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 29).

¹⁸ *Праскова С.В.* Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц // Академический юридический журнал. 2014. № 4 (58). С. 18–19.

¹⁹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

риториального образования и как муниципального образования принципиально обусловлено только одним обстоятельством — необходимостью единого бюджета, которым административно-территориальная единица не обладает. В то время как федеральная территория может обладать самостоятельным бюджетом. Если эта проблема будет решена, то отпадет необходимость не только в тезисе «ЗАО = городской округ», но и в самом создании на территории ЗАО муниципального образования (это не означает отсутствие местного самоуправления, но к подробному рассмотрению этого вопроса вернемся ниже).

Таким образом, преобразование ЗАО в федеральную территорию позволит более четко определить его место в системе территориального устройства России и устранить искусственно созданную двойственность правовой природы.

Создание, преобразование, упразднение ЗАО, определение и изменение его границ

Общепризнанной особенностью правового режима ЗАО является процедура его создания, преобразования или упразднения. Как известно, решение по этим вопросам принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации. С органами государственной власти субъектов Российской Федерации согласуются только предложения об установлении административной подчиненности и границах ЗАО (статья 2 Закона о ЗАО). Собственно, это один из основных аргументов, почему уже в настоящий момент ЗАО следует считать единицей территориального устройства России, а не ее субъектов.

Оценивая перспективы наделения ЗАО статусом федеральных территорий, можно с большой долей вероятности предположить, что несмотря на это преобразование, порядок его создания, преобразования и упразднения не претерпит изменений. Часть 1 статьи 67 Конституции РФ предусматривает, что федеральные территории могут создаваться в соответствии с федеральным законом. Однако это не означает, что решение о создании или ликвидации каждой конкретной федеральной территории будет приниматься отдельным федеральным законом. Вполне оправданным представляется принятие базового федерального закона о федеральных территориях закрытого типа, в котором будет воспроизведен уже апробированный порядок создания, преобразования и упразднения ЗАО²⁰.

²⁰ Отметим, что действующая редакция части 10 статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публич-

Даже если порядок будет частично изменен, отнесение этих полномочий к компетенции представительного органа представляется крайне маловероятным. В силу специфики научно-производственных комплексов, для обеспечения безопасного функционирования которых существуют ЗАТО, процесс принятия решения об их создании или упразднении, установлении или изменении границ всегда будет закрытым, осуществляться с участием минимального круга осведомленных людей и сугубо в рамках федерального уровня власти.

Аналогичные соображения можно высказать и в отношении неприменения к границам ЗАТО требований законодательства об учете мнения населения (абзац третий пункта 2 статьи 1 Закона о ЗАТО). По сути оно, безусловно, сохранится — при определении границ федеральной территории закрытого типа мнение населения учитываться не будет. Однако необходимость в самом таком правиле отпадет, поскольку граница ЗАТО перестанет быть границей муниципального образования.

Наконец, обратим внимание на то правило, что границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. Это положение безоговорочно признается одной из важнейших особенностей ЗАТО и даже его самостоятельным признаком²¹. Однако, на наш взгляд, данной норме придается не тот смысл, какой в нее вкладывали при закреплении в законе. Подобные правила имеют прикладное обоснование и толковать их нужно с учетом той конкретной задачи, которую решал законодатель.

Как представляется, причиной введения в первоначальную редакцию закона правила о возможности несовпадения границ ЗАТО и границ субъектов Российской Федерации был ЗАТО Саров, который еще в середине прошлого века был создан на границе Горьков-

ной власти в субъектах Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.03.2022)) такова, что практически исключает возможность принятия комплексного федерального закона о федеральных территориях закрытого типа (см. об этом: *Лексин И.В.* Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 42; *Праскова С.В.* Характер вхождения федеральных территорий в состав территории российской федерации: текущие тенденции законодательной политики // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 2 (88). С. 140–141). Однако в случае принятия решения о преобразовании ЗАТО в федеральные территории эту формулировку закона можно изменить.

²¹ См., например: *Худякова И.В.* Понятие и признаки закрытого административно-территориального образования // Регионоведение. 2004. № 3 (48). С. 16–17.

