

# §6

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

М.А. Рыльская

### ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕЖИМОВ

**В** юридической литературе категория «правовой режим» получила достаточно широкое распространение. В одних работах под ним понимается законность, в других — порядок, в-третьих, — специальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Иногда сюда добавляют и «комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств»<sup>1</sup>.

Существующее многообразие терминов объясняется не только недостаточной научной проработкой обозначаемых ими понятий, но и тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов — явлений, процессов, условий — авторы вместе с использованием различных дефиниций стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно и точно отражают складывающуюся обстановку.

В общем случае правовой режим — можно рассматривать как особую целостную систему регулятивного воздействия, которой свойственны специфические приемы регулирования — специальный порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, санкции, способы их реализации, а также действие единых принципов, общих положений, распространяющихся на эту совокупность норм.

Административно-правовой режим — это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком. Императивным методом юридического воз-

действия, которое отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают неравные позиции. Конструкция из способов правового регулирования, пропуская через себя административно-правовой метод, «выталкивает» на передний план позитивные обязывания и запреты. Правовое воздействие осуществляется на властно-императивных началах, когда юридическая энергия поступает от наделенного властными полномочиями субъекта, создавая тем самым отношения субординации, подчинения<sup>2</sup>.

Именно к административно-правовым режимам относятся режимы видов деятельности, отдельных объектов и территорий. Анализ конкретных параметров функционирования того или иного административно-правового режима выявляет некоторую общность, которая проявляется в наличии более или менее развернутой сети запретов и дозволений. Основными среди них являются ограничения:

- свободы передвижения физических лиц на определенной территории и в определенное время;
- перемещения грузов и транспортных средств на определенных территориях;
- ограничение отдельных видов деятельности.

При этом должностные лица органов государственной власти, в данных условиях в соответствии с законодательством РФ имеют право:

- предпринимать меры по временному ограничению или запрещению перемещения транспортных средств, товаров и граждан на отдельных участках местности и объектах;
- проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, а в случае отсутствия таких документов задерживать указанных лиц для установления личности в порядке,

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.П. Административное право. — М., 2006; Агапов А.Б. Административное право. — М., 2006.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.П. Административное право. — М., 2006.

предусмотренном административным законодательством РФ;

- временно задерживать и доставлять в органы внутренних дел РФ лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям должностных лиц, органов государственной власти;
- производить личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них грузов, в том числе с применением технических средств.

Данный типовой перечень запретов и ограничений может изменяться и варьироваться в соответствии с конкретными параметрами функционирования того или иного административно-правового режима, что выражается введением большего или меньшего количества позитивных обзавываний, степенью жесткости юридического регулирования, допустимым уровнем активности субъектов и пределами их правовой самостоятельности. Рассмотрим конкретные примеры.

Одним из видов административно-правовых режимов являются особые административные режимы (далее особые режимы), которые вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей на определенных территориях и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной (общегосударственной) деятельности. Особые режимы вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования<sup>3</sup>.

Данный вид режимов различается по временно-му аспекту применения: их введение может быть обусловлено конкретным сроком как, например, специальные правовые режимы военного и чрезвычайного положения или режим контртеррористической деятельности, либо такие режимы действуют постоянно, применительно к регулируемым отношениям, например режим охраны Государственной границы или режим закрытых административно-территориальных образований.

Особые режимы различаются в зависимости от устанавливаемых ими ограничений. Специальные правовые режимы предусматривают наиболее жесткое сочетание различных ограничений публичной и частноправовой деятельности лица (органа), вплоть до ее приостановления, так как вводятся с учетом возникновения и развития чрезвычайных обстоятельств различ-

ной интенсивности<sup>4</sup>. Обеспечение указанных режимов связано с решением административно-организационных и материально-технических вопросов, таких как подготовка сил и средств, обеспечивающих функционирование режима, создание специальных фондов и источников финансирования, оказание гуманитарной помощи, осуществление спасательных и восстановительных работ и т.п.

