

Научная статья

УДК 342.24; DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-92-97

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ
НА ТЕРРИТОРИИ ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

✉ Нудненко Лидия Алексеевна.

**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия**✉ nudnenko@rambler.ru

Аннотация. Приведен анализ федерального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов закрытых административно-территориальных образований, регулирующих правовой статус личности. Показаны ограничения в реализации конституционных прав и свобод гражданина на территории закрытых административно-территориальных образований, обусловленные необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ключевые слова: статус личности, закрытое административно-территориальное образование, ограничения конституционных прав и обязанностей

Для цитирования: Нудненко Л.А.. Особенности правового статуса личности на территории закрытого административно-территориального образования // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2025. № 2 (67). С. 92–97. DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-92-97.

Scientific article

**FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF AN INDIVIDUALS ON THE TERRITORY
OF A CLOSED ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL FORMATION**

✉ Nudnenko Lidiya A.

Russian presidential academy of national economy and public administration, Moscow, Russia✉ nudnenko@rambler.ru

Abstract. The article provides an analysis of federal legislation and municipal regulatory legal acts of closed administrative-territorial entities governing the legal status of an individual. It shows restrictions in the implementation of constitutional rights and freedoms of a citizen on the territory of closed administrative-territorial entities, due to the need to ensure the defense of the country and state security.

Keywords: individual status, closed administrative-territorial entity, restrictions on constitutional rights and obligations

For citation: Nudnenko L.A. Features of the legal status of an individuals on the territory of a closed administrative-territorial formation // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2025. № 2 (67). P. 92–97. DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-92-97.

Конституция Российской Федерации в ст. 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием [1–5].

Вместе с тем согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Это правило действует на территориях закрытых административно-территориальных образований (ЗАО), целью создания которых является безопасное функционирование находящихся

на их территориях организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку представляющих опасность материалов, военных объектов.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства на территории ЗАТО устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий особенности правового статуса личности. Помимо этой первостепенной цели Закон от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹ (Закон № 3297-1) провозглашает и другую, не менее важную: закрепление мер государственной поддержки граждан, проживающих и (или) работающих в ЗАТО. Таким образом, правовой статус личности на территории ЗАТО характеризуется некоторыми ограничениями конституционных прав и свобод гражданина, а также наличием особых мер государственной поддержки, обусловленных особенностями проживания и работы на территории ЗАТО.

Закон № 3297-1, упоминая физических лиц, которые могут работать и проживать на его территории, оперирует только категорией «граждане Российской Федерации». Можно предположить, что этой возможности лишены иностранные граждане и лица без гражданства. Учитывая основную цель создания ЗАТО, такое ограничение для иностранных граждан и лиц без гражданства вполне естественно. Вместе с тем, уставы некоторых ЗАТО допускают участие иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на их территории, в осуществлении местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами². Представляется, что это скорее исключение из общего правила, согласно которому иностранные и лица без гражданства не могут находиться на территории ЗАТО.

Кроме того, возникает вопрос о допустимости проживания на территории ЗАТО лиц с двойным гражданством. Наличие у гражданина Российской Федерации иностранного гражданства возлагает на него обязанности по отношению к государству второго гражданства, которому он должен присягнуть на верность. И проживание, и тем более работа на территории ЗАТО подобных лиц не вписывается в основную цель его создания – обеспечение особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны³. Конституция Российской Федерации применительно к сенаторам, депутатам, министрам всех органов публичной власти, судьям закрепляет запрет на гражданство иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Полагаем, что такой запрет целесообразен и для граждан Российской Федерации, как работающих, так и только постоянно проживающих на территории ЗАТО.

Характеризуя физических лиц, находящихся на территории ЗАТО, Закон выделяет три категории граждан: работающие, только проживающие и вновь прибывшие. Выделение третьей категории граждан обусловлено возложением на органы местного самоуправления обязанности ознакомить вновь прибывших в ЗАТО с условиями особого режима безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО и ответственностью за его нарушение. Возможно выделить четвертую категорию граждан, несмотря на то, что Закон № 3297-1 не упоминает о ней: временно присутствующие на территории ЗАТО (гости, родственники).

