

В. Б. Евдокимов, П. Н. Петряев

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(Москва)

ПРАВОВОЙ СТАТУС СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

В статье рассматриваются некоторые аспекты конституционного (государственного), административного и муниципального права, связанные со специфическим правовым статусом местных органов власти закрытого административно-территориального образования (ЗАТО). Авторами введена рабочая научная категория «специализированный муниципалитет», под которой подразумеваются органы муниципальной власти населенного пункта закрытого типа, а также сформулировано научное (юридическое) определение правового статуса названного муниципалитета. Правовой статус специализированных муниципалитетов рассматривается в качестве юридической основы их деятельности.

Авторы выдвигают и обосновывают тезис, согласно которому главной особенностью указанного правового статуса является его обусловленность целями и задачами стратегических градообразующих объектов ЗАТО. Эта особенность выражается в том, что, помимо решения вопросов местного значения, специализированные муниципалитеты проводят мероприятия, связанные с обеспечением условий для функционирования указанных градообразующих объектов. Кроме того, в статье выдвигаются и обосновываются положения о том, что данный правовой статус является смешанным и сочетает две составляющие: общую муниципальную и специализированную. Их сбалансированность обеспечивается системой внутренних и внешних взаимосвязей правового статуса, основанных на нормах различных отраслей права, а также на принципах государственного и муниципального строительства в сфере ЗАТО.

Ключевые слова: правовой статус, органы местного самоуправления, специализированный муниципалитет, закрытое административно-территориальное образование

Для цитирования

Евдокимов В. Б., Петряев П. Н. Правовой статус специализированных муниципалитетов в Российской Федерации: общее и особенное // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 24–29. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29.

УДК 342.553

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29

Более трех десятилетий реформ российского общества (1991–2023 гг.) глубоко затронули все сферы общественной жизни, кардинально перестроили государственную и политическую системы общества, механизм государства и систему государственного управления. В частности, сформировалась система органов местного самоуправления, включающая в себя местные органы власти различных видов, в том числе органы муниципальной власти закрытых административ-

но-территориальных образований (далее – ЗАТО). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 80) относит к ЗАТО особые населенные пункты, на территории которых находятся стратегические государственные объекты.

Для реализации целей данной научной статьи ее авторами введена рабочая научная категория конституционного (государствен-

ного), муниципального и административного права «специализированный муниципалитет», под которой подразумеваются органы муниципальной власти ЗАТО. Использование термина «специализированный» обусловлено несколькими факторами, в первую очередь наличием у рассматриваемых муниципалитетов особого правового статуса. По мнению авторов, правовой статус специализированных муниципалитетов есть не только юридическая основа их деятельности, но и важнейшая составляющая научной концепции социально-правовой системы муниципальной власти в рассматриваемой сфере. Однако должного интереса к изучению указанного предмета юридическая наука не проявляет.

В частности, вне поля зрения исследователей остаются содержание и особенности правового статуса указанных муниципалитетов, разработка системы правовых критериев (признаков и характеристик) исследуемого правового статуса, без которых невозможны объективное изучение и юридическая оценка деятельности специализированных муниципалитетов как органов публичной власти [Ветренко, Шевченко 2020; Докучаева 2009; Лексин 2023; Файков, Байдаров 2021; Фролов 2010; Чёрная 2007].

Вместе с тем анализ теории и практики государственного строительства в сфере ЗАТО показывает, что совокупность специализированных муниципалитетов, т. е. органов муниципальной власти всех 38 ЗАТО страны, представляет собой исторически сложившуюся единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в таких важнейших сферах деятельности государства, как обеспечение обороноспособности и военной безопасности страны, развитие оборонно-промышленного комплекса, атомной энергетики и других передовых отраслей и направлений экономики и науки. С учетом ведомственной принадлежности стратегических объектов, являющихся для ЗАТО градообразующими, указанная социально-правовая система включает в себя специализированные муниципалитеты ЗАТО Минобороны России, ЗАТО Росатома и др.

Это, безусловно, отражает специфику правового статуса данных муниципалитетов и постоянно растущую важность каждого элемента названной социально-правовой систе-

мы в условиях повышения международной напряженности, вызванной безответственной и агрессивной внешней политикой государств-членов НАТО (Организации Североатлантического договора), в первую очередь Соединенных Штатов Америки [Соломонов 2014: 330].

При изучении поставленных вопросов мы применяли методы диалектики, элементы методики исследования различных сторон ЗАТО [Файков 2012: 29–30], а также теорию построения социально-правовых конструкций [Бабичев 2010].