ской области и Мордовской АССР. Позднее вся территория ЗАТО была отнесена к Нижегородской области²². Однако само существование ЗАТО на границе регионов предполагает возникновение со временем вопроса о расширении его территории в стороны обоих субъектов. При этом границы территории ЗАТО устанавливаются решением Президента Российской Федерации, а изменение границ между регионами — сложная многоэтапная процедура, включающая заключение межрегионального соглашения и получение одобрения Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Поставить вопросы развития стратегически важной территориальной единицы в зависимости от успешной реализации этой процедуры было бы, как минимум, неосмотрительно. Потому, вероятно, в Законе о ЗАТО это правило и получило диспозитивную формулировку: «может не совпадать». Заинтересованные регионы могут привести свои границы в соответствие с границами ЗАТО, но если (пока) они этого не сделают, будет действовать диспозитивное правило Закона о ЗАТО.

И такая концепция в полной мере себя оправдывает. В 2021 г. Президентом РФ было принято решение о расширении границ ЗАТО Саров за счет присоединения части территорий Вознесенского муниципального района и Дивеевского муниципального округа Нижегородской области, а также части территории Темниковского муниципального района Республики Мордовия. На все присоединенные территории распространен особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов²³. Соответственно, с 1 января 2022 года территория ЗАТО Саров включает в себя части территорий двух субъектов Российской Федерации²⁴. И в этой ситуации нет ничего экстраординарного — простая жизненная необходимость развития территории городской застройки в основном за счет ненаселенных земель²⁵. Может ли она повториться в

²² Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города: монография. Саров, 2010. С. 167.

²³ О преобразовании закрытого административно-территориального образования — города Сарова Нижегородской области: Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2021 г. № 491 // СЗ РФ. 2021, №35, ст. 6273.

²⁴ Сведений о том, будет ли соответствующим образом изменена граница между Нижегородской областью и Республикой Мордовией в открытых источниках нет. Но, как представляется, в ситуации с ЗАТО Саров проще изменить территорию субъектов Российской Федерации в соответствии с границами ЗАТО, чем настаивать на нерушимости межрегиональных границ.

²⁵ «Просто стало тесно». Зачем Владимир Путин подписал указ о расширении границ Сарова // Царьград. URL: https://nn.tsargrad.tv/news/prosto-stalotesno-zachem-vladimir-putin-podpisal-ukaz-o-rasshirenii-granic-sarova_404076 (дата обращения: 27.06.2023).

будущем? Безусловно. Это лишь вопрос времени. А это значит, что возможность расширения территории ЗАТО за счет территорий разных субъектов Российской Федерации должна иметь правовую форму реализации.

Изменит ли эту ситуацию преобразование ЗАТО в федеральные территории? На наш взгляд, это позволит полностью решить проблему. Если мы исходим из того, что федеральная территория не входит в состав территории региона, то ее граница всегда будет совпадать с границей субъекта Российской Федерации²⁶. При этом любое изменение территории ЗАТО (как увеличение, так и уменьшение) будет происходить только за счет соответствующего изменения территорий субъектов Российской Федерации, а одного или нескольких — не столь существенно.

Наконец, нужно отметить, что территория и границы ЗАТО в своем реальном воплощении в настоящий момент имеют больше отличного от границ административно-территориальных единиц или муниципальных образований, чем общего с ними. Так, Д. Файков и Д. Байдаров справедливо отмечают, что в отличие от границ обычных муниципальных образований, которые обозначены только на картах, границы ЗАТО имеют явно выраженное «физическое» обозначение на местности (видимыми знаками, надписями и инженерно-техническими средствами)²⁷. Эта особенность предопределена особым режимом безопасного функционирования организаций и объектов. Она не изменится при любой трансформации правового режима ЗАТО. Но применительно к статусу федеральной территории закрытого типа фактически обозначенная граница будет выглядеть более логичной, чем внутри территории субъекта Российской Федерации.

Таким образом, преобразование ЗАТО в федеральную территорию не повлечет принципиального изменения порядка его создания, преобразования, упразднения, изменения границ. Напротив, выход ЗАТО из состава территории региона позволит снять проблему с возможностью несовпадения границ ЗАТО и границ субъектов Российской Федерации.

