

Научная статья
УДК 342.553

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЗАКРЫТЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ОСОБЫЙ РЕЖИМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

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



Аннотация

Введение: в российском законодательстве полномочия органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) на закрытых территориальных образованиях регламентированы базовыми и профильными нормативными правовыми актами. В статье отмечены особенности организации публичной власти и местного самоуправления на отдельных территориях. Выявлена возможность режима функционирования органов публичной власти всех трех уровней на специальных территориях закрытого типа.

Материалы и методы: материалами исследования явились нормативные правовые акты, аргументация научных исследователей, эмпирические материалы по искомой теме. Были использованы общенаучные и частно-научные методы научного познания.

Результаты исследования: установлена трехуровневая модель взаимодействия органов публичной власти, которая предопределена в самой дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» (далее – ЗАТО).

Обсуждение и заключение: представлена авторская позиция, кассающаяся сохранения юрисдикции муниципального образования (городского округа) на специальных территориях закрытого типа.

Ключевые слова: закрытое административно-территориальное образование; модели публичных полномочий на отдельных территориях; полномочия органов местного самоуправления; взаимодействие органов публичной власти; разграничение полномочий между органами публичной власти

© Фазлиева Л.К., 2025

Для цитирования: Фазлиева Л.К. Полномочия органов местного самоуправления на закрытых территориальных образованиях: особый режим функционирования // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2025. Т. 16. № 3 (61). С. 66 – 71.

Scientific article
UDC 342.553

POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN CLOSED TERRITORIAL FORMATIONS: SPECIAL MODE OF OPERATION

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

Abstract

Introduction: in Russian legislation, the powers of local self-government bodies (hereinafter referred to as LMS) in closed territorial entities are regulated by basic and specialized regulatory legal acts. The article highlights the peculiarities of the organization of public authority and local self-government in certain territories. The possibility of a functioning regime for public authorities of all three levels in special closed-type territories has been identified.

Materials and methods: the research materials were normative legal acts, arguments of scientific researchers, empirical materials on the topic being sought. General scientific and private scientific methods of scientific cognition were used.

Results: a three-level model of interaction between public authorities has been established, which is predetermined in the very definition of a "closed administrative-territorial entity" (hereinafter referred to as the BUT).

Discussion and conclusion: the author's position concerning the preservation of the jurisdiction of a municipal entity (urban district) in special territories of a closed type is presented.

Keywords: closed administrative-territorial entity; models of public authorities in individual territories; powers of local governments; interaction of public authorities; differentiation of powers between public authorities

© Fazlieva L.K., 2025

For citation: Fazlieva L.K. Powers of Local Self-Government Bodies in Closed Territorial Formations: Special Mode of Operation. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2025;16(3):66-71. (In Russ.).

Введение

Организация публичной власти на отдельных территориях, устанавливаемая федеральным законодателем, является конституционно-правовой нормой (ч. 3 ст. 131).

Правовое регулирование закрытых административно-территориальных образований определено двумя нормативными правовыми актами:

- отраслевым законом (Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ));

- узкофункциональным законом (законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – закон № 3297-1)).

Термин «административно-территориальное образование» федеральным законодателем не определен. При обращении к п. 1 ст. 1 закона № 3297-1, раскрывающему дефиницию ЗАТО, очевидно, что определение термина происходит через понятие «административно-территориальное образование». Данное обстоятельство подтверждает некорректность дефиниции ЗАТО с точки зрения юридической техники, препятствующее полноценному выявлению ее содержания.

Как отмечает Н.С. Малютин [1], на региональном уровне используются другой термин – «административно-территориальная единица», который указывается в нормативных актах субъектов РФ как идентичное понятие. Однако мы не наблюдаем семантического тождества этих двух понятий.

Глава 10 закона № 33-ФЗ определяет возможности осуществления полномочий муниципальными органами на отдельных территориях.

Правоприменительная практика также предусматривает введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, в пределах границ которых расположены объекты особого государственного значения¹. Специальный правовой режим, установленный на территориях муниципальных образований такого рода, – как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, – гарант баланса местных и государственных интересов.