Необходимо отметить, что понятие правовой категории «специальный правовой режим» — весьма неоднозначно. С одной стороны, развитие чрезвычайных обстоятельств невозможно предусмотреть в деталях поскольку они требуют быстрых и решительных действий, не оставляя времени для тщательного юридического анализа, подчиненного строгой юридической процедуре, то часто приходится предоставлять исполнительной власти весьма широкие и недостаточно определенные полномочия. С другой стороны, такое недостаточно четко определенное расширение полномочий исполнительной власти крайне опасно, поскольку у нее естественно возникает искушение немедленно положить конец чрезвычайной ситуации силовыми, а не правовыми методами.

Его отличительной особенностью являются: образование чрезвычайных государственных органов, правовые акты которых (в том числе по вопросам охраны общественного порядка и безопасности) обязательны для всех государственных органов, должностных лиц и граждан, находящихся на территории их действия; вступление в силу специальных нормативных актов и специальных правовых норм, содержащихся в действующем законодательстве; применение чрезвычайных мер в целях обеспечения должного общественного порядка и безопасности. Объявление специальных правовых режимов обуславливается тем, что обычные методы и формы, применяемые в указанных целях, становятся, как показывает опыт, неприемлемыми или же недостаточно эффективными.

Обеспечение правопорядка в условиях специального правового режима противоречиво по своей природе, поскольку направлено на достижение или восстановление нормальных, обычных условий жизнедеятельности в определенных границах и одновременно связано с принятием экстраординарных мер, ограничивающих суверенитет личности и меняющих

<sup>3</sup> См.: Агапов А.Б. Административное право. — М., 2006. — С. 348.

<sup>4</sup> В эту категорию входят природные и техногенные катастрофы, массовые беспорядки, террористические акции и экстремистские проявления, а также вооруженные конфликты внутреннего или международного характера / Рыльская М.А. Особенности реализации правового статуса МВД России в регионах с потенциальной конфликтностью: Монография. — М., 2004.

содержание социального управления; в связи с этим правовое регулирование чрезвычайного положения охватывает сложный комплекс регулирующих и охранительных мер, требует высоких затрат собственно в ресурсном и социально-психологическом планах.

Введение и осуществление специального правового режима во многом связано с проблемой ответственности, которая может порождаться действиями, вызвавшими необходимость в особом режиме, а также противодействием порядку чрезвычайного положения, либо превышением власти в этой ситуации, либо халатностью или некомпетентностью власти; эта ответственность может носить политический, государственно-правовой и иной характер.

Субъектами правового поведения в данных условиях являются различные органы власти, хозяйственные структуры (предприятия), отдельные граждане, образующие население территории, на которой действуют указанные режимы; в связи с этим существенное значение имеет использование статусного подхода к совершенствованию правового регулирования социальных отношений.

В общем случае специальные правовые режимы — это специальные правовые регламенты деятельности органов государственной власти и управления, допускающие ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливают меры, которые должны включать в себя общие и особенные предписания, установленные с учетом начал законности и целесообразности.

При этом специфика правового аспекта заключается в: а) установлении специального правового режима для граждан и должностных лиц; б) изменении приоритетов целей правоприменения; в) структурных изменениях самой правоприменительной практики; г) появлении новых видов правонарушений и усиленных санкций.

Дополнительные меры специальных правовых режимов состоят в установлении временных правовых ограничений, связанных не только с перемещением граждан, грузов в пределах определенных территорий, ограничении на определенный период отдельных видов деятельности, но и временном изъятии из правового владения оружия и боеприпасов у физических и юридических лиц, усилении охраны подлежащих

государственной охране объектов жизнеобеспечения и коммуникаций, а также иных объектов и видов деятельности, приобретающих значение стратегически важных объектов.

Объемы и характер ограничений определяются субъектами принятия решений о введении дополнительных мер конкретного специального правового режима.

Временные ограничения прав и законных интересов физических, должностных и юридических лиц могут содержать ограничения на финансово-экономическое сотрудничество с субъектами РФ, международные поездки, железнодорожное и воздушное сообщение, а также пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на временно неконтролируемой территории.

