

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина»

На правах рукописи

Худякова Инна Валентиновна

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата
юридических наук

Казань – 2003

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: Кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Фёдорович
Кандидат юридических наук, доцент
Толстых Владислав Леонидович

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Мордовский государственный
университет имени Н.П. Огарева»

Защита состоится 20 ноября 2003 года в 10 часов на заседании Диссертационного Совета К.212.081.01 по защите диссертации на соискание учёной степени кандидата наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 326).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке имени Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35).

Автореферат разослан
« ____ » октября 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

Актуальность темы диссертационного исследования.

Создание закрытых административно-территориальных образований (до июля 1992 года именовались «закрытыми» городами) предопределялось рядом причин. Во-первых, обеспечением государственной безопасности посредством разработки и создания ядерного оружия как сдерживающего фактора начала Третьей мировой войны. Во-вторых, формированием научного потенциала, необходимого для создания наукоёмких производств, которые также способствовали сохранению экономической и политической независимости советского государства. В-третьих, необходимостью сохранения сведений о производстве оружия массового поражения и создании новых технологий в тайне. В-четвертых, необходимостью компактного проживания населения, занятого на предприятиях, являющихся градообразующими, в целях более мобильного обеспечения нужд этих предприятий.

В связи с тем, что создание закрытых административно-территориальных образований (далее по тексту – ЗАТО) соответствовало государственным интересам, порядок их образования и деятельности регламентировался нормативными правовыми актами Союза ССР и РСФСР. Причём основным нормотворческим органом в этой области был Президиум Верховного Совета РСФСР, который издавал указы, имевшие гриф «совершенно секретно». Указы Президиума Верховного Совета РСФСР носили подзаконный характер.

Дальнейшее развитие правовых основ организации деятельности ЗАТО относится к 90-м годам XX века. При этом следует отметить, что впервые вопрос о пересмотре особого режима «закрытых» городов был поднят в Постановлении Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 19 октября 1990 года «О городах и территориях РСФСР, находящихся в условиях особого режима», которым определялось, что «действующие ограничения становятся серьезной преградой на пути развития рыночной экономики, препятствуют поиску источников пополнения местного бюджета, не позволяют использовать полезный потенциал международных контактов в гуманитарной и научно-технической сферах, развивать прямые внешнеэкономические связи».

После распада Советского государства правовое регулирование статуса ЗАТО уже осуществлялось законодательством Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации действует Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. Федеральных законов от 28.11.96 № 144-ФЗ, от 31.07.98 № 144-ФЗ, от 02.04.99 № 67-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 31.12.99 № 227-ФЗ, от 27.12.00 № 150-ФЗ, от 30.12.01 № 194-ФЗ, от 24.11.02 № 176-ФЗ), который устанавливает правовой статус ЗАТО, регулирует особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, определяет меры по социальной защите граждан, проживающих и (или) работающих в них, а также их права.

Если к моменту принятия указанного Закона в Российской Федерации насчитывалось 10 «закрытых» городов¹, то сегодня в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» их число составляет 42 ЗАТО.

Несмотря на действие специального федерального закона о закрытом административно-территориальном образовании сохраняются как теоретические, так и практические проблемы, связанные с созданием и функционированием ЗАТО, не получившие должного отражения в научной литературе. В немалой степени этому способствовало и «закрытость» информации о ЗАТО.

Приведенные обстоятельства, а также необходимость восполнить имеющиеся пробелы обусловили выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности характеризуется отсутствием в отечественной юридической науке комплексного монографического исследования, посвящённого правовому положению закрытых административно-территориальных образований.

Однако, отдельные вопросы, в частности, касающиеся организации местного самоуправления в ЗАТО и ограничений конституционных прав граждан, проживающих и (или) работающих в них, затрагивались российскими учёными-юристами в монографических исследованиях, учебной литературе.

В основу диссертационной работы положены результаты исследований, проводившихся российскими учёными-юристами по вопросам территориальной организации государства и его субъектов, в том числе по проблемам организации их административно-территориального устройства, в частности С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, С.Н. Бабурина, Ю.Г. Барсегова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Н.М. Добрынина, Д.Л. Златопольского, В.В. Иванова, Б.М. Клименко, С.А. Котляревского, Б.С. Крылова, А.А. Ливеровского, А.В. Лужина, Н.И. Матузова, О.О. Миронова, Р.С. Павловского, А.А. Порка, В.А. Ржевского, С.И. Русиновой, А. Саламаткина, Б.А. Страшуна, Д.А. Тихонова, Б.Н. Топорнина, Д. Тэпса, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, О.И. Чистякова, М.А. Шафира, А.А. Югова и других. Рассмотрение проблем организации местного самоуправления в ЗАТО базируется на осмыслении работ Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, А.В. Ерёмина, А.Н.Костюкова, Е.М. Ковешникова, О.Е. Кутафина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и других. К теоретической основе исследования по вопросам ограничения прав граждан относятся научные выводы,

¹ См.: Подшивалов Л.А. Город Северодвинск – закрытое административно-территориальное образование // Информационный вестник «Информ ЦАС». Выпуск № 3 (август). 1995. с. 2.

