

УДК 34**Направления социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований Российской Федерации: нормативный и управленческий аспекты****Панина Ольга Владимировна**

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: ol87691@gmail.com

Татарников Артём Алексеевич

Аспирант,
ассистент кафедры государственного и муниципального управления,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: tatarnikov00@mail.ru

Аннотация

В данной статье авторами проводится анализ нормативного и управленческого аспекта функционирования закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации, а также использования различных инструментов регионального управления в целях повышения социально-экономического развития данных территорий. Отдельно проводится анализ применения инструмента территорий опережающего развития в целях диверсификации экономики и повышения уровня жизни граждан в закрытых административно-территориальных образованиях. Авторами выдвигается идея совершенствования государственного управления закрытыми административно-территориальными образованиями путем разработки единой модели и применения системных мер. Отдельно выдвигается гипотеза о важности создания условий для развития науки, малого и среднего бизнеса на данных территориях посредством проработки особого преференциального режима, который создаст условия для мобилизации внутренних ресурсов закрытых административно-территориальных образований. Авторами также разработаны и проанализированы перспективы формирования и реализации единой государственной программы по развитию закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Панина О.В., Татарников А.А. Направления социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований Российской Федерации: нормативный и управленческий аспекты // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 12А. С. 76-82.

Ключевые слова

Закрытые административно-территориальные образования, моногорода, территории опережающего развития, преференциальные режимы.

Введение

В современном мире Российская Федерация сталкивается с огромным числом вызовов при проведении как внешней, так и внутренней политики по достижению национальных целей развития. Сейчас государству как никогда важно уделять все большее внимание обеспечению безопасности, суверенитета и защите национальных интересов страны и ее граждан. Для выполнения данной задачи в системе государственного управления используются различные механизмы, модели и инструменты по территориальному и отраслевому развитию. Все отрасли и сферы в государстве находятся в тесной взаимосвязи, ведь государство – это особая система, в которой изменения в одном элементе неизбежно повлекут за собой необходимость изменений во многих других.

Основная часть

Для обеспечения безопасности и обороноспособности страны в Российской Федерации в 1992 году принят Закон РФ № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 [Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1, [www](#)]. Согласно данному закону, под закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО) понимается территория муниципального образования в статусе городского округа с особым режимом функционирования и охраны государственной тайны, а также с особыми условиями проживания граждан. Цели создания ЗАТО связаны прежде всего с обеспечением безопасности и обороноспособности Российской Федерации, ведь на территории данных муниципальных образований находятся стратегически важные предприятия и организации в военной, ядерной и других сферах. Всего на данный момент в Российской Федерации функционирует 38 ЗАТО, согласно утвержденному перечню по Постановлению Правительства РФ № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» от 05.07.2001.

Крайне важно отметить, что некоторые из действующих ЗАТО отнесены к статусу моногородов, например Железногорск, Заречный или Озерск. В данной области государственного управления крайне важно обеспечить достижения синергетического эффекта в развитии безопасности и экономики страны. Так, в современных условиях социально-экономического развития Российской Федерации отдельно и достаточно остро стоит вопрос развития моногородов, которых в России 319, согласно перечню из Распоряжения Правительства РФ № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» от 29.07.2014 [Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508, [www](#)]. Важно отметить, что подавляющее большинство моногородов находятся в сложном социально-экономическом положении ввиду кризиса в функционировании градообразующих предприятий. И по данному направлению главной задачей государства является диверсификация экономики данных моногородов с целью их развития и снижения зависимости всего города от одного предприятия. С такой же проблемой

столкнулись и некоторые из 38 созданных ЗАТО, которые также попали в перечень моногородов. Конечно, крайне важно уточнить, что гражданские моногорода и моногорода-ЗАТО имеют разную специфику в социально-экономическом развитии ввиду особенностей функционирующих предприятий. Однако в ЗАТО также живут обычные граждане, всего их около 1 миллиона человек, уровень жизни которых значительно отличается от уровня жизни в крупных городах. Из-за снижения качества жизни в городах ЗАТО происходит утечка кадров, прежде всего из отраслей социальной сферы. Сильная дифференциация в уровне заработной платы на градообразующем предприятии и в других отраслях, а также коренные проблемы в социально-экономическом развитии ЗАТО в целом отталкивают молодых специалистов от переезда в такие города.