На территории, где введены дополнительные меры также может быть установлен контроль за наличием и ассортиментом продовольствия, товаров первой необходимости, включая их нормированное распределение населению, лекарственных препаратов на объектах торговли, а также контроль за поддержанием социально приемлемых цен на продовольствие и медикаменты, который распространяется на предприятия оптовой и розничной сети независимо от форм собственности

В связи с тем, что введение особых режимов предусматривает ограничения прав и свобод лица, их установление допускается только федеральным конституционным законом (применительно к специальным правовым режимам) либо федеральным законом (в случае установления других административных режимов. Первые вводятся на территории РФ или в ее отдельных местностях Президентом РФ. Изменение или прекращение ограничений, обусловленных применением постоянных особых режимов, регулируется федеральным законом или подзаконным актом — как правило, постановлением Правительства РФ.

В отличие от ограничений, устанавливаемых специальными правовыми режимами, режим охраны Государственной границы как постоянный особый режим представляет собой систему мер превентивной властной деятельности, осуществляемой в целях предотвращения и пресечения правонарушений на Государственной границе и приграничной территории. Он также предусматривает особый правовой режим передвижения граждан и их имущества через Государственную границу РФ. В целях его обеспечения установлены ограничения публичных и экономических прав субъектов предпринимательства и иных лиц, обусловленные проведением пограничного<sup>5</sup>, таможенно-

<sup>5</sup> Пограничный контроль предусматривает особый правовой режим передвижения граждан и их имущества через Го-

го<sup>6</sup>, и иного государственного контроля (иммиграционного, транспортного, фитосанитарного и т.п.)

Контрольные мероприятия включают в себя не только проверку документов, проведение личного досмотра, досмотра транспортных средств и имущества, перемещаемых через Государственную границу<sup>7</sup>, но и могут устанавливать запрет на въезд в Российскую Федерацию или выезд за ее пределы, что означает приостановление права лиц на свободу передвижения либо его бессрочное прекращение<sup>8</sup>. При этом в указанных случаях ограничиваются права граждан на личную неприкосновенность, а применительно к досмотру — также и право на свободу передвижения (ч. 1 ст. 22, ч. 2 ст. 27 Конституции РФ).

Кроме того, в целях осуществления приграничного режима могут быть установлены дополнительные обязанности муниципальных образований в части владения, пользования или распоряжения муниципальным имуществом (прежде всего — недвижимостью)<sup>9</sup>, что влечет за собой и ограничение публичной компетенции органов местного самоуправления, установленных ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, а также санкционируют деятельность субъектов предпринимательства, расположенных в пределах пограничной зоны, выдавая разрешения на осуществление хозяйственной, промышленной и иной коммерческой деятельности либо запрещая ее проведение<sup>10</sup>.

---

сударственную границу РФ и их пребывания в пограничной зоне. В целях обеспечения пограничного режима установлены ограничения публичных и экономических прав субъектов предпринимательства и иных лиц.

<sup>6</sup> Таможенный контроль включает в себя различные публичные процедуры и превентивную правоохранительную деятельность таможенных органов, реализация которых сопряжена с ограничением имущественных прав субъектов предпринимательства.

<sup>7</sup> Обязанности, установленные при передвижении лиц через Государственную границу РФ (далее в данном параграфе — Государственная граница), а также обязанности, обусловленные проведением пограничного и иных видов государственного контроля, установлены Разделом III Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>8</sup> См.: ч. 3 ст. 11 указанного Закона РФ.

<sup>9</sup> Например, при введении ограничений хозяйственной деятельности муниципальных предприятий и учреждений, расположенных в пределах пограничной зоны (ст. 18, 19 Закона «О Государственной границе Российской Федерации»). О взаимоотношениях пограничных и муниципальных органов при определении территориальных пределов пограничной зоны см. ч. 2 ст. 16 указанного Закона РФ.

<sup>10</sup> Например, в случае установления запрета на содержание скота или его выпас в полосе местности вдоль Государственной границы (ч. 1 ст. 18, ст. 19 Закона «О Государственной границе Российской Федерации»).

Рассматривая правовую сущность санкций и ограничений постоянных особых режимов, следует отдельно остановиться на некоторых мерах пресечения, проводимых должностными лицами пограничных и таможенных органов в рамках своих полномочий.

