

УДК 342.951:351.86 (470)

## Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании

**Черечукин Д.В.**

Юрисконсульт военной части 68242 (Москва)

*Статья посвящена вопросу правового регулирования в закрытом административно-территориальном образовании. Раскрываются сущность, цели установления, форма закрепления административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании, дается обоснование авторской трактовки исследуемого феномена.*

*Ключевые слова: административно-правовой режим, особый режим, закрытое административно-территориальное образование, национальная безопасность.*

Закрытое административно-территориальное образование (далее по тексту – ЗАТО) – это сложный правовой феномен, в котором тесно переплетаются интересы государственного и муниципально-управления. Органы государственной власти в ЗАТО помимо своих основных обязанностей выполняют дополнительные, связанные с поддержанием режима. Это обстоятельство увеличивает нагрузку на людей. Не всегда положений, закрепленных в законодательстве о ЗАТО, достаточно для четкого уяснения государственной воли, выразившейся в установлении особого режима в ЗАТО. Искаженное понимание может привести к перегибам как в сторону нарушения прав граждан, так и в сторону ослабления государственной безопасности. Кроме того, постоянство режима формирует повышенный уровень ответственности должностных лиц в процессе повседневной деятельности на протяжении всего периода службы. В таких условиях правильное применение своих полномочий обусловлено не только точным соблюдением норм права, но и осознанием должностными лицами сущности режима, целей его установления, формы его закрепления.

В данном контексте актуализируется важность получения глубоких целостных знаний об административно-правовом режиме в ЗАТО и необходимость его детального изучения.

Констатируем, что в научной среде еще не сложилось единого понимания исследуемого понятия. При характеристике содержания административ-

но-правового режима подчеркивается его особый характер как специальной системы мер или указывается непосредственная связь с обеспечением безопасности государства. Административно-правовые режимы, по мнению А.Н. Миронова [1, с. 18] и Ю.А. Тихомирова [2, с. 24], предназначены для регулирования особых государственных состояний с помощью системы специальных средств. В рамках такого подхода под административно-правовым режимом может пониматься особый правовой режим деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности [3, с. 21]. Цели административно-правовых режимов полностью лежат в сфере национальной безопасности. Административно-правовым режимом является урегулированный правовыми средствами комплекс управленческих мер и мероприятий, предусмотренный и реализуемый для достижения целей обеспечения национальной безопасности [4, с. 20]. Существование административно-правовых режимов обуславливается, главным образом, наличием «существующей опасности разного рода подрывной, террористической деятельности, различных экстремистских организаций, а также специальных служб иностранных государств» [5, с. 20]. Выявляя сущность исследуемого понятия, авторы указывают на существование исключительно особых режимов,

которые вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования [6, с. 15].

Следует отметить, что в подобных определениях административно-правового режима его применение ограничивается либо созданием «на пути правонарушителей надежных правовых барьеров, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и полностью исключали достижение преступных целей» [5, с. 21], либо регулированием исключительно ситуаций неординарного характера. Можно в целом согласиться с мнением авторов, указывающих на обеспечение национальной безопасности как на основу для установления правовых режимов. Однако утверждение о том, что причиной установления могут являться только обстоятельства особого, чрезвычайного характера, является, по меньшей мере, некорректным. Необоснованность сужения рамок сферы использования административно-правовых режимов и ограничения их применения исключительно в целях преодоления уже сложившихся неординарных ситуаций была, на наш взгляд, в достаточной мере обоснована Н.В. Румянцевым на примере анализа административно-правового режима гражданской обороны [7, с. 236].

Другим, по сути, является направление, определяющее административно-правовые режимы в качестве основы административно-правового регулирования. В работе Н.В. Макарейко административно-правовой режим рассматривается в широком смысле, как общий режим деятельности органов государственного управления по реализации возложенных на них полномочий [8, с. 106]. В русле данной позиции дается его определение как общего режима деятельности государственной администрации, рассчитанного на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации.