Анализ количественных данных ЗАТО за 2009-2024 гг. свидетельствует об их сокращении на 10% (таб. 1). Из общего числа ЗАТО в ведении Министерства обороны находятся 66%, Государственной корпорации «Росатом» – 26%, Государственной корпорации «Роскосмос» – 8%.

Таблица 1
Количественные данные ЗАТО
за 2009-2024 гг.

Год	2009	2017	2019	2021	2024
Количество единиц	42	41	39	38	38

Обзор литературы

Аргументация исследователей относительно правового режима закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) имеет различные обоснования. Так, Г.Н. Лисавкин [2] предлагает усилить присутствие федеральных органов в ЗАТО. Напротив Е.П. Алексеев [3] утверждает о роли региональных органов как доминантов в механизме финансового и административного обеспечения функционирования ЗАТО.

Как отмечают другие авторы (И.В. Михеева, К.В. Черкасов [4]), функционирование закрытой

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.

административной единицы на отдельной территории указывается в статутных региональных и муниципальных актах. При этом наблюдается многообразие формулировок, аналогичных или отличных от предложенной законодателем дефиниции ЗАТО. Поэтому эти авторы приходят к выводу: искаженные дефиниции ЗАТО в уставах муниципальных образований приводят к установлению дополнительных признаков, которые не присущи правовому режиму ЗАТО. По мнению указанных авторов, выходом из сложившейся ситуации является использование в статутных актах муниципальных органов только дефиниции, предложенной федеральным законодателем.

Е.Б. Евдокимов и П.Н. Петряев, рассматривая особенности осуществления местного самоуправления в закрытых территориальных единицах, допускают включение данных муниципальных образований в перечень федеральных территорий [5].

П.Н. Петряев [6] выводит определенное правило относительно системы муниципальных полномочий на закрытых территориальных единицах – находятся в состоянии постоянной мобильности, готовности к незамедлительному выполнению поставленных задач и оперативному решению возникающих проблем.

С.И. Некрасов [7] выделяет необычность усмотрения федерального законодателя в том, что в законе № 3297-1 не упоминаются какие-либо

органы власти ЗАТО, а лишь органы местного самоуправления указанного образования.

Материалы и методы

В рамках исследования рассмотрены нормативные акты, направленные на правовое регулирование ЗАТО; изучены различные подходы исследователей российско-правовой аргументации в области правового режима на территориях закрытого типа; оценены материалы судебной практики в искомой области; обобщены статистические данные.

В научном исследовании специальные и частнонаучные методы использовались комплексно в сочетании со всеобщим и общенаучными методами научно-юридического познания.

Результаты исследования

Анализ эволюции формирования особого режима муниципальных образований на отдельных закрытых территориальных образованиях дает основание утверждать следующее (таб. 2):

в законе № 1551-1 и в законе № 154-ФЗ указывается ограниченная функциональная направленность либо самой территории, либо прав населения;

в законе № 131-ФЗ указана исключительное полномочие муниципального образования – городского округа – для решения вопросов местного значения;

3) закон № 33-ФЗ никаким образом не определяет правовой статус муниципального образования на данной территории. Можно предположить, что норма, предусмотренная п. 4 абз. 1

Таблица 2

Определение правового режима на закрытых территориальных образованиях

Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» ¹ (далее – закон № 1550-1)	Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ² (далее – закон № 154-ФЗ)	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ³ (далее – закон № 131-ФЗ)	Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ⁴ (далее – закон № 33-ФЗ)
Монопротокольное поселение (п. 2 ст. 3)	Отдельная территория с ограничением прав граждан (абз. 2 п. 1 ст. 12)	Городской округ (ст. 80) ⁵	Без определения правового режима вида муниципального образования (п. 4 абз. 1 ст. 86)

¹ О местном самоуправлении в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010 (Утратил силу).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (Утратил силу).

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

⁵ Утратила силу.

ст. 86, является бланкетной к узкопрофильному закону № 3297-1. Мы считаем, что отсутствие идентификации организационно-правового вида муниципального образования на территориях закрытого типа и выделение отдельных норм для регулирования организации местного самоуправления в городах федерального значения (ст. 87 закона № 33-ФЗ), региональных столицах (ст. 88 закона № 33-ФЗ) и муниципальных образованиях с двухуровневой системой организации местного самоуправления (ст. 89 закона № 33-ФЗ) являются ограничением прав ОМСУ на территориях закрытого типа.