Например, проведение личного досмотра в целях обеспечения пограничного и таможенного контроля представляет собой исключительный метод контроля, и его применение допускается только в отношении лиц, относительно которых имеются сведения об их намерении скрыть товары (предметы), незаконно перемещаемые через Государственную и таможенную границы. Для сравнения личный досмотр в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях представляет собой единое процессуальное действие, осуществляемое при доставлении и административном задержании и применяемое к лицу, подозреваемому в совершении проступка, в качестве унифицированной процедуры. Он может предусматривать обследование медицинским сотрудником лица, подозреваемого в совершении правонарушения, должен проводиться только в присутствии понятых. Хотя соответствующая мера административного пресечения, предусмотренная Кодексом РФ об административных правонарушениях, может быть проведена и без понятых<sup>11</sup>.

Мера административного пресечения в виде изъятия вещей и документов может применяться по результатам личного досмотра и независимо от его проведения — в целях проведения пограничного контроля. В этом случае документы временно изымаются у добросовестных граждан для подтверждения достоверности указанных в них сведений. Изъятию подлежат также недействительные документы. В отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.10 КоАП РФ, изъятие вещей и документов, проводимое на территории пограничного режима, может быть осуществлено и в отсутствие понятых<sup>12</sup>.

При осуществлении меры административного пресечения в виде отбора проб (образцов) предусматривается изъятие определенного количества грузов, товаров для последующего проведения экспертизы. Эта мера применяется по результатам проведения досмотра транспортных средств, грузов, товаров и представляет

---

<sup>11</sup> Проведение личного досмотра без понятых допускается только в случаях, установленных ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ. Порядок осуществления личного досмотра в соответствии с данной статьей, предусматривающий не столь обременительные ограничения прав досматриваемого лица, в данном случае не применяется (п. 15 Положения о применении средств и методов контроля и ч. 1-4 ст. 27.7 КоАП РФ).

<sup>12</sup> См.: подп. 8 ст. 30 Закона «О Государственной границе Российской Федерации».

собой единую процессуальную форму контроля<sup>13</sup>. Отбор проб (образцов) применяется в целях предотвращения или пресечения правонарушения, и в этом случае ограничиваются имущественные права подозреваемого. Рассматриваемая мера административного пресечения может быть применена к имуществу добросовестного лица в превентивных правоохранительных целях, например при проведении сотрудниками Роспотребнадзора ветеринарно-санитарного контроля.

Арест имущества как мера административного пресечения применяется в отношении товаров, грузов и транспортных средств только при наличии подозрений в их незаконном перемещении через Государственную границу. Собственник имущества или иное лицо, у которого оно находится, не вправе распоряжаться арестованным имуществом в течение всего срока осуществления процессуальных действий, подтверждающих или опровергающих наличие факта правонарушения. При отсутствии на ней таможенных органов арест товаров, грузов и транспортных средств допускается только в пределах приграничной территории<sup>14</sup>.

Реквизиция транспортных средств осуществляется должностными лицами пограничных и таможенных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, например при поиске лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Реквизиция может быть применена к транспортным средствам любых форм собственности. При этом такие средства временно изымаются у собственника или иного лица, у которого они находятся на законных основаниях, и используются в целях осуществления поисковых мероприятий или иных публичных потребностей. Реквизиция транспортных средств производится с соблюдением установленных процессуальных гарантий защиты имущественных прав, при этом вред, причиненный собственнику транспортных средств, возмещается по решению суда. Реквизированные транспортные средства возвращаются их собственнику (владельцу) после прекращения действия обстоятельств, в связи с которыми была применена реквизиция, например, после проведения в приграничной территории оперативно-розыскных мероприятий<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> См.: абз. 2 п. 14 и п. 17 Положения о применении средств и методов контроля.

<sup>14</sup> См.: подп. 9 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>15</sup> Реквизиция имущества осуществляется только при наличии рассмотренных выше чрезвычайных обстоятельств с соблюдением имущественных гарантий владельца (собственника) транспортных средств: т.е. с возмещением вреда, причиненного имуществу его временным использованием в публичных целях (ст. 242 ГК РФ).