¹ О закрытом административно-территориальном образовании: Закон от 14 июля 1992 г. № 3297-1// Рос. газ. 1992. № 190

² Устав городского округа – ЗАТО «Северск» Томской обл. от 12 апр. 2005 г. № 69/1; Устав ЗАТО «Александровск» Мурманской обл. от 26 мая 2009 г. № 31; Устав муниципального образования «Городской округ ЗАТО «Светлый» Саратовской обл. от 8 июля 2014 г. № 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

³ СМИ сообщают о наличии в сфере обороны предприятий в частной собственности, владельцы которых имеют гражданство иностранных государств и проживают за пределами России. Это касается и наличия в руководстве оборонных учреждений в Российской Федерации лиц с двойным гражданством, проживающих в недружественных странах. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/05/2024/6644e8339a79472ef6d66cd4> (дата обращения: 02.02.2025); Обыски в элитном особняке, связи с Минобороны и неожиданная находка: что известно о брате предателя Родины Галкина? URL: https://militariorg.ucoz.ru/publ/publ_ (дата обращения: 02.02.2025)

В ЗАТО, обладающем правовым статусом городского округа, основным нормативным правовым актом, регулирующим его статус, является устав. Подход к составлению круга отношений, регулируемых уставом, не одинаков в разных ЗАТО. Так, подавляющее большинство уставов ЗАТО по структуре и содержанию фактически не отличаются от уставов обычных муниципальных образований – городских округов. Отличаясь большим объемом, подробной характеристикой основных разделов, свойственных уставам муниципальных образований, они не только не регулируют, но и не упоминают наличие особенностей в правовом статусе граждан на территории ЗАТО. В частности, в таких уставах нет перечня ограничений в сфере реализации отдельных конституционных прав и свобод личности, а также мер государственной поддержки граждан на территории соответствующих ЗАТО⁴.

Вместе с тем, объем Устава ЗАТО «Саров» насчитывает всего пять страниц, на которых повторены нормы Закона о ЗАТО, посвященные его особенностям⁵, без характеристики традиционных для уставов муниципальных образований разделов.

Итак, первая особенность правового статуса граждан на территории ЗАТО – наличие ограничений в реализации конституционных прав и свобод гражданина в Российской Федерации. В этой сфере правовых отношений можно выделить ограничения в реализации некоторых институтов непосредственной демократии. Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 131 гласит, что изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. Возникает вопрос: каким именно?

Если обратиться к основополагающему в сфере местного самоуправления Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то он предусматривает три вида решения этого вопроса: голосование населения (п. 5–7 ст. 24), решение схода граждан (п. 2 ст. 12), решение представительного органа муниципального образования с учетом мнения его населения (п. 2.1 ст. 12).

Иное решение этого вопроса закреплено в Законе № 3297-1, п. 2 ст. 2 которого гласит, что при установлении и изменении границ ЗАТО и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Возникает вопрос: какая из перечисленных норм двух законов обладает приоритетом? Участие граждан в осуществлении местного самоуправления посредством решения вопросов местного значения, к числу которых относится установление и изменение границ муниципального образования, является конституционной ценностью, основой конституционного строя Российской Федерации.

Укрепление обороноспособности, безопасности российского государства как непереносимое условие сохранения суверенитета Российского государства также представляет собой основу конституционного строя России. Таким образом, имеет место наличие конкурирующих конституционных ценностей. В результате анализа соотношения права граждан на участие в установлении и изменении границ муниципального образования и обеспечения обороноспособности и безопасности государства, в Законе № 3297-1 приоритет был отдан второй ценности посредством предоставления права принятия решения о создании, преобразовании ЗАТО Президенту Российской Федерации на основании предложения Правительства Российской Федерации, согласованного с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