С другой стороны, государство четко понимает необходимость всестороннего развития территорий ЗАТО и повышения уровня жизни местного населения прежде всего для обеспечения безопасности и развития данной сферы. Для этих целей в Российской Федерации применяются различные инструменты регионального управления, которые призваны привлечь инвесторов и предпринимателей в отдельные территории нашей страны. В контексте развития и диверсификации экономики субъектов РФ и отдельных территорий применяется инструмент привлечения бизнеса посредством создания на территории муниципальных образований преференциальных режимов, которые предоставляют своим резидентам различные налоговые и административные льготы. На данный момент в Российской Федерации действуют около 10 различных преференциальных режимов – САР, ОЭЗ, ИНТЦ и другие. Сюда же относятся отдельные субъекты РФ, территория которых полностью является преференциальной – Калининградская область, Магаданская область, ГФЗ Севастополь и другие. Но в теме проблематики развития ЗАТО интерес представляет режим территорий опережающего развития (ТОР), функционирующий в Российской Федерации с 2015 года на основе Федерального закона № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» от 29.12.2014. ТОР представляет собой территорию с особым правовым статусом ведения предпринимательской деятельности, которая создается для привлечения инвестиций и улучшения социально-экономической обстановки. Ключевое отличие режима ТОР от тех же ОЭЗ заключается в доступных видах деятельности (в ТОР разрешена добыча полезных ископаемых) и сроке создания – 70 лет в ТОР с возможностью продления против 49 лет в ОЭЗ без продления. Из всех возможных вариантов действующих преференциальных режимов именно инструмент территорий опережающего развития используется государством в целях развития и диверсификации экономики ЗАТО [Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ, [www](http://www.rosstat.gov.ru)]. Стоит отметить, что идею создания отдельного преференциального режима с особыми условиями по защите государственной тайны и отбору потенциальных предпринимателей как прежде всего для обеспечения безопасности страны, так и для повышения уровня жизни граждан ЗАТО в Российской Федерации еще не высказывали.

Всего на сегодняшний день создано и функционируют 8 ТОР на территории ЗАТО, 3 из которых не являются моногородами – Лесной, Новоуральск и Саров. 5 ТОР созданы как раз на территориях ЗАТО, которые включены в перечень моногородов – Железногорск, Заречный, Озёрск, Северск и Снежинск. Как видно из практики государственного управления, ТОР созданы всего в 20% функционирующих ЗАТО (8 из 38), хотя инструмент ТОР изначально адаптировался для помощи моногородам (по первоначальной задумке ТОР должны были быть только на территории ДФО), но и там на данный момент функционирует всего 89 ТОР из 319 моногородов, что составляет всего 28%. Как видно из приведенных данных, сам

преференциальный режим ТОР так и не стал основным инструментом выравнивания социально-экономической обстановки как в моногородах, так и в ЗАТО. Да и в целом из всех функционирующих на данный момент в Российской Федерации преференциальных режимов ни один не стал ключевым звеном в социально-экономическом развитии как отдельных территорий и регионов РФ, так и страны в целом. В свою очередь, отдельные муниципальные образования и территории, к которым в том числе относятся ЗАТО и моногорода, находятся в ситуации ухудшения экономической обстановки и значительного снижения уровня жизни населения.

На сегодняшний день на федеральном уровне все чаще говорят о необходимости создания отдельной государственной программы по поддержке и развитию закрытых административно-территориальных образований. Данное направление с научной точки зрения вполне оправданно, но не как ключевой фактор решения проблемы снижения уровня жизни в ЗАТО, а как один из элементов комплексного решения проблемы социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований Российской Федерации. Так, государству для решения анализируемой проблемы крайне важно использовать существующие инструменты регионального развития, ведь в России функционирует большое количество различных преференциальных режимов для стимулирования предпринимательской активности в регионах. Вдобавок данные инструменты должны быть направлены прежде всего на отечественных предпринимателей и инвесторов, а не на зарубежных. Ведь именно так можно достичь национальных целей развития по обеспечению безопасности страны и созданию устойчивой суверенной экономики. Однако на практике многие преференциальные режимы, в том числе уже названные ТОР и ОЭЗ, показали низкую эффективность по влиянию на социально-экономическое развитие субъектов РФ. Связано это, так же как и в ситуации с падением уровня жизни в ЗАТО, с отсутствием системного государственного управления подобными инструментами в Российской Федерации.

Таким образом, для совершенствования социально-экономической обстановки и повышения уровня жизни на территориях ЗАТО государству необходимо применить системные меры. Прежде всего, нуждается в разработке единая модель государственного управления подобными территориями, все 38 функционирующих ЗАТО должны стать единой системой. Крайне важно их систематизировать по уровню экономического развития и жизни в целом, как это сделано у моногородов, которые разбиты на три большие группы. Так определятся наиболее депрессивные ЗАТО и необходимый пакет инструментов и льгот для их развития. Отдельно государству стоит задуматься о выведении управления данной модели на мезоуровень государственного управления. Под данным уровнем понимаются федеральные округа со своей выстроенной вертикалью управления, в которой полномочный представитель подчиняется напрямую Президенту РФ. Ведь необходимо учитывать изначальную цель создания ЗАТО государством – обеспечение безопасности и обороноспособности страны.