Сопровождение транспортных средств, грузов и товаров осуществляется сотрудником контрольного органа от Государственной границы до пункта пропуска через нее в целях исключения несанкционированной посадки или высадки лиц и погрузки (выгрузки) грузов, товаров<sup>16</sup>.

При проведении осмотра транспортных средств, грузов и товаров и их досмотра вскрываются упаковки грузов и товаров или грузовых помещений, контейнеров, снимаются соответствующие пломбы, печати, при этом может быть нарушена конструктивная целостность досматриваемых вещей. Досмотр транспортного средства, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, не допускает причинение механического воздействия досматриваемым вещам и иного вреда.

Осмотр помещений и территорий, в соответствии со ст. 27.8 КоАП РФ, применяются в отношении объектов недвижимости, используемых в коммерческих целях и находящихся в собственности субъектов предпринимательства<sup>17</sup>. В отличие от указанных мер в целях пограничного контроля проводится осмотр помещений и территорий пунктов пропуска через Государственную границу. В данном случае осмотр осуществляется в отношении недвижимости, используемой исключительно в публичных целях и находящейся в федеральной собственности или в собственности субъектов Федерации<sup>18</sup>. Указанная мера административного пресечения применяется должностными лицами ФТС России, ФМС России, Роспотребнадзора и Ространснадзора, осуществляющими соответственно таможенный, иммиграционный, санитарно-карантинный и транспортный контроль, и предусматривает проведение проверок не только служебных, но и бытовых помещений, при этом лица, обнаруженные в пунктах пропуска, могут быть подвергнуты личному досмотру.

Для проведения осмотра помещений и территорий должностные лица органов публичного контроля

<sup>16</sup> См.: п. 12 Положения о применении средств и методов контроля.

<sup>17</sup> Осмотр помещений и территорий как мера таможенного контроля проводится по преимуществу в отношении указанных объектов недвижимости, используемых в предпринимательских целях на территории пограничной зоны. Осмотру подлежат и публичные объекты недвижимости (за исключением жилых помещений).

<sup>18</sup> Строительство и реконструкция пунктов пропуска проводится за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, а в некоторых случаях — с привлечением средств внебюджетных источников финансирования (п. 36 Положения о пунктах пропуска через Государственную границу РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 60).

наделяются различными полномочиями. При этом сотрудники пограничных органов, органов ФТС России и ФМС России в соответствии с их полномочиями, установленными Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» вправе проводить осмотр любых объектов недвижимости, независимо от форм собственности.

Осмотр проводится в плановом порядке, при наличии сведений о противоправных действиях в пунктах пропуска проводятся внеплановые контрольные мероприятия<sup>19</sup>.

Таким образом, эффективность режима охраны государственной границы, в конечном счете, зависит от умелого использования юридического инструментария и успешного взаимодействия специальных служб.

Еще одним из особых режимов отдельных территорий является режим закрытых административно-территориальных территорий (ЗАТО)<sup>20</sup> для обеспечения безопасности, в соответствии с которым устанавливаются публичные и цивилистические ограничения прав государственных, муниципальных органов и учреждений, а также субъектов предпринимательства<sup>21</sup>. Органы государственной исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления осуществляют свою властную деятельность на территории ЗАТО с учетом публичных ограничений их полномочий. В сфере правовой регламентации указанные государственные (муниципальные) органы вправе принимать нормативные акты в соответствии с базовым Законом, предусматривающим установление федеральным Правительством в отношении конкретного ЗАТО особого режима безопасности на контролируемых и запретных зонах, в пределах которых вводятся ограничения передвижения транспортных средств и физических лиц<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> См.: абз. 2 п. 16 Положения о применении средств и методов контроля.

<sup>20</sup> Данный раздел подготовлен на основе материалов указанного ранее учебника Агапова А.Б. Административное право.

<sup>21</sup> См.: п. 1 ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. Федерального закона от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ) (далее в тексте данного параграфа — базовый Закон).