⁴ Устав городского округа закрытого административно-территориального образования пос. Горный Забайкальского края от 31 июля 2019 г. № 22; Устав Озерского городского округа Челябинской обл. от 24 июня 2009 г. № 69; Устав городского округа – закрытое административно-территориальное образование «Северск» Томской обл. от 12 апр. 2005 г. № 69/1; Устав городского округа закрытого административно-территориального образования «Железнодорожск» Красноярского края от 23 июня 2011 г. № 16-953; Устав Новоуральского городского округа Свердловской обл. от 21 июня 2005 г. № 61. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁵ Устав городского округа город «Саров» Нижегородской обл. от 1 марта 2007 г. № 09/4-гд. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Другое ограничение касается конституционного права граждан Российской Федерации быть избранными в органы местного самоуправления. Оно выразилось в отсутствии в Законе № 3297-1 прямых выборов главы муниципального образования, для замещения должности которого предусмотрен только конкурсный порядок. Избранный представительным органом глава ЗАТО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, возглавляет местную администрацию. Другого варианта совмещения должностей в муниципальном образовании, характерного для обычных муниципальных образований, в ЗАТО нет. Существует специфика в составе конкурсной комиссии, где кроме представителей представительного органа муниципального образования, лиц, назначенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, имеются представители руководителя федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся организации или объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО.

Вторая особенность правового статуса граждан на территории ЗАТО – наличие ограничений в сфере передвижения по ее территории, которые регулируются Инструкцией. Применительно к ЗАТО «Северск», Инструкция утверждена мэром города, генеральным директором ОАО «СХК» и командиром воинской части в 2013 г. Она предусматривает два вида контролируемых зон на территории ЗАТО: зона «А» и зона «Б», режим которых различен. Зона «А» включает градообразующее предприятие, границы территории которого оборудованы инженерно-техническими средствами, въезд и выезд граждан в этой зоне возможен по пропускам, которые проверяют часовые на контрольно-пропускном пункте. Зону «Б» составляет территория города вне границ зоны «А».

В Инструкции имеется подробная регламентация видов пропусков, их оформления, выдачи, погашения, контроля за обоснованностью их выдачи и своевременностью их изъятия и погашения, а также видов ответственности за нарушения пропускного режима в контролируемых зонах ЗАТО «Северск».

Порядок выдачи пропусков на территорию ЗАТО регламентируется по-разному. Так, в ЗАТО «Александровск» Астраханской обл. такое решение принимается главой администрации ЗАТО или его заместителем по согласованию с органами Федеральной служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)⁶, а в ЗАТО «Светлый» Саратовской обл. – совместно главой администрации ЗАТО с начальником объекта⁷.

Правовое регулирование ограничений в передвижении граждан по территории ЗАТО не уставом, а Инструкцией можно объяснить тем, что устав, будучи основным нормативным правовым актом муниципального образования: во-первых, регламентирует наиболее важные общественные отношения в сфере местного самоуправления; во-вторых, его нормы должны отличаться определенной стабильностью; в-третьих, если устав принимается только представительным органом муниципального образования, то в составлении Инструкции принимает участие руководитель градообразующего предприятия.

Третьей особенностью правового статуса гражданина на территории ЗАТО является специфика в предоставлении социальных услуг. Это проявляется в том, что медицинская помощь населению ЗАТО оказывается в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, курирующему данное ЗАТО.

Четвертой особенностью правового статуса гражданина на территории ЗАТО следует признать ограничение в реализации некоторых экономических прав. В частности, это касается конституционного права частной собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации). Закон № 3297-1 устанавливает ограничения на использование и распоряжение имуществом, вытекающее из особенностей реализации права на въезд и постоянное проживание. Это проявляется в предоставлении права совершать любые сделки в отношении недвижимого имущества на территории ЗАТО только гражданам, постоянно проживающим

⁶ Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Прием документов от населения на оформление и выдача разрешений на въезд и пребывание в ЗАТО Александровск: постановление от 26 июня 2012 г. № 1445. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁷ Инструкция по пропускному режиму в городской округ ЗАТО «Светлый» Саратовской обл. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

или получившим разрешение на постоянное проживание, а также гражданам Российской Федерации, работающим на данной территории на условиях трудового договора, заключенного на неопределенный срок с организациями, по роду деятельности которых создано ЗАТО, и юридическими лицами, расположенными и зарегистрированными на данной территории.