содержащиеся в работах А.В. Малько, Л.А. Окунькова, В.А. Патюнина, Г.Б. Романовского, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

Цели и задачи исследования. Цель настоящей диссертации автор видит в выявлении и разрешении актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в связи с образованием и управлением закрытых административно-территориальных образований, учреждением на таких территориях местного самоуправления и ограничением конституционных прав граждан, выработке основных рекомендаций по совершенствованию законодательства о ЗАТО.

Выбор цели предопределил решение следующих задач:

- определить сущность понятия «территория закрытого типа» и установить его значение для законодательного закрепления понятия ЗАТО;
- раскрыть признаки территории ЗАТО;
- выявить особенности формирования и функционирования территории ЗАТО;
- указать особенности организации местного самоуправления в ЗАТО;
- рассмотреть правовые гарантии сохранения статуса ЗАТО;
- установить конституционно-правовые ограничения прав граждан в ЗАТО;
- систематизировать имеющийся по данной проблеме нормативно-правовой материал;
- предложить практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию федерального законодательства, регулирующего правовое положение ЗАТО и практики его применения.

Объектом исследования выступают правоотношения, связанные с созданием и функционированием ЗАТО, организацией местного самоуправления в ЗАТО и реализацией отдельных конституционных прав граждан на территории ЗАТО.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, закрепляющие правовое положение ЗАТО, а именно: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, уставы областей – субъектов Российской Федерации, на территории которых образованы ЗАТО, а также законы этих областей об административно-территориальном устройстве.

Отдельным предметом исследования выступают уставы муниципальных образований, в соответствии с которыми осуществляется местное самоуправление в ЗАТО.

Методологическая основа диссертационного исследования. Характер задач, поставленных в диссертационной работе, определил необходимость комплексного использования общенаучных и

частнонаучных методов исследования: диалектического, системного, формально-логического, сравнительно-правового, а также метода комплексных правовых исследований. В совокупности они позволили раскрыть правовое положение ЗАТО. Теоретическую и источниковедческую основу составили юридические труды российских учёных.

Научная новизна. Диссертационная работа представляет собой первое в отечественной науке комплексное исследование теоретико-правовых и прикладных проблем правового положения закрытых административно-территориальных образований.

Основные положения выносимые на защиту:

1. Термин «территория закрытого типа» использовался в советском законодательстве (введен Постановлением Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 19 октября 1990 года «О городах и территориях РСФСР, находящихся в условиях особого режима»). Однако в современном российском законодательстве данный термин не содержится. Предлагается ввести термин «территория закрытого типа» в действующее законодательство и научный оборот. Введение термина «территория закрытого типа» обуславливается необходимостью формирования единой системы понятий территория, обладающих однородными признаками посредством их классификации по этому основанию.

Предлагается ввести в научный оборот понятие «территория закрытого типа», понимая под ним территорию, для которой предусматривается разрешительный порядок допуска граждан и транспортных средств, устанавливается разрешительный порядок пребывания, проживания и хозяйственной (предпринимательской) деятельности».

2. Признаками закрытого административно-территориального образования являются: наличие обособленной территории; населения; органов местного самоуправления; специальных объектов; особого режима как деятельности специальных объектов, так и проживания граждан.

3. Специфические признаки закрытого административно-территориального образования могут быть положены в основу их классификации. В частности, закрытые административно-территориальные образования могут классифицироваться по следующим основаниям: по объектам, которые расположены на территории ЗАТО; по режиму осуществления доступа на территорию ЗАТО; по категориям населённых пунктов, расположенных на территории ЗАТО; по ведомственно-отраслевой подчинённости объектов, которые расположены на территории ЗАТО; по размерам территории ЗАТО; по наименованиям ЗАТО; по функциям ЗАТО.

4. Одним из элементов правового положения ЗАТО являются принципы образования его территории. К ним следует отнести: ряд принципов территориальной организации государства, принципы административно-территориального устройства, принципы, определяющие качество «закрытости» данной территории, принципы организации

местного самоуправления. Указанные принципы характеризуются тем, что, во-первых, устанавливаются федеральным законодательством; во-вторых, определяют степень «закрытости» этой территории; в-третьих, определяют особенности организации местного самоуправления в ЗАТО. Принципы образования территории ЗАТО закреплены в правовых источниках различных отраслей законодательства, т.е. являются смешанными. Правовые нормы, их устанавливающие относятся к системам как конституционных норм, а также административных и муниципальных.

5. Составным элементом правового положения закрытых административно-территориальных образований выступают гарантии сохранения статуса ЗАТО, которые можно понимать как совокупность мер, обеспечивающих сохранение их правового статуса. Эти гарантии можно подразделить на общие и специальные (юридические) гарантии.

6. Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления ЗАТО осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и не имеет каких-либо отличий. Однако анализ ряда уставов муниципальных образований ЗАТО позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обладают полномочиями, которыми не наделяются такие же субъекты в других муниципальных образованиях.

7. Следствием наличия государственных интересов является необходимость принятия решений по многим вопросам, связанным с функционированием ЗАТО, органами государственной власти Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления ЗАТО ряд своих полномочий осуществляют только по согласованию с федеральными органами исполнительной власти (например, с Министерством обороны Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по атомной энергии и другими). В ЗАТО такое взаимодействие можно определить одним термином - синтез государственной власти и местного самоуправления.