<sup>22</sup> Об ограничениях полетов летательных аппаратов см. п. 1 ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». Разрешения на полеты над территорией ЗАТО согласовываются с начальником специального производственного объекта, Минобороны России и органом ФСБ России (п. 31 Положения о порядке обеспечения особого режима в Закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства РФ по атомной энергии, утвержденного по-

Территориальные пределы ограничений передвижения граждан обусловлены их профессиональной или служебной деятельностью, например, в случае их допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, им может быть отказано в выезде за границу по частным вопросам.

На территории ЗАТО устанавливаются и ограничения проживания граждан, утративших производственную или служебную связь со специальными объектами, расположенными на указанной территории. Такие граждане переселяются с предоставлением социальных компенсаций, в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ<sup>23</sup>.

Актами федерального Правительства вводятся специальные условия землепользования, в соответствии с которыми ограничиваются имущественные полномочия муниципальных органов в сфере пользования и распоряжения землей и другими объектами муниципальной недвижимости. Земли ЗАТО, включающие в себя земли промышленности, обороны, с момента принятия Президентом РФ указа об учреждении ЗАТО изымаются из муниципальной собственности и передаются в бессрочное пользование специальным промышленным объектам. Такие земли относятся к федеральной собственности, содержание правомочий владения и распоряжения ими для нужд муниципального образования определяется постановлениями Правительства РФ<sup>24</sup>.

В соответствии с рассматриваемым публичным режимом устанавливается специальный порядок формирования и расходования средств бюджета ЗАТО, согласно которому финансирование строительной и иной хозяйственной деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Хозяйственная

становлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693, п. 30 Положения об обеспечении особого режима в Закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655).

<sup>23</sup> О статусе граждан, переселяемых с территории ЗАТО в указанных случаях, см. п. 2 ст. 7 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании». Об ограничениях выезда граждан за границу по частным вопросам см. п. 28 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства РФ по атомной энергии; п. 28 Положения об обеспечении особого режима в Закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ.

<sup>24</sup> См.: пп. 1, 2 ст. 6 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании».

деятельность, предназначенная для обеспечения муниципальных нужд и осуществляемая за счет средств местных бюджетов, ограничивается<sup>25</sup>.

Особый правовой режим ЗАТО обеспечивается также посредством введения *цивилистических ограничений* деятельности субъектов предпринимательства и некоммерческих организаций, в том числе ограничений в сфере землепользования. Владение, пользование и распоряжение землями на территории ЗАТО осуществляется исключительно в общегосударственных целях, публичные потребности обеспечения особого режима доминируют над частноправовыми интересами. Предоставление гражданам земельных участков для удовлетворения собственных нужд (например, для целей сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства) осуществляется исключительно за пределами ЗАТО<sup>26</sup>. Сделки с иными объектами недвижимости, например договоры купли-продажи и аренды зданий, сооружений, вправе заключать только граждане, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и субъекты предпринимательства, зарегистрированные на этой территории. Таким образом, участниками таких сделок не могут быть иностранные лица, а также отечественные юридические и физические лица, утратившие производственную связь со специальными производственными объектами, расположенными в пределах ЗАТО<sup>27</sup>.

Коммерческие организации, созданные на территории ЗАТО, осуществляют свою деятельность исключительно в целях удовлетворения производственных и социальных потребностей проживающих здесь граждан с привлечением местных трудовых ресурсов. Целевая направленность коммерческой деятельности организаций является релятивным ограничением, в соответствии с которым на территории ЗАТО не создаются комплексные производственные предприятия, например финансово-промышленные группы и торговые холдинги, предпринимательская деятельность которых рассчитана на привлечение экономических и трудовых ресурсов нескольких субъектов Федерации<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> О формировании бюджета ЗАТО см. ст. 5 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

<sup>26</sup> См.: п. 5 ст. 6 указанного Закона.

<sup>27</sup> Участие таких лиц в сделках с недвижимостью допускается в исключительных случаях по специальному разрешению муниципальных и иных публичных органов, действующих в пределах ЗАТО (п. 1, 2 ст. 8 данного Закона).

