

Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований и его черты в связи с эпидемией COVID-19

Васильев Е. Ю.

Понятие ЗАТО раскрыто в Законе РФ от 14 июля 1992 г. "О закрытом административно-территориальном образовании" (далее — Закон о ЗАТО). Согласно нему, административно-территориальное образование приобретает статус «закрытого», если взаимодействует с оружием массового поражения, переработкой материалов, сопряженных с повышенной опасностью техногенного характера, военных и иных объектов. Такие условия предопределяют особые условия жизни граждан на территории ЗАТО. Согласно Постановлению Правительства РФ от 5 июля 2001 г. "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов", на август 2019 года, когда были внесены последние изменения в перечень, в России насчитывается порядка 38 ЗАТО — городов. Административно-правовой режим в ЗАТО имеет ряд существенных черт: особые субъекты правоотношений — специальные режимные органы, созданные для обеспечения режима в ЗАТО; права и обязанности субъектов регулируются особой нормативной базой, применимой к территории образования; первостепенной целью режима является обеспечение национальной безопасности.

Отличительные аспекты жизни граждан в ЗАТО напрямую связаны с особым режимом, реализованным на территории образований. Цели его установления конкретизирует Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г., согласно которому особый режим призван обеспечить безопасность страны и проживающих на территории образования граждан в частности, предотвратить возможные террористические действия третьих лиц и защитить государственную тайну. Соответственно, на руководящие органы возлагается

ответственная задача поиска баланса между обеспечением соблюдения прав граждан и безопасности государственных объектов. Решение об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в конкретном закрытом административно-территориальном образовании принимается Правительством Российской Федерации. Это оправдано, так как разные ЗАТО обеспечивают функционирование различных по назначению объектов. Следует обратить внимание на меры обеспечения упомянутого особого режима. Из основных выделяют ограничение на въезд и проживание граждан путем организации контролируемых и запретных зон, ограничения в сферах природопользования, предпринимательства, ограничения по деятельности организаций с иностранным участием, ограничения по части противопожарной безопасности и противодействия терроризму. Во избежание коллизий, граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в закрытое административно-территориальное образование, должны быть ознакомлены с условиями особого режима безопасного функционирования организаций и объектов и ответственностью за его нарушение.

Еще одна особенность правового регулирования ЗАТО заключается в органах управления образованием. Принятие решения о создании, преобразовании и упразднении ЗАТО исходит от Президента, а предложение вносится Правительством Российской Федерации. Следует учитывать, что ЗАТО не является простым образованием — формирование идет за счет определенных особо охраняемых объектов на их территории. Такие объекты могут принадлежать различным органам или юридическим лицам. Поэтому на данный момент действует несколько особых Положений о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании: к примеру, для объектов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», для объектов Министерства обороны Российской Федерации и для объектов космической инфраструктуры. Разная подведомственность касается по большей части особо важных объектов ЗАТО: так, согласно статье 4 Постановления Правительства РФ от 11.06.1996 «Об

утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ответственность за организацию и обеспечение особого режима безопасного функционирования объекта возлагается на руководителя объекта. О вмешательстве со стороны государственных корпораций или министерств речи не идет — как раз наоборот, целый спектр органов и служб призван в помощь руководителю объекта для осуществления мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка в закрытом образовании. Более того, в уставах ЗАТО, связанных с подведомственными объектами, прописывается перечень вопросов, которые необходимо регулировать с этими органами. Так, согласно уставу ЗАТО г. Снежинск, органы местного самоуправления согласовывают с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» планы и программы комплексного социально-экономического развития ЗАТО; генеральный план ЗАТО Снежинск; подготовленные на основе генерального плана ЗАТО Снежинск проекты планировки территории; резервирование земель в границах ЗАТО Снежинск для муниципальных нужд. Можно сделать вывод о необычной системе управления в ЗАТО, основанной на координационных началах между местной администрацией и органами, которым подведомственны те или иные объекты образования.

Порядок управления ЗАТО затронут в упомянутом выше Законе о ЗАТО, где, в соответствии со статьей 4, определено, что порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных данным Законом. На практике эта абстрактная формулировка по-разному реализуется в зависимости от самого образования. В целом глава местной администрации назначается на

должность по контракту, заключаемому на конкурсной основе. При этом срок полномочий определен уставом ЗАТО. Так, согласно уставу ЗАТО г. Североморск, глава ЗАТО избирается гражданами в соответствии с Законом Мурманской области "О выборах глав муниципальных образований в Мурманской области" сроком на 4 года, в то время как согласно статье 30 устава ЗАТО г. Железногорск, глава ЗАТО г. Железногорск избирается сроком на пять лет.