8. Ограничение конституционных прав и свобод граждан в ЗАТО осуществляется исходя из наличия особого режима безопасного функционирования специальных объектов, охраны государственной тайны, включающего специальные условия проживания граждан. Анализ действующего законодательства показывает, что ограничения конституционных прав граждан в ЗАТО устанавливаются не только федеральными законами, но и подзаконными нормативными правовыми актами, что в принципе недопустимо.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в диссертации общетеоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, связанных с территориями закрытого типа; в процессе совершенствования федерального законодательства о закрытом административно-территориальном образовании; в ходе учебного процесса

по чтению курсов конституционного, административного и муниципального права.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина». Основные положения диссертационного исследования опубликованы в научных статьях диссертанта, а также получили практическую апробацию на научно-практических конференциях: XI1 Ломоносовские чтения (г. Северодвинск, 15-17 ноября 2000 год), «XIX Ломоносовская научная конференция» (г. Северодвинск, 19-21 ноября 2001 год).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка нормативных правовых источников и литературы.

Содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, определяются цель и задачи исследования, показана степень научной разработанности, обозначены объект и предмет исследования, методологические основы изучения правового положения ЗАТО; определена научная новизна работы и приведены основные положения выносимые на защиту, а также указана научно-практическая значимость работы, отмечена апробация результатов исследования и структура работы.

Первая глава диссертации - «Конституционно-правовое значение территорий закрытого типа» - состоит из четырёх параграфов.

В первом параграфе – «Понятие и признаки территории закрытого типа» - диссертант обращает внимание на то, что действующее законодательство Российской Федерации не содержит терминов «территория закрытого типа» и «поселения закрытого типа», которые использовались в советский период и распространялись на так называемые «закрытые» города. С принятием Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" все бывшие «закрытые» города стали обозначаться «открытыми» наименованиями (Арзамас-16 – г. Саров, Челябинск-65 – г. Озерск и другие), а для определения их статуса было введено новое понятие - «закрытое административно-территориальное образование».

Рассматривая понятия «территория закрытого типа» и «закрытое административно-территориальное образование» диссертант полагает целесообразным вернуть термин «территория закрытого типа» в действующее законодательство и научный оборот. Обоснованность его использования объясняется тем, что в современной практике

внутритерриториального строительства известны такие разновидности территории закрытого типа: закрытое административно-территориальное образование; пограничная зона; территории закрытых военных городков; территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания; территории, где введено чрезвычайное или военное положение.

Сравнительно-правовой анализ территорий закрытого типа позволил выделить ряд общих признаков, присущих каждой из её разновидностей. По мнению диссертанта, к их числу следует отнести: разрешительный порядок доступа граждан и въезда транспортных средств на территорию и выхода (выезда) с нее; специальный режим проживания и работы, временного пребывания граждан; ограничение прав и свобод граждан; ограничения на право ведения хозяйственной (предпринимательской) деятельности.

На основании анализа общих признаков предлагается следующее определение территории закрытого типа: *«Под территорией закрытого типа следует понимать территорию, для которой предусматривается разрешительный порядок допуска граждан и транспортных средств, устанавливается разрешительный порядок пребывания, проживания и хозяйственной (предпринимательской) деятельности».*

В то же время каждая такая разновидность территории закрытого типа обладает особыми признаками. Диссертантом выделены отличительные признаки таких территорий по сформулированным им основаниям: 1) по видовой характеристике территории; 2) по порядку формирования; 3) по режиму управления; 4) по целям создания.

Во втором параграфе – «Понятие, признаки и виды территории закрытого административно-территориального образования» - диссертант определяет общее понятие ЗАТО и его отличительные признаки.

Статья 1 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» характеризует ЗАТО, прежде всего, как территориальное образование. Однако в конституционно-правовой доктрине о территориальной организации российского государства, которая оперирует уже сложившимися понятиями «территориальное устройство государства», «административно-территориальная единица», «административно-территориальное устройство», «государственное образование», «национально-государственное образование» и т.п. термин «территориальное образование» практически не употребляется. Этимологический анализ слов в таком сочетании показывает, что слово «территориальный» означает «имеющий отношение к определенному земельному пространству, к территории», а слово «образование» - «то, что

образовалось из чего-нибудь»². Результатом изучения этимологии названных слов является вывод о том, что сочетание слов «территориальное» и «образование» является неверным и не может применяться. Что касается отдельно взятого слова «образование», то оно применяется в различных значениях в зависимости от словосочетания, например, «муниципальное образование», «автономное образование», «публично-территориальное образование». Исходя, например, из таких понятий как «государственное образование», «муниципальное образование» следует, что и то, и другое является определенной территорией, на которой проживает население, создаются и действуют органы государственной власти или (и) органы местного самоуправления. Таким образом, суть слова «образование» тождественно сути понятия «территория». В связи с вышеуказанными доводами и с тем, что Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» ЗАТО определяется в качестве административно-территориальной единицы, предлагается заменить термин «закрытое административно-территориальное образование» на термин «закрытая административно-территориальная единица». Это опирается на тот факт, что ЗАТО обладает общеизвестными признаками административно-территориальной единицы, т.е. имеется обособленная территория, население, органы власти.