<sup>28</sup> См.: п. 30 Положения о порядке обеспечения особого режима в Закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства РФ по атомной энергии; п. 29 Положения об обеспечении особого режима в Закрытом административно-

Рассматриваемый правовой режим устанавливает особые требования в отношении общественно-политической деятельности. Создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях по согласованию с ФСБ и МВД России, указанные органы вправе отказать в создании таких организаций<sup>29</sup>. На территории ЗАТО запрещается деятельность общественных объединений (в том числе религиозных и иных некоммерческих организаций), учредителями которых являются иностранные лица и организации<sup>30</sup>.

Неисполнение должностными лицами публичных органов, субъектами предпринимательства и гражданами рассмотренных запретов и ограничений квалифицируется по ст. 20.19 КоАП РФ. К таким проступкам относятся: въезд граждан на территорию ЗАТО или выезд с этой территории без разрешения муниципального органа, проникновение граждан в пределы внутренних контролируемых или запретных зон, создаваемых по периметру специальных производственных объектов, ведение гражданами дачного и жилищного строительства в пределах территории ЗАТО.

К публичным субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся начальник (директор) специального объекта, расположенного на территории ЗАТО, а также должностные лица муниципальных органов, ответственные за осуществление рассмотренных выше разрешительных правил<sup>31</sup>. Протокол о рассматриваемых административных правонарушениях составляется сотрудником милиции либо

территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ.

<sup>29</sup> См.: п. 5 Правил создания и деятельности на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22 мая 2006 г. № 302.

<sup>30</sup> См.: п. 21, 22 ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

<sup>31</sup> См.: п. 4 ст. 3 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» рассматривает граждан в качестве потенциальных нарушителей этого особого правового режима. Однако в обеспечении режима ЗАТО участвуют также публичные органы, должностные лица которых также являются субъектами проступков, установленных ст. 20.18 КоАП РФ. Это предусмотрено и подзаконными актами, принятыми в соответствии с указанным Законом (п. 4 Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ по атомной энергии, п. 4 Положения об обеспечении особого режима в ЗАТО, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ).

должностным лицом подразделения воинской части или органа управления внутренних войск МВД России (п. 1, 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Протокол и другие материалы дела об указанном правонарушении передаются на рассмотрение мировому судье (ч. 1, 3 ст. 23.1 КоАП РФ). При назначении административного штрафа в размере, не превышающем одного МРОТ (в минимальном размере, установленном санкцией статьи 20.19 КоАП РФ), протокол об административном правонарушении не составляется. Сотрудник милиции или внутренних войск в этом случае взымает штраф на месте совершения проступка. При оспаривании подозреваемым лицом факта совершения правонарушения либо при назначении административного штрафа в размере, превышающем один МРОТ, осуществляются вышеуказанные процессуальные действия, предусматривающие судебную процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 1, 2 ст. 28.6 КоАП РФ).

Сотрудники МВД России вправе применять меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания (п. 3 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), личного досмотра, осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства и изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении осмотра или досмотра.

Правовая регламентация режима ЗАТО осуществляется актами различной юридической силы. В соответствии с базовым Законом устанавливаются общие требования к правилам разрешительной системы на территории ЗАТО и в зоне специальных производственных объектов. Порядок миграции населения, передвижения транспорта и предпринимательской деятельности на территории. ЗАТО устанавливается постановлениями Правительства, принимаемыми в случаях, специально предусмотренных базовым Законом<sup>32</sup>. Таким образом, постановлениями федерального Правительства определяется порядок применения запрета и ограничений в сферах публичной и частно-правовой деятельности, установленных базовым Законом<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Правовая регламентация постановлениями федерального Правительства возможна не только в случаях, предусмотренных абз. 5-7 п. 2, п. 3 ст. 1, п. 2 ст. 3, 21, абз. 4 п. 2, п. 3 ст. 4, абз. 2 п. 2 ст. 6, абз. 3 п. 1, абз. 1 п. 2 ст. 7 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

<sup>33</sup> Следует иметь в виду, что в процессе правореализации может возникнуть проблема статуса Закона «О закрытом административно-территориальном образовании». Ограничение прав и свобод, обусловленное рассматриваемым особым правовым режимом, может быть установлено только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