Очевидно, что в основе выявленного разнообразия подходов лежит различное понимание таких явлений как государственное управление, исполнительная власть и правовой режим. Анализ различных аспектов данных понятий позволяет сформировать область применения для исследуемого феномена, одновременно снимая противоречия при его использовании субъектами общественных отношений в ЗАТО.

Придерживаемся точки зрения, согласно которой государственное управление по своему назначению и природе можно рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть [9, с. 18]. Так, по мнению Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова, государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятель-

ность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и др.), специфичная по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т. д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства. В узком понимании государственное управление – это административная деятельность [10, с. 32].

В отношении понятия «правовой режим» также не существует единства мнений. В Древнем Риме режим [лат. *regimen*] означал управление, во Франции [фр. *regime*] – управление, порядок, метод осуществления власти, государственный строй. Весьма разнообразно и его современное значение. В юридическом словаре режим определяется как система обязательных принципов, правил, мероприятий, норм, установленных для какого-либо вида деятельности или точно установленный распорядок действий [11, с. 826]. Признавая правомерность различных авторских позиций по данному вопросу, считаем наиболее актуальным определение правового режима как официально установленного особого порядка правового регулирования, отражающего совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, направленного на обеспечение их устойчивого функционирования [12, с. 32]. В то же время правовой режим является сложным правовым явлением, обладающим спецификой, и, соответственно, любой отрасли свойственен определенный режим регулирования [13, с. 184]. В свою очередь, административное право обладает собственным предметом, методом, механизмом регулирования общественных отношений, что отражается на специфике административно-правовых режимов, направленных на упорядочение общественных отношений [7, с. 235-247].

Проведенный анализ сущности административно-правового режима позволяет представить его авторское понимание как официально установленного особого порядка правового регулирования деятельности органов государственного управления при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой в повседневной деятельности и в особых условиях. Для наполнения реальным содержанием определения административно-правового режима необходимо вычленив и раскрыть его признаки, среди которых важнейшими являются общеправовые принципы (уважение прав и свобод человека, федерализм, демократизм, непосредственное действие общепризнанных принципов и норм

международного права, верховенство Конституции и законов, равноправие) и содержание.

Содержание является важнейшим признаком административно-правового режима, а его показателями выступают режимные мероприятия, включающие типовые правовые и организационные элементы. С другой стороны, система мероприятий конкретизируется применительно к каждому административно-правовому режиму с помощью правовых установлений, в которых должны содержаться:

- четкая регламентация порядка деятельности в режимных областях, осуществляемая преимущественно путем установления положительных правил поведения и производства работ, которые в своей совокупности образуют определенные параметры этой деятельности, препятствуют совершению действий в ущерб национальной безопасности (например, порядок учета и работ с секретными документами и др.);

- перечень разрешений (с указанием от какого органа), необходимых для осуществления того или иного вида режимной деятельности (приобретение оружия, сильнодействующих ядов и др.);

- перечень действий, подлежащих обязательной регистрации (прибытие иностранцев в пункт назначения на территории страны);

- перечень действий, запрещенных без специального на то разрешения (полеты над территорией закрытого административно-территориального образования);

- виды ответственности и конкретные меры воздействия, которые могут быть применены за допущенные нарушения режима;

- порядок обжалования и заявления претензий на действия властей, превышающих свои полномочия в сфере данного режима.

Приведенный перечень указывает на правовой контекст, юридическое содержание всех действующих в стране административно-правовых режимов, нацеленных на охрану интересов государственной и общественной безопасности.

Организационное обеспечение надлежащей реализации принятых правовых мер в той или иной охраняемой сфере является важным аспектом содержания административно-правовых режимов, отражаясь в специфике внутренней организационной инфраструктуры. В свою очередь, режимные органы как основа административно-правовых режимов комплектуются специально подготовленным личным составом, обеспечиваются техническими средствами защиты, контроля и охраны [14, с. 97].