Вместе с тем закрытые административно-территориальные образования обладают и специфическими чертами, которые позволяют отличать их от иных административно-территориальных единиц, в частности: их наименование зафиксировано в особом перечне Постановления Правительства Российской Федерации; для них предусматривается иной порядок утверждения и изменения черты городских поселений, а также иной порядок установления границ; функциональный характер объектов, расположенных на территории ЗАТО, а также особый режим функционирования таких объектов.

ЗАТО представляет собой либо отдельный населенный пункт (город, поселок), либо несколько населенных пунктов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 05 июля 2001г. № 508 утвержден перечень ЗАТО и расположенных на их территории населенных пунктов. Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Если наименование и переименование обычных административно-территориальных единиц производится решением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом государственных интересов, а также географических, исторических,

² Словарь иностранных слов. М., 1989. с. 505; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. с. 372.

национальных, бытовых и других местных условий, мнения местного населения, то переименование ЗАТО устанавливается федеральным законом, а перечень наименований - Постановлением Правительства Российской Федерации.

Утверждение и изменение черты городских поселений, входящих в состав ЗАТО, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ, осуществляются Правительством Российской Федерации, в то время, как для других поселений это осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из того, что ЗАТО – это административно-территориальная единица, следует, что её границы (порядок их установления и изменения) должны регулироваться законом субъекта Российской Федерации об административно-территориальном делении. И при этом требуется учитывать мнение той части населения, интересы которой затрагиваются в данном случае.

Однако Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» определяет иной порядок установления границ, который устанавливается исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также учитывает потребности развития населенных пунктов. Следует также отметить, что их установление находится в исключительном ведении федеральных органов государственной власти. Так предложение о создании ЗАТО, об определении его границ и об отводе земель создаваемого ЗАТО, вносятся Правительством Российской Федерации. При этом данные вопросы согласуются с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в ведении которых находится соответствующая территория. Решение о создании ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации.

В Законе Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» зафиксирована возможность несовпадения границ ЗАТО с границами субъекта Российской Федерации и районов, входящих в их состав. Одновременно в нём отсутствует чёткая правовая регламентация такой ситуации. Оказались не урегулированными и такие случаи, во-первых, когда границы ЗАТО совпадают с границей субъекта Российской Федерации, и, во-вторых, когда ЗАТО находится на территории сразу двух и более субъектов Российской Федерации.

В пределах территории ЗАТО, как правило, располагаются промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты. Диссертант отмечает, что содержащийся в Законе Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» перечень объектов, которые могут быть расположены в ЗАТО, не является исчерпывающим.

Для таких предприятий и объектов устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Особый режим включает в себя: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах закрытого образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание граждан. Обеспечение особого режима осуществляется в порядке, который определяется следующими Положениями: Положением «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655, и Положением «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693.

Специфические признаки, которыми обладает ЗАТО, позволили сформулировать основания классификации закрытых административно-территориальных образований: а) в зависимости от объекта, которые расположены на территории ЗАТО; б) по режиму осуществления доступа на территорию ЗАТО; в) по категориям населенных пунктов, расположенных на территории ЗАТО; г) по ведомственно-отраслевой подчиненности объектов, которые расположены на территории ЗАТО; д) по размерам территории ЗАТО; е) по наименованиям ЗАТО; ж) по функциям ЗАТО. В диссертационном исследовании приводятся все виды групп ЗАТО по каждому из оснований классификации.

В результате проведенного анализа всех признаков, характеризующих ЗАТО, диссертантом вносятся следующие предложения. Во-первых, ввести термин «закрытая административно-территориальная единица». Во-вторых, определить понятие закрытой административно-территориальной единицы следующим образом: *«Закрытой административно-территориальной единицей признается часть территории субъекта Российской Федерации³, имеющая определенные Указом Президента Российской Федерации границы, в пределах которых создаются и действуют органы местного самоуправления, располагаются*

³ Складывается практика, что возможно образование ЗАТО на территории двух субъектов Российской Федерации. В качестве примера можно привести г. Саров – ЗАТО, расположенное на территориях Республики Мордовия и Нижегородской области.

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». В-третьих, название Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» изменить и читать как Закон Российской Федерации «О закрытой административно-территориальной единице».

Третий параграф – «Порядок и принципы образования территории закрытого административно-территориального образования» - посвящается определению принципов и порядка образования ЗАТО. Принципы образования ЗАТО являются многочисленными и носят системный характер. Их многообразие объективно связано с тем, что ЗАТО является, во-первых, частью территории Российской Федерации и одновременно территорией того субъекта Российской Федерации, на которой оно расположено; во-вторых, ЗАТО является административно-территориальной единицей; в-третьих, это территория, на которой устанавливается особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов и охраны государственной тайны, а также создаются специальные условия проживания граждан; в-четвертых, ЗАТО это территория, на которой осуществляется местное самоуправление. Сложная природа ЗАТО, по мнению диссертанта, обуславливает необходимость выделения следующих групп принципов образования ЗАТО. В первую группу входят принципы основ конституционного строя, имеющие отношение к территориальной организации государства. Это - принципы территориальной целостности, единого правового пространства, единства государственной власти. Следующую группу принципов составляют принципы административно-территориального устройства в Российской Федерации. К ним относятся: принцип учета природно-географических условий; принцип обязательности создания экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов управления и самоуправления; принцип учета сложившейся системы экономического районирования; принцип учета исторических, культурных, этнографических и иных условий данной территории; принцип обеспечения здоровой среды обитания; принцип демократической управляемости и принцип рационального использования ресурсов. Принципы этих двух групп являются общими для всей территории государства. Особенностью третьей группы принципов образования ЗАТО является то, что они имеют непосредственное отношение к ЗАТО, как разновидности территории закрытого типа. Их качественный и количественный состав определяется следующими критериями – наличием оптимальных размеров территории ЗАТО, необходимостью защиты прав и свобод граждан, обеспечением надлежащего функционирования предприятий и объектов, расположенных