Прежде всего нужно дать определение правового статуса специализированных муниципалитетов. Полагаем, что рассматриваемый правовой статус представляет собой объединенную едиными принципами, целями и задачами и направленную на формирование и организацию деятельности специализированных муниципалитетов совокупность норм различных отраслей права, в первую очередь конституционного (государственного), муниципального и административного. Таким образом, мы характеризуем данный правовой статус как юридический эквивалент социально-правового положения указанных муниципальных органов власти, как их нормативную и правовую основу. Это позволяет дать научную оценку различным сторонам правового статуса специализированных муниципалитетов, зафиксировать в рамках научного исследования объективные юридические процессы, явления и факты.

Выделим главную особенность исследуемого правового статуса: его обусловленность целями и задачами стратегических градообразующих объектов. Эта особенность выражается в том, что, помимо решения вопросов местного значения, специализированные муниципалитеты проводят мероприятия, связанные с обеспечением условий для функционирования указанных градообразующих объектов. Таким образом, правовой статус имеет смешанный характер, заключающийся в гармоничном сочетании его двух составляющих: 1) общей муниципальной, присущей всем органам местного самоуправления любых муниципальных образований, и 2) специализированной, характерной исключительно для специализированных муниципалитетов, располагающих специальными полномочиями в пределах закрытого муниципального образования.

Указанные составляющие правового статуса выделены условно, поскольку решение вопросов местного значения в деятельности специализированного муниципалитета направлено на реализацию прав и законных интересов всех жителей муниципального образования, в том числе персонала градообразующих объектов и членов их семей. В частности, на все население закрытого муниципального образования распространяются государственные и муниципальные программы социально-экономического и культурного развития ЗАТО. Что же касается специализированной составляющей, то ее исключение из правового статуса возможно только в случае упразднения ЗАТО [Шугрина 2008].

Наличие в правовом статусе указанных двух составляющих показывает, что специализированные муниципалитеты являются одним из видов органов муниципальной власти, имеющих особое правовое положение.

Возникает вопрос: чем должен обеспечиваться баланс между названными составляющими правового статуса? Мы полагаем, что он обеспечивается механизмом правового регулирования, которым в данном случае является система внутренних и внешних взаимосвязей правового статуса, основанных на нормах различных отраслей права (конституционного, муниципального, административного и др.), а также на принципах государственного и муниципального строительства в сфере ЗАТО.

По нашему мнению, внутренние взаимосвязи охватывают внутривидовые правовые отношения органов местного самоуправления закрытого муниципального образования, к которым относятся руководящие представительные, исполнительные и контрольные органы местной власти, формирующиеся смешанным путем: демократическим (выборным) и административно-муниципальным. Речь идет о правовом положении каждого из указанных субъектов права, включающем их компетенцию, взаимодействие, взаимный контроль, взаимную отчетность и т. п.

К внешним взаимосвязям отнесем правоотношения между специализированными муниципалитетами и органами государственной власти (в частности, руководством градообразующих стратегических объектов), общественными и религиозными объединениями, коммерческими организациями, а также другими юридическими и физическими лицами.

Каков характер отношений с местными органами власти муниципальных учреждений, предприятий и организаций, переданных в ведение специализированных муниципалитетов, например в процессе преобразования закрытого военного городка в закрытое муниципальное образование, либо созданных ими при реализации собственных полномочий? Анализ организационного и имущественного статуса указанных муниципальных учреждений, предприятий и организаций позволяет сделать вывод о смешанном характере их правовых отношений с местными органами власти, поскольку они построены и на внутренних, и на внешних взаимосвязях.

При этом их внутренние взаимосвязи обусловлены уставной и иной нормотворческой деятельностью специализированных муниципалитетов, являющихся собственниками данных юридических лиц. Исследование внешних взаимосвязей подтверждает тот факт, что рассматриваемые муниципальные учреждения, предприятия и организации не входят в структуру органов местного самоуправления и подчиняются не только специализированным муниципалитетам, но и органам государственного управления. В частности, муниципальные школы, детские сады, дома культуры, предприятия жилищно-коммунального хозяйства и прочие в своей работе выполняют требования федерального и регионального законодательства, а также нормативных правовых актов профильных министерств и ведомств.

Подобное сочетание внутренних и внешних взаимосвязей объединяет интересы государства и специализированных муниципалитетов, укрепляет единство системы публичной власти в сфере закрытых муниципальных образований. Кроме того, названная особенность правового статуса не только определяет все остальные его особенности, но и непосредственно влияет на модели и формы взаимодействия специализированных муниципалитетов с органами государственного управления.