К ведению федерального Правительства отнесено финансирование специальных производственных объектов федерального подчинения, обеспечение мер социальной защиты граждан, проживающих на территории ЗАТО, а также переселяемых с этой территории. Наряду с указанными традиционными исполнительно-распорядительными функциями Правительство решает также общие проблемы статуса ЗАТО, например обеспечения режима секретности и изъятия наименования населенных пунктов из картографических документов<sup>34</sup>. Правительство РФ инициирует процедуру создания или упразднения ЗАТО, разрабатывая проекты соответствующих указов Президента РФ, определяет границы ЗАТО и административную подчиненность<sup>35</sup>. Таким образом, федеральное Правительство решает все основные проблемы статуса ЗАТО, в том числе и в случаях релятивной регламентации, например, в процессе разработки проектов федеральных законов об изменениях и дополнениях базового Закона федеральное Правительство реализует право законодательной инициативы.

Подытоживая проведенное выше исследование, следует подчеркнуть, что в создании и осуществлении административно-правовых режимов, кроме нормативной базы, огромное значение имеют организационная и материально-техническая подсистемы. Организационная подсистема обслуживает значительную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, призванных обеспечивать соблюдение установленных запретов и ограничений. Она выражается в создании особых правоприменительных структур и механизмов их координации, в сборе и обработке значительных информационных массивов о функционировании объекта, разработке комплексных программ взаимодействия всех субъектов, обеспечивающих поддержание конкретного режима.

Сжатые рамки статьи позволили рассмотреть лишь часть административно-правовых режимов, объединенных территориальными критериями. Существующее многообразие правовых режимов требует отдельного исследования. Тем не менее один аспект в данном случае невозможно обойти стороной, так как он тесно связан с поднятой тематикой. Говоря о правовой сущности введения санкций и

<sup>34</sup> См.: абз. 5 п. 2 ст. 1 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании».

<sup>35</sup> Участие федерального Правительства в подготовке указов Президента РФ определено п. 1 ст. 2 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании».



запретов, необходимо затронуть проблему обеспечения при этом защиты граждан и юридических лиц. Указанный порядок регулирования, выражен в комплексе административно-правовых средств, характеризующих направленность мер государства на обеспечение прав и интересов личности и общества путем взаимодействующих дозволений и обязываний, которые также являются содержанием режима — комплексного административно-правового режима защиты граждан и юридических лиц. Он направлен, прежде всего, на защиту гражданских, экономических и социальных прав граждан и юридических лиц. Совокупность гражданских прав включает административные права на достоинство, а также права, обеспечивающие свободу и личную безопасность. Сюда же входят защита правосубъект-

ности, равенства перед законом и права, обеспечивающие средства правовой защиты.

Учитывая, что специфическими чертами указанного режима помимо сферы правового обеспечения безопасности граждан и юридических лиц, является возможность контролировать введение и применение жестких административно-распорядительных предписаний, проблема его применения становится крайне актуальной именно в совокупности с действием особых правовых режимов, ограничивающих часть этих прав. Как представляется, такое сочетание позволит найти необходимый правовой паритет и морально-этический компромисс в сложных условиях ограничения пределов правовой самостоятельности различных категорий нашего сообщества.

#### **Библиографический список:**

1. Агапов А.Б. Административное право. — М., 2011.
2. Бахрах Д.П. Административное право. — М., 2006.
3. Рыльская М.А. Особенности реализации правового статуса МВД России в регионах с потенциальной конфликтностью. — М., 2004.
4. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. — М., 2011.
5. Шевцов М.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

#### **References (transliteration):**

1. Agapov A.B. Administrativnoe pravo. — M., 2011.
2. Bakhrakh D. P. Administrativnoe pravo. — M., 2006.
3. Ryl'skaya M.A. Osobennosti realizatsii pravovogo statusa MVD Rossii v regionakh s potentsial'noy konfliktnost'yu. — M., 2004.
4. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy nauki administrativnogo prava. — M., 2011.
5. Shevtsov M.N. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva o yadernoy i radiatsionnoy bezopasnosti: Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006.