на территории ЗАТО. В соответствии с первым критерием (наличие оптимальных размеров территории ЗАТО) можно выделить следующие принципы: установление оптимальных размеров и границ территории ЗАТО для обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов; учет потребностей развития населенных пунктов при определении территории и границ ЗАТО; определение состава населенных пунктов, расположенных на территории ЗАТО, для должного обеспечения деятельности предприятий и (или) объектов, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования; границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъекта Российской Федерации и районов, входящих в их состав; принятие решения о создании ЗАТО федеральными органами власти при согласовании с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в ведении которых находится соответствующая территория. Принципами, определяемыми вторым критерием (необходимость защиты прав и свобод граждан), являются: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; ограничения прав граждан, проживающих или работающих в ЗАТО, только на основании законов Российской Федерации; установление особых условий пребывания граждан на территории закрытого образования; создание специальных условий проживания граждан; взаимное соблюдение государственных интересов и интересов граждан, проживающих на данной территории; определение видов и размеров материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации закрытого образования. К принципам, соответствующим третьему критерию (обеспечение надлежащего функционирования предприятий и объектов, расположенных на территории ЗАТО), можно отнести: принцип необходимости расположения промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан; установление особого режима работы предприятий в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; охрана государственной тайны; обозначение границ запретной и контролируемой зон хорошо видимыми знаками, надписями, оборудование ограждениями и техническими средствами охраны; организация охраны запретной и контролируемой зон закрытого образования; оборудование контрольно-пропускных пунктов для осуществления санкционированного доступа граждан и проезда транспортных средств; присвоение статуса зоны воздействия в случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО на территории, прилегающие к границам ЗАТО.

Ещё одной группой принципов являются принципы организации местного самоуправления. Принципы этой группы определены Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 22.04.96 № 38-ФЗ, от 26.11.96 № 141-ФЗ, от 17.03.97 № 55-ФЗ, от 04.08.00; 107-ФЗ, от 21.03.02 № 31-ФЗ). К ним относятся: особенности организации местного самоуправления в ЗАТО определяются законом и имеют свои пределы (регулирование особенностей организации местного самоуправления в ЗАТО находится в ведении органов государственной власти Российской Федерации); выполнение органами местного самоуправления ЗАТО отдельных государственных полномочий, предусмотренных Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»; самостоятельность решения населением вопросов местного значения; организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; законность в организации и деятельности местного самоуправления; гласность деятельности местного самоуправления; коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; государственная гарантия местного самоуправления.

Исследование федерального законодательства, изучение конкретного опыта образования ЗАТО показали, что в федеральном законодательстве существует ряд пробелов. Во-первых, не определяются конкретные сроки принятия решения о создании ЗАТО. Это приводит к тому, что на практике сроки принятия решений иногда затягиваются (например, 10 лет принимается решение о создании ЗАТО - г. Северодвинск, Архангельская область). В данном случае представляется обоснованным внесение в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» положения, устанавливающего разумный срок принятия такого решения. Под разумным сроком следует понимать отрезок времени, который необходим для совершения требуемых действий. Во-вторых, не предусматривается согласование вопросов, связанных с определением территории и границ создаваемого ЗАТО, с органами местного самоуправления. По мнению диссертанта это необходимо, поскольку при определении территории и границ ЗАТО учитываются потребности развития населенных пунктов, а органам местного самоуправления в большей степени известны интересы, нужды населения.

В диссертационном исследовании уделено внимание также вопросам изменения границ ЗАТО и упразднения закрытого административно-территориального образования.

В четвертом параграфе – «Правовые гарантии сохранения статуса закрытого административно-территориального образования» - рассматривается понятие и система гарантий сохранения статуса ЗАТО.

Диссертантом предлагается следующее определение гарантий сохранения статуса ЗАТО – *«Под гарантиями сохранения статуса закрытых административно-территориальных образований понимается совокупность мер, обеспечивающих сохранение их правового статуса»*. По мнению диссертанта гарантии подразделяются на общие гарантии (политические экономические, идеологические) и специальные (юридические) гарантии. Наибольшее значение для сохранения правового статуса ЗАТО имеют специальные (юридические) гарантии.

Специальной гарантией, имеющей наивысшую юридическую силу, является сам конституционный строй, основанный на неуклонном соблюдении Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в главе «Основы конституционного строя» (ч. 3 ст. 4), а также в ч. 1 ст. 67, п. «б» ст. 71 гарантирует единство и целостность территории Российской Федерации.