На сегодняшний день одним из наиболее острых вопросов является эпидемиологическая ситуация в стране в связи с коронавирусной инфекцией. Естественным образом, проблема не может обойти и ЗАТО. Закрытость образований порой сильно усугубляет положение граждан и способствует распространению вируса. Рассматривая вопрос с законодательной точки зрения, можно заметить, что ответственность за состояние здоровья граждан лежит на плечах местных властей. Так, в уставе ЗАТО г. Александровск прописано, что администрация ЗАТО осуществляет контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории ЗАТО Александровск, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Здесь мы снова становимся свидетелями той двойственности властных полномочий, когда компетенция разнится в зависимости от объекта управления — будь то само образование или особо охраняемые предприятия на их территории.

Меры по борьбе с коронавирусом носят следующий характер: ограничение работы контрольно-пропускных пунктов, как это было сделано, к примеру, в ЗАТО г. Снежинск, где выезд из города сопровождается сдачей пропусков и информированием уполномоченных лиц о целях и продолжительности отъезда; введение жестких мер по выезду для городов, где нужно обеспечивать бесперебойную работу предприятий (так поступили в Озерске, где въезд производился только по заранее согласованным спискам для

поставки товаров, а выезд осуществлялся в случаях необходимости срочной госпитализации). Ряд ЗАТО, непосредственно сопряженных с работой государственных корпораций, например Северск, подведомственный ГК «Росатом», установил полный запрет на въезд в зоны категории «А» как наиболее важные охраняемые зоны. Здесь стоит напомнить, что, применительно к ЗАТО, подведомственным Госкорпорации «Росатом», контролируемые зоны разделены на два вида:

- контролируемая зона категории «А» - охраняемая территория закрытого административно-территориального образования;
- контролируемая зона категории «Б» - по границе территории закрытого административно-территориального образования, исключая территорию контролируемой зоны категории «А» (устанавливается в случае, если территория контролируемой зоны категории "А" не совпадает с территорией закрытого административно-территориального образования).

Из вышесказанного можно сделать ряд выводов. ЗАТО имеют ряд уникальных особенностей администрирования. В рамках данной работы автор рассмотрел такие аспекты устройства закрытых административно-территориальных образований, как особый режим, сопряженный с рядом ограничений по деятельности в ЗАТО и порядком въезда на его территорию. Также проанализировал уникальность руководящих органов, которые варьируются в зависимости от конкретного образования и работают в тесном сотрудничестве с теми структурами, которым они подведомственны в силу нахождения на их территории особо важных объектов. Более того, в работе была рассмотрена связь перечисленных особенностей ЗАТО с нынешней эпидемиологической ситуацией в стране.

Список источников и литературы:

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

Закон РФ от 14 июля 1992 г. N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании"

Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. N 508 "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов"

Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (ред. от 30.12.2012) // СЗ РФ, 30.09.1996, № 40, ст. 4645.

Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» (ред. от 30.12.2012) // СЗ РФ, № 27, 06.07.1998, ст. 3180.

Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 № 519 «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры» (ред. от 30.12.2012) // СЗ РФ, 11.07.2011, № 28

Устав муниципального образования ЗАТО Александровск / Принят решением Совета депутатов ЗАТО Александровск Мурманской области 26.05.2009 № 31

Устав муниципального образования ЗАТО Снежинск / Утвержден Постановлением Снежинского городского Совета депутатов от 18.12.1996 г. № 37

Устав муниципального образования "Закрытое административно-территориальное образование Железногорск Красноярского края"/ Утвержден Решением Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск Красноярского края от 23 июня 2011 г. N 16-95Р

Постановление главы Снежинского городского округа № 318 от 17.03.2020 «О введении режима повышенной готовности в связи с эпидемической ситуацией по распространению коронавирусной инфекции CoVID-2019»

Приказ главы городского округа ЗАТО Северск «О временном изменении пропускного режима в ЗАТО Северск» № 11/512-П/134 / 4ПМ от 08.04.2020

Государственная политика: методология, практика, направления совершенствования. Материалы международной научно-практической конференции (25 мая 2016 г.). Т. 1 / Под редакцией д. ист. н. П.А. Меркулова. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – 346 с.

Новиков А. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (зато) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2

Байдаров Дмитрий Юрьевич. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Kommersant.ru: «ЗАТО здоровее будут. Закрытые города ужесточают пропускной режим из-за коронавируса» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://kommersant-ru.turbopages.org/kommersant.ru/s/doc/4317051> (дата обращения 11.12.20)