Анализ теории и практики государственного, административного и муниципального строительства в сфере закрытых муниципальных образований, а также социально-правовой конструкции специализированных муниципалитетов позволяет выделить и остальные особенности исследуемого правового статуса, связанные со спецификой полномочий дан-

ных муниципалитетов, их независимостью от системы органов государственной власти, порядком взаимодействия с федеральными министерствами и ведомствами, в ведении которых находятся стратегические объекты, являющиеся для ЗАТО градообразующими, а также с органами государственного управления регионов, на территории которых созданы ЗАТО.

Критерии выделения указанного правового статуса могут быть использованы при исследовании правового положения органов местной власти закрытых населенных пунктов иного вида.

В частности, мы сравнили правовые статусы специализированных муниципалитетов и родственных им органов управления закрытых и обособленных военных городков, а также органов администрации города и комплекса «Байконур» (данная территория временно арендуется Российской Федерацией у Республики Казахстан), имеющих исторические и правовые связи, обусловленные едиными задачами по обеспечению надлежащего функционирования градообразующих стратегических объектов. Нами были установлены отличительные черты исследованных правовых статусов, обусловленные в основном особенностями механизма правового регулирования организации и деятельности каждого из органов власти указанных видов.

Как мы указывали выше, совокупность специализированных муниципалитетов всех ЗАТО страны представляет собой единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в ряде важнейших сфер деятельности государства. Вместе с тем анализ этой системы показывает, что у нее есть некоторые особенности, обусловленные ведомственной спецификой правовых статусов специализированных муниципалитетов. Такая специфика связана с разной подведомственностью и разнообразием стратегических объектов общегосударственного значения, являющихся для ЗАТО градообразующими.

В частности, компетенция специализированных муниципалитетов ЗАТО Минобороны России реализуется в интересах соответствующих объектов данного ведомства. В связи с этим названные специализированные муниципалитеты, по существу, включены в ту часть механизма государства, которая занимается вопросами поддержания военной безопасности и обороноспособности страны.

Совокупность специализированных муниципалитетов всех ЗАТО страны представляет собой единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в ряде важнейших сфер деятельности государства

Рассматривая аналогичным образом правовой статус специализированных муниципалитетов ЗАТО Росатома, мы пришли к выводу о том, что компетенция указанных муниципалитетов включает в себя вопросы обеспечения условий для надлежащего функционирования градообразующих объектов Росатома. На этом основании данные муниципалитеты отнесены к той части механизма государства, которая функционирует в сфере атомной энергетики и экономической безопасности страны.

Изложенное показывает, что ведомственная специфика правовых статусов специализированных муниципалитетов находит отражение в содержании и объеме их полномочий. Помимо компетенции общего муниципального характера, указанные муниципалитеты наделены специфическими, присущими только им полномочиями. Эти полномочия обусловлены организационно-правовой и функциональной связью специализированных муниципалитетов с градообразующими объектами, а также наличием у данных муниципальных органов специальных полномочий, необходимых для управления особо важными территориями.

Список литературы

Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, 2011. 336 с.

Ветренко И. А., Шевченко С. А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер. Исторические науки. 2020. Т. 7. № 1. С. 131–141.

Докучаева Е. Н. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства на особо режимных объектах: предприятиях оборонно-промышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 193 с.

Лексин И. В. Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление // Федерализм. 2023. № 28. С. 5–30.

Соломонов Ю. С. Стратегическая цель. События и размышления. М.: Издат. дом А4, 2014. 496 с.

Файков Д. Ю. Закрытые административно-территориальные образования. Системные трансформации: моногр. Саров: ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2012. 394 с.

Файков Д. Ю., Байдаров Д. Ю. Новый подход к развитию закрытых атомных городов // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 4. С. 22–35.

Фролов А. В. Продовольственная безопасность закрытого административно-территориального образования: экономические аспекты: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2010. 160 с.

Чёрная А. Г. Управление маркетингом инноваций на предприятиях закрытых административно-территориальных образований: дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. 201 с.

Шугрина Е. С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Городское управление. 2008. № 9. С. 34–43.

Вячеслав Борисович Евдокимов – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34. E-mail: vevdokimov@list.ru.

ORCID: 0000-0002-7420-4124

Павел Николаевич Петряев – полковник юстиции в запасе Военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ракетным войскам стратегического назначения. 143010, Российская Федерация, Власиха, ул. Заозёрная, д. 41. E-mail: pavelpetryaev@mail.ru.

ORCID: 0009-0006-8791-7031

Legal Status of Specialized Municipalities in the Russian Federation: General and Specific

The paper examines some aspects of constitutional (state), administrative and municipal law related to the specific legal status of local authorities of a closed administrative-territorial entity (CATE). The authors have introduced the working category of specialized municipality, which means municipal authorities of a closed-type settlement, and have also formulated a scientific (legal) definition of the legal status of the specified municipality. This legal status is considered as the legal basis for the activities of the specialized municipalities.