В свою очередь, преференциальный режим ТОР должен был создать необходимую устойчивую базу для социального и экономического развития таких территорий, ведь одними дополнительными трансфертами из федерального бюджета такую комплексную и коренную проблему не решить. Возможно, стоит проработать вопрос создания отдельного особого режима для закрытых административно-территориальных образований, создав из них как центры передовых научных разработок для обороны и экономики страны, так и центры производства продукции. Государству в данном направлении необходимо создать условия для таких территорий как ЗАТО, чтобы они мобилизовали свои внутренние ресурсы через личную предпринимательскую инициативу жителей. И прежде всего необходимо сделать акцент на

представителей внутреннего малого и среднего бизнеса и инвесторов для формирования устойчивой национальной экономики.

Отдельно стоит с теоретической точки зрения выразить предположение, что создание отдельной государственной программы по комплексному развитию ЗАТО является важным этапом их социально-экономического развития, но отнюдь не решающим и единственным. Единая госпрограмма по развитию ЗАТО прежде всего поспособствует систематизации подходов государства к управлению такими территориями. В управленческом аспекте необходимо определить набор инструментов регионального развития, которые будут использоваться для повышения уровня жизни в ЗАТО. В данном анализе предлагается вариант с проработкой особого преференциального режима, который будет отвечать всем требованиям по защите государственной тайны и особым условиям жизни на территориях закрытых административно-территориальных образований.

Заключение

Подводя итоги анализа, прежде всего необходимо сказать, что в вопросах совершенствования социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований необходимо рассматривать эту проблему комплексно. Хотя ЗАТО и являются достаточно обособленными муниципальными образованиями ввиду наличия на их территории стратегически важных предприятий, они все равно имеют общие проблемные моменты в уровне жизни многих территорий и городов нашей страны. И здесь, прежде всего, необходимо систематизировать подходы как к государственному управлению подобными территориями, одним из результатов которых может стать единая госпрограмма по развитию ЗАТО, так и к инструментам регионального развития, к которым прежде всего относятся преференциальные режимы. Отдельного внимания требует вопрос по выстраиванию новой модели государственного управления ЗАТО на мезоуровне. Если у государства получится наладить новые управленческие отношения между указанными системами, то Российская Федерация получит новую модель эффективного регионального управления с учетом всех территориальных особенностей нашей большой страны.

Библиография

1. О закрытом административно-территориальном образовании: закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/ (дата обращения: 07.02.2025).
2. О территориях опережающего развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 07.02.2025).
3. Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32406/ (дата обращения: 07.02.2025).
4. Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540/ (дата обращения: 07.02.2025).
5. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <https://www.economy.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2025).
6. Справочная информация: «Территории опережающего развития». СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_293862/ (дата обращения: 07.02.2025).

Directions of socio-economic development of closed administrative-territorial entities of the Russian Federation: normative and managerial aspects of interaction

Ol'ga V. Panina

PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of State and Municipal Management,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ol87691@gmail.com

Artem A. Tatarnikov

Postgraduate Student,
Assistant Professor of the Department of State and Municipal Management,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: tatarnikov00@mail.ru

Abstract

In article the authors analyze the normative and managerial aspects of the functioning of closed administrative-territorial entities in the Russian Federation, and the use of various regional management tools to improve the socio-economic development of these territories. Separately, an analysis is made of the use of the priority development territories tool to diversify the economy and improve the standard of living of citizens in closed administrative-territorial entities. The authors put forward the idea of improving public administration of closed administrative-territorial entities by developing a unified model and applying systemic measures. Separately, a hypothesis is put forward about the importance of creating conditions for the development of science, small and medium-sized businesses in these territories by developing a special preferential regime that will create conditions for mobilizing internal resources of closed administrative-territorial entities. The authors also developed and analyzed the prospects for the formation and implementation of a unified state program for the development of closed administrative-territorial entities in the Russian Federation.

For citation

Panina O.V., Tatarnikov A.A. (2024) *Napravleniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya zakrytykh administrativno-territorial'nykh obrazovaniy Rossiiskoi Federatsii: normativnyi i upravlencheskii aspekty* [Directions of socio-economic development of closed administrative-territorial entities of the Russian Federation: normative and managerial aspects of interaction]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (12A), pp. 76-82.

Keywords

Closed administrative-territorial entities, single-industry towns, priority development areas, preferential regimes.

References

1. Official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Available at: <https://www.economy.gov.ru/> (date of access: 02/07/2025).
2. On approval of the list of closed administrative-territorial entities and settlements located on their territories: Resolution of the Government of the Russian Federation of 05.07.2001 No. 508. SPS Consultant. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32406/ [Accessed 07.02.2025].
3. On approval of the list of single-industry municipal entities of the Russian Federation (single-industry towns): Order of the Government of the Russian Federation of 29.07.2014 No. 1398-r. SPS Consultant. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540/ [Accessed 07.02.2025].
4. On closed administrative-territorial entity: Law of the Russian Federation of 14.07.1992 No. 3297-1. SPS Consultant. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/ [Accessed 07.02.2025].
5. On territories of advanced development in the Russian Federation: federal law of 29.12.2014 No. 473-FZ. SPS Consultant. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ ([Accessed 07.02.2025].
6. Reference information: "Advanced development areas". SPS Consultant. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_293862/ [Accessed 07.02.2025].