



приоритет2030⁺
право для лидерства

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ

*совершенствования законодательства
о закрытых административно-территориальных
образованиях*

Автор: С.В. Нарутто



КОНЦЕПЦИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЯХ¹

1. Краткое обоснование

необходимости совершенствования законодательства
о закрытых административно-территориальных образованиях

1) Необходимость совершенствования законодательства о закрытых административно-территориальных образованиях (далее – ЗАТО) обусловлена национальными интересами Российской Федерации и стратегическими национальными приоритетами, включая приоритеты научно-технологического развития, для обеспечения безопасности государства и суверенитета Российской Федерации в технологической сфере (технологического суверенитета) в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации² и Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации³.

Требует переосмысления изначальный подход к выделению ЗАТО в отдельную группу (вид) муниципальных образований исключительно исходя из целей обеспечения безопасного функционирования находящихся на его

¹ При разработке настоящей концепции учтены положения Постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»/ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3335.

² Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»/Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 03.07.2021. Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»/Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 28.02.2024. Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 10. Ст. 1373.

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.

Многие ЗАТО обладают высоким научно-техническим и инновационным потенциалами благодаря расположенным на их территории организациям, осуществляющим научную, научно-техническую и инновационную деятельность по приоритетным направлениям науки и технологий. Одним из таких примеров является ЗАТО г. Саров (Нижегородская обл.), где создана территория опережающего развития⁴, размещен Национальный центр физики и математики⁵, а также осуществляют образовательную деятельность филиалы МГУ имени М.В. Ломоносова и НИЯУ МИФИ.

2) За прошедший с момента принятия Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» период сформировался общественный запрос на актуализацию нормативно-правового обеспечения всего комплекса общественных отношений, связанных с правовым режимом ЗАТО, включая меры государственной поддержки граждан, проживающих и работающих в ЗАТО, и особенности организации местного самоуправления в таких муниципальных образованиях.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2017 № 481 «О создании территории опережающего развития «Саров»/Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 25.04.2017. Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 18. Ст. 2790.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.08.2021 № 1416 «О Национальном центре физики и математики»/Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2021. Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 36. Ст. 6396.

Следствием произошедших за последние тридцать лет экономических и социальных изменений в Российской Федерации стало формирование нового технологического уклада, характеризующегося развитием наукоемкого производства с растущей долей малого и среднего технологического предпринимательства, существенное изменение городской среды с новыми требованиями граждан к ее качеству, в том числе к социальной и жилой инфраструктуре, а также расширение возможностей для личностного и профессионального развития граждан, включая доступность для них профессионального и дополнительного образования.

Однако законодательство о ЗАТО не учитывает произошедшую трансформацию экономических и социальных отношений, изменение общественных настроений, в том числе готовности граждан к изменению места жительства для удовлетворения своих потребностей в качестве жизни, социальной и профессиональной самореализации.

3) Законодательство о ЗАТО представляет собой правовой комплекс, состоящий из актов законодательства Российской Федерации, регулирующих организацию и осуществление местного самоуправления с особенностями, предусмотренными для ЗАТО, включая вопросы предоставления государственной поддержки таким муниципальным образованиям, а также нормативных правовых актов, устанавливающих ограничения прав проживающих и работающих на территории ЗАТО граждан и осуществляющих на территории ЗАТО деятельность организаций.

Основополагающим актом является Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон о ЗАТО), в соответствии с которым в настоящее время созданы 38 ЗАТО⁶, в частности, в целях обеспечения безопасного

⁶ Согласно перечню ЗАТО, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов»/ Российская газета. № 130. 11.07.2001. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 3019.

функционирования объектов Минобороны России, Минпромторг России, ГК Ростам и ГК Роскосмос, в том числе в их совместном ведении.

Закон о ЗАТО разрабатывался в условиях, когда развал плановой экономики и общественно-политическая трансформация государства, связанная с распадом СССР, требовали специальных решений для сохранения обороноспособности и безопасности Российской Федерации посредством обеспечения функционирования военных объектов и организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов.

При этом с даты его принятия Закон о ЗАТО ни разу не подвергался системному пересмотру, в том числе при неоднократном внесении в него изменений и дополнений, в значительной своей части связанных с приведением Закона в соответствие с иным законодательством, в частности, бюджетным.

Остаются незыблемыми положения законодательства о ЗАТО, ограничивающие права граждан, проживающих и работающих в ЗАТО, а также пребывающих и намеренных переселиться в ЗАТО, в том числе для осуществления предпринимательской деятельности. Ряд установленных Законом о ЗАТО ограничений не обеспечивает финансовую и имущественную основу местного самоуправления в ЗАТО, что ставит их органы местного самоуправления в зависимость от решений федеральных органов государственной власти, в том числе при определении объемов предоставляемых ассигнований из федерального бюджета и целевого назначения таких средств.