The authors substantiate the thesis that the main feature of this legal status is its conditionality by the goals and objectives of the strategic city-forming objects of CATEs. This feature is expressed in the fact that, in addition to resolving issues of local importance, specialized municipalities carry out activities related to ensuring conditions for the functioning of these city-forming objects. In addition, the authors state, that the specified legal status is of a mixed nature, it consists of two components – a general municipal one, and a specialized one. Their balance is ensured by the system of internal and external relationships of legal status based on legal norms of various branches of law, as well as the principles of state and municipal construction in the field of closed administrative territories.

Keywords: legal status, local government, specialized municipality, closed administrative-territorial entity

Recommended citation

Evdokimov V. B., Petryaev P. N. Pravovoi status spetsializirovannykh munitsipalitetov v Rossiiskoi Federatsii: obshchee i osobennoe [Legal Status of Specialized Municipalities in the Russian Federation: General and Specific], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 24–29, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29.

References

Babichev I. V. *Munitsipal'noe pravo: sistemno-strukturnyi analiz yuridicheskikh konstruksii* [Municipal Law: A System-Structural Analysis of Legal Structures], Moscow, Norma, 2011, 336 p.

Chernaya A. G. *Upravlenie marketingom innovatsii na predpriyatiyakh zakrytykh administrativno-territorial'nykh obrazovaniy* [Innovation Marketing Management at Enterprises of Closed Administrative-Territorial Entities]: cand. econ. sc. thesis, Moscow, 2007, 201 p.

Dokuchaeva E. N. *Prokurorskii nadzor za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva na osobo rezhimnykh ob"ektakh: predpriyatiyakh oboronno-promyshlennogo kompleksa* [Prosecutor's Supervision over the Implementation of Federal Legislation at High-Security Facilities: Enterprises of the Military-Industrial Complex]: cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2009, 193 p.

Faikov D. Yu. *Zakrytye administrativno-territorial'nye obrazovaniya. Sistemnye transformatsii* [Closed Administrative-Territorial Formations. System Transformations], Sarov, FGUP «RFYaTs-VNIEF», 2012, 394 p.

Faikov D. Yu., Baidarov D. Yu. *Novyi podkhod k razvitiyu zakrytykh atomnykh gorodov* [A New Approach to the Development of Closed Nuclear Cities], *Regionalistika*, 2021, vol. 8, no. 4, pp. 22–35.

Frolov A. V. *Prodovol'stvennaya bezopasnost' zakrytogo administrativno-territorial'nogo obrazovaniya: ekonomicheskie aspekty* [Food Security of a Closed Administrative-Territorial Entity: Economic Aspects]: cand. econ. sc. thesis, Saint Petersburg, 2010, 160 p.

Leksin I. V. *Raspredelenie kompetentsii mezhdru urovnymi publichnoi vlasti v sovremennoi Rossii: prakticheskoe sostoyanie i normativnoe zakreplenie* [Distribution of Competence between Levels of Public Authority in Modern Russia: Practical State and Normative Consolidation], *Federalizm*, 2023, no. 28, pp. 5–30.

Solomonov Yu. S. *Strategicheskaya tsel'. Sobytiya i razmyshleniya* [Strategic Goal. Events and Reflections], Moscow, Izdat. dom A4, 2014, 496 p.

Shugrina E. S. *Vyyavlenie priznakov munitsipal'nogo obrazovaniya kak garantiya opredeleniya territorial'nykh predelov prava na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya* [Identification of Signs of a Municipal Formation as a Guarantee of Determining the Territorial Limits of the Right to Exercise Local Self-Government], *Gorodskoe upravlenie*, 2008, no. 9, pp. 34–43.

Vetrenko I. A., Shevchenko S. A. *Spetsifika organizatsii mestnogo samoupravleniya na otdel'nykh territoriyakh Rossiiskoi Federatsii: politologicheskii analiz* [Specifics of the Organization of Local Self-Government in Certain Territories of the Russian Federation: A Political Analysis], *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Istoricheskie nauki*, 2020, vol. 7, no. 1, pp. 131–141.

Vyacheslav Evdokimov – doctor of juridical sciences, professor, chief researcher of the Department of constitutional law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 117218, Russian Federation, Moscow, B. Cheremushkinskaya str., 34. E-mail: vevdokimov@list.ru.

ORCID: 0000-0002-7420-4124

Pavel Petryaev – applicant, colonel of justice in reserve, Military Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for Strategic Missile Forces. 143010, Russian Federation, Vlasikha, Zaozernaya str., 41. E-mail: pavelpetryaev@mail.ru.

ORCID: 0009-0006-8791-7031

Дата поступления в редакцию / Received: 11.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 19.02.2024