²⁶ Исключением из этого правила может стать только ситуация с несколькими граничащими между собой федеральными территориями. Но для этого создание федеральных территорий должно стать не исключением, а основным правилом.

²⁷ Файков Д., Байдаров Д. Закрытые административно-территориальные образования: новые задачи и необходимые трансформации // Федерализм. 2014. № 1 (73). С. 90.

Система органов публичной власти в ЗАТО и разграничение полномочий

Организация органов публичной власти на территории ЗАТО и разграничение полномочий между ними имеет множество особенностей, регламентированных разными нормативными правовыми актами. Описать или просто перечислить их в рамках настоящего исследования не представляется возможным. Ограничимся общим осмыслением.

Первым обстоятельством, предопределяющим особенности организации публичной власти в ЗАТО, является ограничение права на въезд и постоянное проживание граждан на его территории. Этот элемент особого режима безопасного функционирования организаций и объектов является «краеугольным камнем» большинства особенностей ЗАТО. Применительно к организации публичной власти это ограничение, с одной стороны, создает дополнительную нагрузку, связанную с обеспечением охраны территории, пропускного режима и ответственности за его нарушение. С другой, многие полномочия по обеспечению безопасности, которые по общему правилу реализуются системно в рамках региона или даже страны в целом (охрана правопорядка, предотвращение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, противодействие терроризму и экстремизму и др.) в ЗАТО фактически замкнуты в рамках его территории и одновременно должны осуществляться на качественно более высоком уровне, нежели на основной части территории России. Вся эта повышенная локальная нагрузка ложится преимущественно на федеральные и муниципальные органы. Представительство первых на территории ЗАТО значительно усиливается за счет численного увеличения сотрудников, обеспечивающих безопасность. Вторые наделяются отдельными совершенно не свойственными им функциями (координация деятельности при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, разработка схем эвакуации населения и др.²⁸).

²⁸ Так, И.В. Михеева и А.С. Логинова отмечают, что во многих ЗАТО органы местного самоуправления утверждают инструкции по пропускному режиму, в которых определяются основные виды нарушений пропускного режима и устанавливаются меры ответственности за их совершение. При этом такие меры, как лишение права въезда на территорию ЗАТО, удаление (выдворение) за пределы ЗАТО не относятся ни к административной, ни к дисциплинарной ответственности (см.: *Михеева И.В., Логинова А.С. Запреты пропускного режима закрытого административно-территориального образования: «нарушения и наказания» в практике нормотворчества // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22. № 4. С. 212–217*). Разумеется, что столь своеобразные полномочия у органов местного самоуправления ординарных муниципалитетов отсутствуют.

В то же время роль региональных органов значительно ослабляется, поскольку большинство вопросов регионального уровня удобнее решать локально в рамках ЗАТО. В целом объем полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящий момент таков, что требуется создание незначительного числа территориальных органов (например, органы ЗАГС, социальной защиты населения, территориальные избирательные комиссии и др.). Многие субъекты Российской Федерации идут по пути наделения органов местного самоуправления теми полномочиями, которые требуют создания территориальных органов на местах. В целом для обывателя, не проживающего в административном центре региона, присутствие власти субъекта Российской Федерации малозаметно. В ЗАТО же эта тенденция усиливается в геометрической прогрессии в связи с ограничением въезда на его территорию и ограниченным кругом лиц, имеющих право постоянного проживания в ЗАТО, но не занятых работой на основном научно-производственном комплексе. Потому вмешательство региональных властей во внутренние дела ЗАТО минимально²⁹.