Е.В. Гриценко [8] выделяет возможные модели публичных полномочий на отдельных территориях с особым режимом функционирования, определенных федеральным законодателем:

1) соотношение государственной власти и местного самоуправления на внутригородских территориях (ст. 79 закона № 131-ФЗ, ст. 87 закона № 33-ФЗ);

2) взаимодействие и перераспределение полномочий между органами публичной власти, изъятие одних и возложение дополнительных полномочий ОМСУ в зависимости от характера решаемых на территории задач (ст. 80-82.1, 82.4 закона № 131-ФЗ, ст. 88 закона № 33-ФЗ);

3) передача публично-властных полномочий управляющей компании, учреждаемой в частноправовой форме (ст. 82.2, 82.3, 82.5, 82.6 закона № 131-ФЗ);

4) создание нового публично-правового образования, обладающего полномочиями всех органов публичной власти и осуществляющего их, с выведением его из-под юрисдикции субъекта РФ и муниципальных образований (ст. 82.7 закона № 131-ФЗ).

Анализ российского законодательства демонстрирует недопустимость (допустимость) установления различных моделей особых режимов функционирования на одной территории (п. 1.2 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ¹), в том числе предусматривает поглощение функций управляющей компании частноправового характера другой моделью особого режима на одной территории (п. 7 ст. 2 Федерального закона «О Сириусе»²). Кроме этого, следует отметить дифференциацию функционирования особых режимов на отдельных территориях с различными моделями полномочий органов публичной

власти. При этом передача публично-властных полномочий структурным подразделениям частноправового характера приводит к ущемлению не только муниципальных прав ОМСУ, но и прав населения в регулировании отношений территориального планирования.

Закон № 3297-1 устанавливает возможность режима функционирования органов публичной власти всех трех уровней на специальных территориях закрытого типа. Указанный режим функционирования органов публичной власти всех трех уровней предопределен в самой дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» (ст. 1, 2 закона № 3297-1): имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке и в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Приведенная дефиниция позволяет определить стратегическую важную направленность деятельности организаций в области национальной безопасности государства в целом, что находит подтверждение и аргументациях отдельных авторов [9, 10]. Другим важным фактором указанных отношений в области функциональной деятельности организаций на ЗАТО – отнесение их к вопросам исключительной компетенции Российской Федерации (п. «а», «б», «в», «д», «и», «м» ст. 71 Конституции РФ).

При этом и п. 1 ст. 80 закона № 131-ФЗ, и п. 2 ст. 1 закона № 3297-1 императивно устанавливают (без всяких оговорок), что вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа [8]. Установленная уникальная модель организации местного самоуправления, – как утверждает высший судебный орган, – продиктована неординарным функциональным назначением ЗАТО³. А.Е. Поторопина связывает данное обстоятель-

¹ О территориях опережающего развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Российская газета. 2014. № 299. 31 декабря.

² О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.

ство с особым режимом функционирования данных территорий [10].

Обсуждение и заключение

Следовательно, ключевым органом публичной власти на территориях закрытого типа выступает орган местного самоуправления:

- ОМСУ передаются отдельные государственные полномочия, в том числе несвойственные им (выдача пропусков на въезд и выезд из ЗАТО);

- изъятие (перераспределение) полномочий у ОМСУ в пользу федеральных органов публичной власти (ст. 4, 8 закона № 3297-1).

Закон № 3297-1 предусматривает трехуровневую модель взаимодействия органов публичной власти при решении стратегических вопросов на ЗАТО:

1) взаимодействие между федеральными и региональными органами государственной власти. Эта модель взаимодействия проявляется при решении вопросов управления территорией. При этом границы на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 1 закона о ЗАТО);

2) взаимодействие между региональными органами государственной власти и органами

местного самоуправления, которое отражается в возможности населения муниципального образования участвовать в выборах региональных органов государственной власти;

3) взаимодействие между федеральными органами государственной власти и ОМСУ. Указанная модель взаимодействия действует при решении стратегически важных вопросов функционирования этой территории.