В соответствии с п. «б» ст. 71 Конституции Российской Федерации вопросы территории Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. Необходимость создания ЗАТО диктуется государственными интересами Российской Федерации, в т.ч. обеспечением неприкосновенности своей территории посредством формирования надлежащей обороны и создания эффективного оборонного производства. Поэтому государство придаёт особое значение этим территориям, гарантируя сохранение их статуса.

Государство создает на своей территории ЗАТО в целях обеспечения безопасности граждан, обороны страны. При этом Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Для обеспечения стабильной работы предприятий и объектов, расположенных на территории ЗАТО, государство предусматривает специальные условия проживания граждан. Проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации, которая предусматривает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

При принятии решения о снятии особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов (закрытие таких объектов) государство должно обеспечить материальную поддержку населения на период реорганизации ЗАТО (материальные гарантии), переселение граждан за пределы территории ЗАТО (утрачивается связь работника с предприятием, объектом).

Кроме этого, населению ЗАТО, также как и на других территориях, гарантируется право на осуществление местного самоуправления. Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается законодательным закреплением собственных доходов местных бюджетов.

Наряду с этим в ЗАТО осуществляется финансовая поддержка из федерального бюджета. Так, дефицит бюджета ЗАТО покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета. Статьи федерального бюджета, предусматривающие выделение указанных средств, являются защищенными статьями.

Для надлежащего функционирования таких территорий и поддержания особого режима предусматривается комплекс специальных мер, к числу которых относятся: обозначение хорошо видимыми знаками, надписями границ территории; оборудование их ограждениями и техническими средствами охраны; организация как охраны запретной, так и контролируемой зон закрытого образования; оборудование для санкционированного доступа граждан и проезда транспортных средств контрольно-пропускных пунктов; пропускной режим, ограничение доступа граждан на территорию ЗАТО; введение ограничений на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности; владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом и другие. За нарушение особого режима в ЗАТО установлена административная ответственность.

Диссертант отмечает наличие противоречий в действующем законодательстве об обеспечении особого режима в ЗАТО. В частности, указывается на несоответствие пункта 16 Положения «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655) и пункта 16 Положения «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693), предусматривающих возможность задержания граждан, нарушивших требования пропускного режима ЗАТО, положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 25.07.02 № 112-ФЗ, от 30.10.02 № 130-ФЗ, от 31.10.02 № 133-ФЗ, от 31.12.02 № 187-ФЗ), не предусматривающего совершение данных действий в качестве административного правонарушения. Следовательно, пункты 16 вышеназванных Положений применяться не могут.

Поддержание особого режима в ЗАТО позволит обеспечить безопасный режим функционирования предприятий и объектов для осуществления эффективной деятельности которых созданы такие территории.

Стабильность работы этих предприятий и объектов, уровень жизни населения на данных территориях, зависит от внутрисполитической ситуации в государстве. Поэтому гарантией сохранения статуса ЗАТО

выступает стабильность внутренней и внешней политики, проводимой государством в целом.

Вторая глава - «Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления на территории закрытого административно-территориального образования, их взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» - состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе – «Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления на территории закрытого административно-территориального образования» - диссертант обращает внимание на то, что местное самоуправление в ЗАТО осуществляется в соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации. Однако организация местного самоуправления на таких территориях имеет особенности, регулирование которых находится в ведении органов государственной власти Российской Федерации⁴. Среди них диссертант выделяет следующие: во-первых, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в ЗАТО наделены полномочиями, которыми не обладают такие же субъекты в других муниципальных образованиях; во-вторых, требуется согласование части вопросов осуществления полномочий органов местного самоуправления ЗАТО с федеральными органами исполнительной власти; в-третьих, установление и изменение границ муниципального образования ЗАТО; в-четвёртых, в ведение органов местного самоуправления ЗАТО передаются другие населённые пункты, расположенные на его территории; в-пятых, формирование бюджета ЗАТО; в-шестых, ЗАТО по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности находится в ведении федеральных органов государственной власти, в то время как для других муниципальных образований это вопросы местного значения.

В закрытых административно-территориальных образованиях также, как и на территориях, не имеющих такого статуса, действуют органы местного самоуправления. Уставы муниципальных образований ЗАТО определяют порядок формирования этих органов, сроки полномочий, подотчетность, компетенцию. Анализ системы органов местного самоуправления в ряде закрытых административно-территориальных образованиях позволил сделать вывод, что порядок образования, организация органов местного самоуправления в ЗАТО осуществляется в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и не имеет каких-либо отличий. Однако органы местного самоуправления и

⁴ В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохранены принципиальные положения Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении осуществления местного самоуправления в ЗАТО.