Другим не менее значимым фактором является то обстоятельство, что ЗАТО находится в ведении конкретного министерства или госкорпорации. В результате федеральный уровень власти в ЗАТО представлен не только разноотраслевыми территориальными органами федеральных государственных органов, но и конкретным профильным ведомством, в ведении которого находится градообразующая организация (несколько организаций), весь его имущественный комплекс и персонал. Потому министерство или государственная корпорация являются участниками всех основных публично-властных процессов местного уровня либо непосредственно, либо в лице руководства организации, для обеспечения безопасного функционирования которой и создано ЗАТО. Формально это участие выражается в том, что органы местного самоуправления должны согласовывать стратегические, градостроительные и ряд других документов с профильным ведомством (пункт 2¹ статьи 4 Закона о ЗАТО), одна треть членов комиссии для

²⁹ Показательно в этом плане, что утрату органами местного самоуправления отдельных полномочий (содержание учреждений среднего профессионального образования, специализированных учреждений образования для детей с отклонениями в развитии и др.) в связи с их передачей на уровень субъектов Российской Федерации Д.Ю. Файков, являющийся представителем ЗАТО Саров, оценил как действия «ведущие к разрушению комплексной и самодостаточной социальной инфраструктуры закрытых территорий». (См.: *Файков Д.Ю.* Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города: монография. Саров, 2010. С. 156).

проведения конкурсного отбора кандидатов на должность главы ЗАТО назначается профильным ведомством (пункт 3 статьи 4 Закона о ЗАТО) и пр. Но степень реального вмешательства министерства или госкорпорации в осуществление публичной власти в ЗАТО намного больше. Муниципальные органы находятся под их контролем, если и не формально, то фактически.

В результате взаимодействия этих факторов в ЗАТО образуется властная триада: 1) ординарные органы государственной власти (территориальные органы федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации); 2) органы местного самоуправления, наделенные массой дополнительных полномочий и одновременно ограниченные в осуществлении части собственных полномочий; 3) профильное ведомство непосредственно или в лице руководства научно-производственного комплекса. По сути такая организация публичной власти отражает тройственную природу ЗАТО, которая была нами рассмотрена выше. Распределение полномочий внутри этой триады крайне нестабильно и может существенно различаться в рамках видов ЗАТО и даже в рамках разных ЗАТО, подведомственных одному профильному ведомству.

Насколько эффективно и оправданно это отклонение от ординарной модели управления, автору судить сложно. Для этого нужно знание системы изнутри. Но то, что такое разграничение полномочий порождено методом многочисленных проб и ошибок, не вызывает сомнения. В основе этой системы нет концептуального понимания того, как должны быть разграничены публично-властные полномочия в ЗАТО, есть лишь попытка приспособить общую модель организации публичной власти в России к его особенностям.

При этом преобразование ЗАТО в федеральные территории способно полностью изменить организацию публичной власти на этой территории.

При проверке конституционных поправок на предмет соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции РФ Конституционный Суд РФ указал, что вновь вводимое в часть 1 статьи 67 Конституции РФ правило не предполагает возможности придания федеральным территориям статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства³⁰. Потому, не

³⁰ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования от-

являясь участником федеративных отношений, органы публичной власти федеральной территории не подпадают ни под разграничение предметов ведения и полномочий, ни под принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленные в главе 3 Конституции РФ. Фактически это означает, что можно закрепить любую систему органов власти и наделить их любым объемом полномочий, исходя из необходимости достижения той цели, для которой создана федеральная территория. Но, конечно, в пределах общих принципов организации публичной власти, определенных основами конституционного строя.

При преобразовании ЗАТО в федеральную территорию закрытого типа представляется целесообразным полностью отказаться от регионального уровня власти и в основном отказаться от ординарного порядка осуществления полномочий федеральных государственных органов. Можно создать единую централизованную систему государственных органов федеральной территории закрытого типа, возглавляемую высшим исполнительным органом и главой ЗАТО. Последний должен быть непосредственно подотчетен профильному ведомству. В рамках единой системы должны быть сформированы отраслевые структуры, аналогичные федеральным министерствам и службам, но наделенные полным объемом полномочий в соответствующей сфере, включая компетенцию соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти отраслевые органы должны функционально (но без организационной подчиненности) взаимодействовать с соответствующими федеральными органами власти, отчитываться перед ними в рамках осуществляемых полномочий. Одновременно отдельные направления государственного управления могут осуществляться в ординарном порядке — территориальными органами федеральных государственных органов. Например, судебная система не должна претерпеть изменений, за исключением вопроса о инстанционном соподчинении суда общей юрисдикции федеральной территории закрытого типа. Обеспечение безопасности и поддержание правопорядка на территории ЗАТО, несмотря на всю свою специфику и значимость, а точнее, именно вследствие этой значимости, наверняка, останется в ведении соответствующих

дельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

федеральных служб. Однако сохранение территориальных органов федеральных государственных органов в федеральной территории закрытого типа должно быть скорее исключением, чем правилом.