Граждане, не относящиеся к вышеуказанной категории физических лиц, могут получить разрешение на совершение сделок с недвижимостью на основании решения органов местного самоуправления ЗАТО, которое должно быть согласовано с федеральным органом исполнительной власти (Росатом, Роскосмос), в ведении которого находится ЗАТО, а также с органами ФСБ России.

На территории ЗАТО имеет место ограничение конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности (ст. 34 Конституции Российской Федерации). Подтверждением может служить запрет на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, вытекающий из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание на территории ЗАТО (п. 1 ст. 3).

Важной составной частью особенностей правового статуса гражданина на территории ЗАТО являются меры государственной поддержки [3]. Например, социальная выплата за счет федерального бюджета, адресованная гражданам, прекратившим трудовые отношения на территории ЗАТО и желающим выехать на новое место жительства за его пределы. Социальная выплата предназначена для приобретения жилого помещения и не может быть использована на другие цели [6].

Граждане, получившие социальную выплату, вправе получить от местной администрации ЗАТО оплату стоимости проезда на всех членов семьи до нового места жительства железнодорожным транспортом и провоза багажа весом до 5 т на семью. Закон № 3297-1 содержит детальный перечень граждан, имеющих право на социальную выплату. Отсутствие в уставах ЗАТО перечня мер государственной поддержки гражданам, работающим и (или) проживающим на данной территории, объясняется тем, что они устанавливаются федеральным законом и за счет федерального бюджета.

Условием получения государственной поддержки является постоянное проживание таких граждан и членов их семей на территории ЗАТО и отсутствие у них арендованных на праве социального найма или находящихся в собственности жилых помещений за пределами территории ЗАТО.

Таким образом, особенности правового статуса личности на территории ЗАТО требуют теоретического осмысления и совершенствования правовой регламентации.

Список источников

1. Зубкова В.С. Понятие и правовая природа баланса частных и публичных интересов в конституционном регулировании // Известия Алтайского государственного университета. 2018. № 6 (104). С. 74–78.
2. Нарутто С.В. Проблемы законодательства и правоприменения о закрытом административно-территориальном образовании // Юридическое образование и наука. 2023. № 10. С. 19–24.
3. Нарутто С.В. Баланс личного и общего в конституционной концепции прав человека: переосмысление ценностей // Образование и право. 2023. № 9. С. 46–51.
4. Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Права человека – проблема актуального юридического и политического дискурса // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 1. С. 8–13.
5. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография, 2015.
6. Нудненко Л.А. Справедливость как критерий баланса публичных и частных интересов // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 46–60.

References

1. Zubkova V.S. Ponyatie i pravovaya priroda balansa chastnyh i publicnyh interesov v konstitucionnom regulirovanii // Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta. 2018. № 6 (104). S. 74–78.
2. Narutto S.V. Problemy zakonodatel'stva i pravoprimereniya o zakrytom administrativno-territorial'nom obrazovanii // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. 2023. № 10. S. 19–24.
3. Narutto S.V. Balans lichnogo i obshchego v konstitucionnoj koncepcii prav cheloveka: pereosmyslenie cennostej // Obrazovanie i pravo. 2023. № 9. S. 46–51.
4. Nizhnik N.S., Nudnenko L.A. Prava cheloveka – problema aktual'nogo yuridicheskogo i politicheskogo diskursa // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. 2024. № 1. S. 8–13.
5. Ebzeev B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitucionnom stroe Rossijskoj Federacii: monografiya, 2015.
6. Nudnenko L.A. Spravedlivost' kak kriterij balansa publicnyh i chastnyh interesov // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2021. № 1. S. 46–60.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.02.2025

Принята к публикации: 04.03.2025

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.02.2025

Accepted for publication: 04.03.2025

Информация об авторах:

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего образования Российской Федерации, e-mail: nudnenko@rambler.ru, SPIN-код: 2457-4002

Information about the authors:

Nudnenko Lidiya A., professor of the department of legal support of the state and municipal service of the Russian presidential academy of national economy and public administration (119571, Moscow, Vernadsky ave., 82), doctor of law, professor, honorary worker of higher education of the Russian Federation, e-mail: nudnenko@rambler.ru, SPIN: 2457-4002