должностные лица местного самоуправления в ЗАТО обладают полномочиями, которыми не наделены такие же субъекты в других муниципальных образованиях. Так, например, представительные органы местного самоуправления в ЗАТО устанавливают льготы по уплате местных налогов и сборов, контролирует за санитарно-эпидемиологическим и радиационным состоянием на территории ЗАТО (ст. 25 Устава муниципального образования ЗАТО города Североморска, ст. 20 Устава муниципального образования Мирный, ст. 22 Устава города Саров–ЗАТО). Администрация города Саров осуществляет информирование населения об экологической обстановке, принимает в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению безопасности населения, сообщает в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании, принимает решение об эвакуации населения; осуществляет в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав (ст.36 Устава города Саров-ЗАТО). Глава ЗАТО Североморска вносит на утверждение в представительный орган нормативные документы по программе переселения граждан, утративших производственную, служебную связь с предприятиями и объектами ЗАТО любых форм собственности (ст. 33 Устава муниципального образования ЗАТО города Североморска); Глава местного самоуправления города Саров руководит гражданской обороной города, по согласованию с органами ФСБ разрешает въезд на территорию город Саров – ЗАТО (ст. 33 Устава города Саров-ЗАТО).

Во втором параграфе - «Взаимодействие органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти на территории закрытого административно-территориального образования» - исследуются взаимоотношения органов местного самоуправления ЗАТО с органами государственной власти Российской Федерации.

Взаимоотношения данных органов строятся на основе принципа, изложенного в ст. 12 Конституции Российской Федерации.

Диссертант исследует взаимодействие органов местного самоуправления ЗАТО с Федеральным Собранием – парламентом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и федеральными судебными органами. Отмечается, что самым сложным участком взаимодействия органов местного самоуправления ЗАТО является взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти. Это связано с тем, что Правительство Российской Федерации осуществляет нормативное регулирование ряда вопросов функционирования ЗАТО. Многие сферы деятельности органов местного самоуправления требуют согласования с различными министерствами и ведомствами, в том числе с Министерством обороны Российской

Федерации, Министерством Российской Федерации по атомной энергии, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Федеральным казначейством Российской Федерации.

Исследование показало, что при таком взаимодействии имеется ряд проблем. Во-первых, налицо низкая эффективность осуществления органами местного самоуправления ЗАТО своих полномочий. Это объясняется необходимостью согласования части вопросов осуществления полномочий органов местного самоуправления ЗАТО с федеральными органами исполнительной власти. Во-вторых, в некоторых ЗАТО практически отсутствует реальная финансово-экономическая база для организации деятельности органов местного самоуправления ЗАТО вследствие относительно небольшого количества населения, проживающего и работающего в ЗАТО, и субъектов предпринимательской деятельности. Это объясняется низким уровнем налоговых поступлений в местный бюджет муниципального образования ЗАТО. Поэтому разрешение финансовых проблем возможно только на федеральном уровне.

Органы местного самоуправления ЗАТО, как отмечает диссертант, взаимодействуют также, как и органы местного самоуправления обычных муниципальных образований, с федеральными органами судебной власти.

В третьем параграфе - «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации на территории закрытого административно-территориального образования» - рассматривается взаимодействие органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования с законодательным (представительным) органом, органами исполнительной и судебной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено конкретное ЗАТО. В диссертации показаны формы взаимодействия органов местного самоуправления ЗАТО с органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В качестве основной проблемы такого взаимодействия диссертант выделил следующую: уклонение субъектов Российской Федерации от сотрудничества, занимая позицию решения проблемных вопросов на федеральном уровне. При этом свои действия они мотивируют отсутствием финансовых средств.

На основании анализа отношений, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления ЗАТО с федеральными органами власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится конкретное ЗАТО, диссертантом сделан вывод о необходимости формирования местных органов государственной власти. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» (в ред. Федеральных законов от 22.04.96 № 38-ФЗ, от 26.11.96 № 141-ФЗ, от 17.03.97 № 55-ФЗ, от 04.08.00; 107-ФЗ, от 21.03.02 № 31-ФЗ) создает правовые предпосылки для ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом данную формулу Федерального закона нельзя отрицать как вообще возможность осуществления местного самоуправления. Местное самоуправление может осуществляться в ЗАТО в таких организационных формах как территориальное общественное самоуправление, путём проведения собраний, сходов, конференций граждан и т.п. Для того чтобы создать такую предпосылку, диссертант предлагает закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положение о том, что местное самоуправление, по возможности, должно охватывать всю территорию государства, что возможно наличие территорий, на которых функции управления будут осуществляться исключительно органами государственной власти, следующим образом:

«Статья 12. Территории местного самоуправления.

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, за исключением территорий, на которых федеральным законом введено государственное управление».

Третья глава – «Конституционно-правовые ограничения прав граждан в закрытом административно-территориальном образовании» - состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Основания и принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина» - отмечается, что ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в закрытом административно-территориальном образовании должны отвечать общепризнанным принципам ограничения прав и свобод, а именно: 1) ограничение должно вводиться только законом; 2) оно не должно умалять право, то есть 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 определенные пределы; 9) природа возможных ограничений должна вытекать из природы права, подлежащего ограничению.

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 допускает ограничение прав и свобод федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации требует установления ограничений прав и свобод только федеральным законом,

ограничения прав и свобод в ЗАТО устанавливаются не только федеральными законами, но и подзаконными актами, например, Положением «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655), Положением «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693).