Предлагаемая модель во многом возвращает ЗАТО в советские времена, когда они находились в полном ведении профильного министерства. Но не будем забывать, что именно эта модель наиболее успешно функционировала для закрытых территорий.

Что даст такая централизация? На наш взгляд, она позволит ликвидировать вышеописанную двойственность правовой природы. Все значимые публично-правовые полномочия будут сосредоточены в рамках единой структуры, действующей только в пределах ЗАТО, что снимет вопрос о взаимодействии со структурами, находящимися вне его территории, одновременно профильное ведомство, получив в свое подчинение главу ЗАТО, не будет нуждаться в иных механизмах участия в осуществлении публичной власти. Отпадет и необходимость возложения на органы местного самоуправления несвойственных функций, поскольку ими будут наделены государственные органы федеральной территории закрытого типа.

Соединение полномочий в рамках единой структуры власти может дать и некоторый социально-экономический эффект. Так, одной из наиболее существенных проблем экономического развития ЗАТО является механизм привлечения внешних инвестиций. Для обеспечения льготного режима инвестиций в законодательство была введена возможность создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории ЗАТО³¹. Наделение же органов государственной власти федеральной территории закрытого типа полномочиями по установлению налоговых льгот не только по региональным, но и по части федеральных налогов, может сократить путь к получению льготного режима налогообложения. Конечно, нельзя повторять ошибок «квазиофшорного» режима 1997–2002 гг.³² Но взвешенное и разумное использование налоговых льгот способно существенно увеличить инвестиционную привлекательность закрытых территорий³³.

³¹ См.: *Кузнецов В.Н.* Перспективы создания в закрытых административно-территориальных образованиях Урала территорий опережающего социально-экономического развития // Урал — XXI век: регион опережающего развития / Под ред. Я.П. Силина. Екатеринбург, 2016. С. 64–69.

³² См. об этом: *Файков Д.Ю.* Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города: монография. Саров, 2010. С. 160–162.

³³ В экономической науке признается, что территориальные преобразования способны оказать влияние на социально-экономическое развитие конкрет-

Следует признать, что создание централизованной системы государственных органов федеральной территории закрытого типа породит проблему снижения степени участия граждан в управлении делами государства, которую нужно будет решать тем или иным способом. На наш взгляд, лучше сохранить представительную демократию на уровне местного самоуправления, которое наиболее приближено к населению, чем создавать представительный орган федеральной территории, который даже законодательными полномочиями наделен не будет³⁴.

Разумеется, изложенное описание является лишь грубым наброском. Реальная модель организации публичной власти в федеральной территории закрытого типа должна разрабатываться при непосредственном участии представителей самих ЗАТО и может быть достаточно далека от предложенного варианта.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, можно сделать вывод, что преобразование ЗАТО в федеральную территорию способно породить абсолютно новую модель организации публичной власти, ориентированную сугубо на цели ЗАТО. Для этого нужно лишь отказаться от попыток приспособить ординарную модель организации публичной власти под особенности ЗАТО.

Осуществление местного самоуправления на территории ЗАТО

Вопрос об осуществлении местного самоуправления в ЗАТО при условии их преобразования в федеральные территории в рамках настоящего исследования также может быть осмыслен лишь самым общим образом. Постараемся это сделать тезисно.

Во-первых, ни в отечественной, ни в мировой практике не существует нормативов того, как должно (и должно ли вообще) осуществляться местное самоуправление в федеральных территориях. Уникальность этой конструкции в том, что она создается

ной территории, прежде всего, путем формирования «точек роста» (см.: Ковалевская Н.Ю. Агломерация как форма привлечения инвестиций в проекты развития территорий // *Baikal Research Journal*. 2022. Т. 13. № 3; Ковальчук Л.Б. Создание территорий опережающего развития в Забайкалье: проблемы и перспективы // *Известия Байкальского государственного университета*. 2019. Т. 29. № 3. С. 491–498). Однако вопрос о пригодности модели федеральной территории для выполнения функции стимулирования инвестиционной деятельности требует отдельной проработки.