Разграничение полномочий между органами публичной власти на ЗАТО представлены в законе № 3297-1:

- исключительные полномочия Российской Федерации (ст. 1 закона № 3297-1);

- собственные полномочия ОМСУ (ст. 4 закона № 3297-1).

Таким образом, на территориальных образованиях закрытого типа установлен режим функционирования органов публичной власти трех уровней с сохранением юрисдикции муниципального образования (городского округа) (с передачей ему отдельных государственных полномочий и с перераспределением полномочий ОМСУ в пользу федеральных органов публичной власти).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Малютин Н.С. Административно-территориальное устройство в РФ. СПС «КонсультантПлюс». 2024.
2. Лисавкин Г.Н. Зачем ЗАТО муниципальные чуть-чуть? // Российская Федерация сегодня. 2010. № 7. С. 42 – 43.
3. Алексеев Е.П. ЗАТО желают самоуправляться и не чуть-чуть // Российская Федерация сегодня. 2010. № 10. С. 33 – 34.
4. Михеева И.В., Черкасов К.В. "Болевые точки" правового регулирования закрытых территорий в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 4. С. 379 – 390.
5. Евдокимов В.Б., Петряев П.Н. Местное самоуправление на отдельных территориях в Российской Федерации (общее и особенное) // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 49 – 52.
6. Петряев П.Н. Мобильность системы полномочий специализированных муниципалитетов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 30 – 32.
7. Некрасов С.И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 25 – 29.
8. Грищенко Е.В. Конституционная география России: как не заблудиться в лабиринтах особых режимов и статусов территорий? // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 3. С. 4 – 42.
9. Потапова Е.А., Артамонова Е.А. Особенности местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 1(63). С. 55 – 58.
10. Поторопина А.Е. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 17 – 20.

REFERENCES

1. Malyutin N.S. Administrativno-territorial'noe ustrojstvo v RF. SPS «Konsul'tantPlyus». 2024.
2. Lisavkin G.N. Zachev ZATO municipal'nye chut'-chut'? // Rossijskaya Federaciya segodnya. 2010. № 7. S. 42 – 43.
3. Alekseev E.P. ZATO zhelayut samoupravlyat'sya i ne chut'-chut' // Rossijskaya Federaciya segodnya. 2010. № 10. S. 33 – 34.
4. Miheeva I.V., Cherkasov K.V. \"Bolevye tochki\" pravovogo regulirovaniya zakrytyh territorij v sovremennoj Rossii // Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki. 2016. № 4. S. 379 – 390.
5. Evdokimov V.B., Petryaev P.N. Mestnoe samoupravlenie na otdel'nyh territoriyah v Rossijskoj Federacii (obshchee i osobennoe) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2024. № 8. S. 49 – 52.
6. Petryaev P.N. Mobil'nost' sistemy polnomochij specializirovannyh municipalitetov // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2021. № 2. S. 30 – 32.
7. Nekrasov S.I. Territorial'noe i vneterritorial'noe (kvaziterritorial'noe) v organizacii i funkcionirovaniyu publichnoj vlasti (k postanovke problemy) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 2. S. 25 – 29.
8. Gricenko E.V. Konstitucionnaya geografiya Rossii: kak ne zabludit'sya v labirintah osobyh rezhimov i statusov territorij? // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2024. № 3. S. 4 – 42.
9. Potapova E.A., Artamonova E.A. Osobennosti mestnogo samoupravleniya v zakrytyh administrativno-territorial'nyh obrazovaniyah // Voprosy sovremennoj yurisprudencii. 2017. № 1(63). S. 55 – 58.
10. Potropina A.E. Osobennosti organizacii mestnogo samoupravleniya v zakrytyh administrativno-territorial'nyh obrazovaniyah // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2018. № 4. S. 17 – 20.

Информация об авторе:

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

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Fazlieva Lilia K., Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines at the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, lkfaz@mail.ru

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

Статья получена: 05.06.2025.

Статья принята к публикации: 19.09.2025.

Статья опубликована онлайн: 19.09.2025.

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