Как отмечено в отчете Счетной палаты Российской Федерации⁷, несмотря на то, что законодательством⁸ предусмотрено предоставление из средств федерального бюджета дотаций на компенсацию дополнительных расходов бюджетов ЗАТО, связанных с режимом его безопасного функционирования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, Закон о ЗАТО не включает мероприятия по развитию и поддержке социальной и инженерной инфраструктуры.

При этом, финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам ЗАТО имеет очевидную тенденцию к снижению: за период с 2009 по 2016 год такая была снижена на 40,6%, а объем дотаций, предоставленных в 2019 году, был уменьшен по сравнению с 2016 годом на 11,5 %, что не обеспечивает повышение уровня бюджетной обеспеченности в среднем по ЗАТО по сравнению со средним по другим муниципальным образованиям субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ЗАТО.

Кроме того, нарушение органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году бюджетного законодательства или законодательства о налогах и сборах влечет меры ответственности в виде сокращения объема дотаций, которые фактически применяются к ЗАТО. Так, в частности, в 2017-2018 годах указанные

⁷ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)/ [https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/report\(1\).pdf](https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/report(1).pdf) (дата обращения: 11.03.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2005 № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования»/Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 17. Ст. 1565.

нарушения были допущены региональными органами государственной власти в 16 из 22 субъектов Российской Федерации, в которых размещены ЗАТО.

Не способствует улучшению экономического положения ЗАТО и предусмотренное Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» создание в ЗАТО территорий опережающего развития (далее – ТОР). Несмотря на то, что с 2017 года ТОР созданы на территориях 8 ЗАТО, отмечая недостаточную эффективность реализации данного способа развития ЗАТО, Счетной палатой на примере ТОР в г. Сарове (Нижегородская область), в частности, отмечено, что при запланированном в 2017-2018 годах привлечении 9 резидентов с общим объемом инвестиций в 825,9 млн. рублей, фактически на территории ТОР функционирует единственный резидент, занимающийся разработкой компьютерного программного обеспечения, с объемом инвестиций 16,26 млн. рублей, или 2% от заявленного объема. Сдерживающими факторами, по мнению Счетной палаты, является качество выделяемых под инфраструктуру ТОР объектов (земельные участки с непригодными для использования резидентами зданиями, недостаточная площадь участков, отсутствие на них необходимой инфраструктуры), расположение ТОР внутри охраняемого периметра ЗАТО, что затрудняет въезд иногородних специалистов и ввоз грузов.

4) При безусловности значимости ЗАТО для обеспечения общегосударственных целей и задач стратегического развития Российской Федерации органы местного самоуправления ЗАТО занимают предельно зависимую позицию в единой системе публичной власти в условиях усложненного механизма их взаимодействия как с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ЗАТО, так и от организаций, которые являются градообразующими для соответствующих ЗАТО.

Одним из подтверждений этого является вывод Счетной палаты, сделанный по результатам проведенного в 2019 году анализ влияния создания

ТОР на сбалансированность муниципальных бюджетов ЗАТО г. Заречный (Пензенская область) и ЗАТО г. Саров (Нижегородская область), а также принимаемых в ЗАТО мер в целях создания условий для обеспечения их устойчивого социально-экономического развития⁹.

Так, в документах стратегического планирования Нижегородской области не отражены мероприятия, реализуемые и планируемые к реализации на территории ТОР г. Саров, в том числе Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года¹⁰ не содержит положений, учитывающих влияние на социально-экономическое развитие Нижегородской области создания и функционирования этого ТОР. Кроме того, отсутствует План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Саров до 2035 года, синхронизированный с указанной региональной стратегией, и не конкретизированы в документах стратегического планирования меры, которые органы местного самоуправления ЗАТО г. Саров предполагают принять для активизации развития ТОР.

5) Поскольку в ряде случаев ЗАТО созданы в связи нахождением на их территории организаций и (или) объектов, относящихся к ведению ГК Росатом и ГК Роскосмос, получила распространение практика предоставления администрациям ЗАТО указанными госкорпорациями финансирования для реализации мероприятий и проектов, ориентированных на развитие соответствующих муниципальных образований.

⁹ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)/ [https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/report\(1\).pdf](https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/report(1).pdf) (дата обращения: 11.03.2024).

¹⁰ Утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 года № 889/ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 25.12.2018.

В частности, ГК Росатом осуществляет такую поддержку на основании соглашений с субъектами Российской Федерации, на территории которых находятся ЗАТО, и непосредственно с администрациями ЗАТО, условиями которых предусматриваются различные формы сотрудничества, ориентированные на финансовую поддержку региона и ЗАТО. При этом региональные органы государственной власти принимают решения о включении в соответствующие отраслевые программы и проекты, финансируемые из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, мероприятий по развитию ЗАТО, созданию новых рабочих мест на предприятиях и в организациях ЗАТО, осуществление инвестиционных проектов.