³⁴ Об отсутствии законодательных полномочий и законодательных органов федеральных территорий см.: Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // *Правоприменение*. 2021. Т. 5, № 1. С. 131–132.

для каждой конкретной задачи, закрепляя те параметры, которые в наибольшей степени способствуют достижению цели. Применительно к ЗАТО с учетом вышеописанной единой централизованной системы государственных органов, следует исходить из необходимости наибольшего приближения к населению именно местного самоуправления.

Во-вторых, сохранение единого муниципального образования в пределах федеральной территории закрытого типа не имеет смысла. Как было сказано выше, основной причиной признания одной и той же территории одновременно административно-территориальным образованием и муниципальным образованием было продиктовано необходимостью дать ей единый бюджет. Создание федеральной территории решит эту проблему. Но создание двух бюджетов и двух систем органов публичной власти (хотя и разного вида) с одной и той же территориальной юрисдикцией породит новую проблему двойственности власти, даже при условии четкого разграничения компетенции. Потому муниципальные образования в федеральных территориях закрытого типа должны образовываться на части ее территории. Это могут быть районы в больших городах, либо разные населенные пункты, находящиеся на территории ЗАТО, но никоим образом не территория ЗАТО в целом.

И, рискуя вызвать шквал негодования со стороны представителей науки муниципального права, выскажем мысль о том, что в маленьких по числу населения ЗАТО местное самоуправление может осуществляться без формирования муниципального образования. Если допустить возможность того, что органы местного самоуправления и их деятельность финансируются из бюджета федеральной территории на основании сметы, утверждаемой по предложению главы местного самоуправления, то такая мысль не кажется совершенно невероятной. В каком-то смысле это возврат к внутримunicipальным образованиям. И, как представляется, в условиях тотальной дотационности местных бюджетов прямое финансирование из бюджета федеральной территории не скажется существенно на степени самостоятельности органов местного самоуправления. Такое решение не снимет в полной мере проблему двойственности власти, т.к. даже в этом случае будет необходимо четко разграничивать полномочия главы федеральной территории и полномочия главы органов местного самоуправления, территориальная юрисдикция которых будет одинакова. Но оно снимет вопрос двойственности статуса самой федеральной территории закрытого типа, никоим образом не приравнивая его к муниципальным образованиям.

В-третьих, объем вопросов местного значения в федеральной территории закрытого типа должен быть существенно меньше того, который сейчас предусмотрен действующим законодательством о местном самоуправлении. Совершенно очевидно, что вопросы, связанные с предотвращением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, экологической безопасностью, территориальным планированием и градостроительным зонированием, резервированием и изъятием земель, не могут на территории ЗАТО решаться в отрыве от федеральных служб, обеспечивающих безопасность, и профильного ведомства. Эти и другие аналогичные им вопросы должны находиться в ведении государственных органов федеральной территории закрытого типа. На уровень местного самоуправления целесообразно отдать исконно местные вопросы: организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, дорожная деятельность, образование, культура и пр. И, на наш взгляд, для местного самоуправления это будет благом. Такой объем полномочий приблизит органы местного самоуправления к населению и одновременно отдалит от политики. Возможно, именно федеральные территории закрытого типа станут «островками инициативного местного самоуправления».

В остальном же организация осуществления местного самоуправления должна прорабатываться с учетом особенностей конкретных ЗАТО и пожеланий населения. В том числе, утверждение структуры органов местного самоуправления можно предоставить жителям.

Заключение

Рассматривая возможность преобразования ЗАТО в федеральные территории, мало выделить те основные последствия, которые это повлечет для организации публичной власти на соответствующей территории. Необходимо еще и оценить, насколько такие изменения будут эффективными, оправдает ли результат человеческие и финансовые ресурсы, которые для этого необходимо будет задействовать. Однако для такой оценки необходимо понимать, каков именно критерий эффективности подобного преобразования. Согласимся с мнением И.В. Лексина, что целесообразность и эффективность (в отличие от результативности) вообще плохо поддаются измерению, особенно в части территориальной организации³⁵.