Во втором параграфе – «Конституционные права и свободы граждан в закрытом административно-территориальном образовании (право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства; право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и возвращаться в Российскую Федерацию; право на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом)» - диссертант отмечает, что ограничение конституционных прав и свобод граждан в ЗАТО осуществляется исходя из наличия особого режима безопасного функционирования специальных объектов, охраны государственной тайны, включающего специальные условия проживания граждан. Цели введения такого режима определяются не в Законе Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», а в Положении «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655) и Положении «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693). Указанные в Положениях цели, в принципе, не противоречат целям, закрепленным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Они только лишь конкретизируют их. Представляется необходимым дополнить ст. 3 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» пунктом, содержанием которого будет пункт 2 вышеназванных Положений:

«Особый режим устанавливается в целях:

а) обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; б) выполнения международных обязательств Российской Федерации по нераспространению оружия массового поражения; в) обеспечения защиты сведений о ядерном оружии, других видах вооружений и военной техники,

составляющих государственную тайну; г) пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий; д) обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан; е) защиты окружающей среды».

Ограничения некоторых конституционных прав и свобод граждан в ЗАТО предусмотрены не только Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», но и такими как Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. Федеральных законов от 18.07.98 № 110-ФЗ, от 24.06.99 № 118-ФЗ, от 10.01.03 № 7-ФЗ). Так в ЗАТО ограничиваются следующие права: право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства; право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться; право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом.

По мнению диссертанта, ограничения перечисленных выше прав носят оправданный характер, поскольку на территории ЗАТО располагаются объекты, представляющие серьезную опасность в случае ненадлежащей эксплуатации, террористических и иных противоправных действий.

Реализация указанных выше конституционных прав во многом зависит от осуществления права на въезд. Исследование механизма реализации права на въезд в ЗАТО показало, что в законодательном регулировании нуждаются следующие положения:

а) определение круга лиц, которым разрешается въезд как для постоянного проживания, так и для временного пребывания на территории закрытого образования. В перечень лиц, которые названы в Положении «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655) и Положении «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693), следует включить 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).

б) определение основ единообразного осуществления пропускного режима на территорию закрытого образования и территорию объекта, поскольку утверждаемые в каждом ЗАТО инструкции представляют возможность по-разному осуществлять порядок доступа граждан и въезда (выезда) транспортных средств на территорию закрытого образования и объекта, порядок вноса (выноса), ввоза (вывоза) грузов, специальных грузов, документов и материальных ценностей.

С ограничением права на въезд тесно связано ограничение, касающееся постоянного проживания граждан в ЗАТО. Место постоянного жительства имеют лица, для которых Положениями «Об обеспечении особого режима в ЗАТО...» разрешается въезд для постоянного их проживания в ЗАТО. Кроме этого, основанием для постоянного проживания может служить наличие собственности на данной территории. С другой стороны, условия особого режима ЗАТО могут предусматривать ограничение дальнейшего проживания граждан, утративших производственную, служебную связь с предприятиями и (или) объектами.

Введённое ограничение права на свободу передвижения не умаляет его сущность. Это проявляется в том, что лица, которые постоянно проживают в ЗАТО, могут свободно въезжать в ЗАТО и выезжать за его пределы. Для лиц, которые не проживают в ЗАТО, предусмотрен разрешительный порядок въезда. И та, и другая категория лиц может свободно перемещаться по территории ЗАТО, за исключением территории запретной зоны (территория объекта, по роду деятельности которого создано ЗАТО). Доступ на неё возможен только в случае производственной необходимости.

Право на выбор места пребывания может быть реализовано на территории ЗАТО, если лицо имеет разрешение на въезд в ЗАТО.

В отношении ограничения права на выезд за пределы Российской Федерации диссертант отмечает, что ограничение данного права предусмотрено не только Законом, но и Положением «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655), Положением «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693). Среди оснований для ограничения указанного права называется участие в работах, связанных с эксплуатацией экологически опасных производств. Последнее обстоятельство не является в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» основанием для ограничения права граждан на выезд за границу. Предложено привести данную норму Положения в соответствии с Законом.

Ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом также вытекают из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание. Так, например, к участию в приватизации недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью и находящегося на территории ЗАТО, и совершению сделок с ним допускаются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица, расположенные и зарегистрированные на данной территории. Участие иных граждан и юридических лиц в совершении сделок допускается только по решению органов местного самоуправления ЗАТО, согласованному с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия и (или) объекты, по роду деятельности которых создано ЗАТО.

Ограничения указанных прав в ЗАТО отменяются со снятием особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, этапность и сроки снятия которого определяются при принятии решения об упразднении ЗАТО.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования и в сжатом виде сформулированы выводы, к которым пришел диссертант.

Основные положения диссертации содержатся в следующих публикациях диссертанта:

1. Реализация права граждан на свободу передвижения в закрытых административно-территориальных образованиях // Право, свобода, личность: Сборник статей / Отв. ред. Г.Б. Романовский. – Архангельск: Поморский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 2001. – С. 136-137.

2. ЗАТО: правовое значение, порядок создания и права граждан // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. – С. 539-550.

3. Некоторые проблемы сложносоставных субъектов Российской Федерации // Регионология. 2003. № 1-2. – С. 78-85.

4. Конституционно-правовые ограничения прав граждан в ЗАТО // Проблемы конституционного и муниципального права: Сборник статей. – Архангельск, 2003. – С. 105-111.