Некоторыми исследователями¹¹ такие соглашения определяются как публичные нормативные договоры в финансовом праве, выделяя их основные признаки, в том числе направленность на реализацию публичного интереса – социально-экономическое развитие соответствующих территорий. В качестве подтверждения позиции указывается, что соглашения не носят рамочный характер, опосредованно влияя на бюджетные поступления в связи с созданием ГК Росатом новых производств и рабочих мест. На основании соглашений ГК Росатом предоставлена возможность участвовать в принятии решений органов государственной власти и местного самоуправления в части целей и направления использования бюджетных средств с учетом предоставляемого софинансирования ГК Росатом.

Например, соглашением между ГК Росатом и Правительством Ульяновской области предусматривалось направление части средств областного бюджета от полученного налога на прибыль на развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры г. Димитровграда.

¹¹ Барамидзе Г.А. Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации "Росатом": дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 129 - 133.

При этом перечень соответствующих мероприятий согласовывался с ГК Росатом¹².

Вместе с тем, все более очевидна необходимость законодательного определения правовой природы таких соглашений и регламентации их заключения при системности и комплексности правового регулирования, не ограничиваясь логикой и принципами корпоративной социальной ответственности ГК Росатом, ГК Роскосмос и соответствующих предприятий и организаций, расположенных в ЗАТО.

2. Цели и основные направления совершенствования законодательства о закрытых административно-территориальных образованиях

1) На современном этапе развития ЗАТО могут быть определены следующие цели совершенствования отраслевого законодательства:

- системный подход, основанный на принципах гармонизации частных и публичных интересов;
- гармонизация законодательства и обеспечение корреспонденции положений нормативных правовых актов;
- создание механизмов бюджетной обеспеченности ЗАТО с учетом ограничений, связанных с установленным правовым режимом, и участия ЗАТО в решении задач обеспечения национальной безопасности и стратегического развития Российской Федерации;
- формирование правовой модели функционирования ЗАТО, обеспечивающей сохранение и повышение уровня кадрового, инновационного, научно-технического и инвестиционного потенциалов ЗАТО;

¹² Материалы к заседанию Правительства Ульяновской области 20 мая 2013 г. URL: <https://ulpressa.ru/2013/05/18/materialyi-k-zasedaniyu-pravitelstva-ulyanovskoy-oblasti-20-maya-2013-goda/> (дата обращения: 11.03.2024).

- определение места органов местного самоуправления ЗАТО в единой системе публичной власти при осуществлении государственной политики в сфере национальной безопасности и научно-технологического развития.

3) Представляется целесообразным совершенствование законодательства о ЗАТО по следующим основным направлениям:

- актуализация подходов к определению особенностей организации и осуществления местного самоуправления в ЗАТО в единой системе публичной власти, в том числе в условиях участия органов местного самоуправления ЗАТО в осуществлении государственной политики в сфере национальной безопасности и научно-технологического развития государства;
- устранение правовой неопределенности категориального аппарата законодательства о ЗАТО и обеспечение единства терминологии для единообразного применения актов отраслевого и смежного законодательства, гарантий против возможных злоупотреблений правом, связанных чаще всего с правовой неопределенностью юридических терминов, используемых в законодательстве;
- совершенствование правовых механизмов предоставления ЗАТО дотаций за счет средств федерального бюджета, в том числе урегулировать вопрос об установлении в Законе о ЗАТО дополнительных видов расходов, связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры этих муниципальных образований;
- исключение оснований для применения мер ответственности в виде сокращения объема дотаций бюджетам ЗАТО за нарушения условий предоставления дотаций органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- расширение возможностей для осуществления в ЗАТО предпринимательской и иной экономической деятельности,

- ориентированной на повышение уровня научно-технического и инновационного потенциала ЗАТО, в том числе в кооперации с организациями, в связи с родом деятельности которых созданы ЗАТО;
- пересмотр подходов к правовой модели обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО, в том числе возможность распространения такого режима только на часть территории муниципального образования, а также дифференциация в определении особого режима в зависимости от рода деятельности организаций и объектов.

3) Основной массив предлагаемого совершенствования законодательства о ЗАТО предлагается реализовать посредством разработки проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», в том числе подготовив новую редакцию закона. Такой законопроект по отраслевому признаку будет относиться к законодательству о местном самоуправлении.

Помимо этого, принятие указанного проекта федерального закона потребует внесения изменений в ряд актов бюджетного, налогового, административного, гражданского и иного законодательства. Внесение соответствующих изменений будет осуществлено посредством разработки проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты законодательства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании».

Принятие указанных законопроектов позволит учесть в законодательстве о ЗАТО национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты, включая приоритеты научно-технологического развития, для обеспечения безопасности государства и суверенитета Российской Федерации в технологической сфере (технологического

суверенитета), а также обеспечить развитие ЗАТО как территорий, обладающих высоким научно-техническим и инновационным потенциалами с градообразующими научными и производственными комплексами, осуществляющими научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки и исследования, а также производство наукоемкой (высокотехнологичной) продукции по приоритетным направлениям науки и технологий.