³⁵ Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 88.

Конструкция ЗАТО не была абстрактной идеей или правовым экспериментом. Ее создание продиктовано необходимостью обеспечения безопасного функционирования стратегически важных научно-производственных комплексов. Потому основой существования ЗАТО является особый режим безопасного функционирования организаций и объектов. Каждый элемент этого режима порожден и обусловлен необходимостью обеспечения безопасности. Поэтому столь фундаментальные конституционные права, как право на свободу передвижения и выбора места жительства, право на осуществление предпринимательской деятельности, право на распоряжение своим имуществом в пределах территории ЗАТО ограничены. Весь правовой режим ЗАТО строится на этом базисе. И именно обеспечение особого режима безопасности — тот результат, достижение которого является критерием для оценки эффективности модели организации публичной власти.

На наш взгляд, модель федеральной территории закрытого типа способна намного эффективней обеспечить особый режим безопасного функционирования организаций и объектов, чем ныне существующий правовой режим ЗАТО. Пожалуй, наиболее важным аргументом для этого вывода является то, что модель федеральной территории имеет намного больший ресурс в части приспособления к конкретной ситуации, чем трансформация ординарной модели управления. Однако для более достоверной оценки требуется тщательная проработка концепции федеральной территории закрытого типа.

Литература

Абдулмананов С.Г., Меджидов З.У. Перспективы социально-экономического развития населенных пунктов с особым статусом // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 3 (425). С. 12–19.

Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.

Дворядкина Е.Б. Межбюджетные трансферты в структуре бюджетов закрытых атомных городов — территорий новой индустриализации: эмпирическое исследование // Известия Байкальского государственного университета. 2018. Т. 28. № 2. С. 186–200.

Зернов И.В. Публично-правовое образование — новая конституционная парадигма // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» 2021. Т. 9. № 2 (34). С. 124–133.

Ковалевская Н.Ю. Агломерация как форма привлечения инвестиций в проекты развития территорий // *Baikal Research Journal*. 2022. Т. 13. № 3.

Ковальчук Л.Б. Создание территорий опережающего развития в Забайкалье: проблемы и перспективы // *Известия Байкальского государственного университета*. 2019. Т. 29. № 3. С. 491–498.

Кузнецов В.Н. Перспективы создания в закрытых административно-территориальных образованиях Урала территорий опережающего социально-экономического развития // *Урал — XXI век: регион опережающего развития / Под ред. Я.П. Силина*. Екатеринбург, 2016. С. 64–69.

Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 10. С. 37–45.

Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. 432 с.

Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 8. С. 28–33.

Медведев Ж.А. Взлет и падение «большой» советской науки // *Свободная мысль*. 1993. № 5. С. 20–31.

Михеева И.В., Логинова А.С. Запреты пропускного режима закрытого административно-территориального образования: «нарушения и наказания» в практике нормотворчества // *Вестник Костромского государственного университета*. 2016. Т. 22. № 4. С. 212–217.

Праскова С.В. Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц // *Академический юридический журнал*. 2014. № 4 (58). С. 13–25.

Праскова С.В. Характер вхождения федеральных территорий в состав территории российской федерации: текущие тенденции законодательной политики // *Академический юридический журнал*. 2022. Т. 23. № 2 (88). С. 135–144.

Роготень Н.Н. Социально-экономическая ситуация в населенных пунктах, имеющих особый статус (часть 1) // *Социальные отношения*. 2016. № 3 (18). С. 70–77.

Файков Д., Байдаров Д. Закрытые административно-территориальные образования: новые задачи и необходимые трансформации // *Федерализм*. 2014. № 1 (73). С. 87–98.

Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города: монография. Саров, 2010. 269 с.

Худякова И.В. Понятие и признаки закрытого административно-территориального образования // *Регионоведение*. 2004. № 3 (48). С. 13–18.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, директор Института государственного права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет», г. Иркутск, Россия; *e-mail*: savap@mail.ru.

ABOUT THE AUTHOR:

Praskova S.V. — PhD in Law, Director of the Institute of state law and national security of the Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation; *e-mail*: savap@mail.ru.