Переходя от общего к особенному в рассмотрении административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании, следует остановиться на его специфических чертах. Для административно-правового режима в ЗАТО важна, прежде всего, его нормативно-регу-

лирующая составляющая – четкое закрепление в нормативных актах различного уровня правил поведения субъектов административного права, перечня режимных мер, оснований их применения. Все это находит отражение в Законе Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» [15] (далее по тексту – Закон о ЗАТО), в котором ЗАТО признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других, представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации.

ЗАТО является административно-территориальной единицей, в которой действуют органы местного самоуправления. Ее территория определяется, исходя из необходимости надлежащего обеспечения особого режима, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов, входящих в состав ЗАТО или прилегающих к его территории. Функционирование ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности и границы, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении ЗАТО, обеспечения действия особого режима, в том числе ограничение прав граждан и организаций. Особый режим ЗАТО устанавливается в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты сведений, составляющих государственную тайну, пресечения противоправных действий в отношении охраняемых организаций и объектов, обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан, защиты окружающей среды [16, с. 207].

Особый режим ЗАТО включает в себя:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;

- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, поль-

зования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

– ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

– организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

В Законе о ЗАТО особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны определяется широким перечнем мер, направленных на его поддержание. В то же время необходимо констатировать, что понятие «административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании» шире понятия особого режима, закрепленного законодателем. Административно-правовой режим помимо административно-правовых норм включает в себя и другие нормы: муниципального права – в части специальной компетенции органов местного самоуправления; бюджетного права – в части финансирования деятельности предприятий ЗАТО; государственного заказа, компетенции дополнительных расходов и потерь ЗАТО и др.; земельного права – в части особенностей землепользования в ЗАТО; гражданского права – в части особенностей приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом. Указанное позволяет согласиться с А.В. Мелехиным, рассматривающим административно-правовые режимы как режимы, носящие комплексный характер и способные содержать несколько различных правовых режимов, отменять или ограничивать их действие [17, с. 38]. Такой подход позволяет выделить в административно-правовом режиме в ЗАТО другие правовые режимы.

В Законе о ЗАТО упоминается режим запретной зоны. Он устанавливается внутри территории ЗАТО вокруг организации или объекта и предназначен для исключения доступа граждан на указанную территорию без производственной необходимости. Ответственность за организацию и обеспечение особого режима в запретной зоне возлагается на начальника объекта. Кроме него на всей территории ЗАТО (за исключением территории организации или объекта) устанавливается режим контролируемой зоны для ограничения доступа граждан на данную территорию. Пропускной режим на территории ЗАТО включает в себя порядок входа и выхода граждан, въезда и выезда транспортных средств, порядок ввоза и вывоза грузов, документов и материальных ценностей, перечень должностных лиц, имеющих право

на выдачу соответствующего вида пропусков, контроль за обоснованностью выдачи пропусков, своевременностью их изъятия и погашения.

Административно-правовой режим в ЗАТО затрагивает и общественно-политическую деятельность, в отношении которой устанавливаются определенные требования. В частности, создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях по согласованию с ФСБ России и МВД России, причем указанные органы вправе отказать в создании таких организаций. На территории ЗАТО запрещается деятельность общественных объединений (в том числе религиозных и иных некоммерческих организаций), учредителями которых являются иностранные лица и организации.

Таким образом, можно считать комплексный характер административно-правового режима его сущностной особенностью. Несмотря на комплексный характер режима, обеспечение национальной безопасности в нем прослеживается в качестве основной цели его установления, что обуславливает специфику как содержания правоотношений, их субъектного состава, так и применяемых форм и методов деятельности, достигаемых результатов, устанавливаемой ответственности. Федеральные органы исполнительной власти наделены компетенцией в сфере обеспечения национальной безопасности, как субъекты этого режима. Реализация потенциала административно-правового режима в ЗАТО в целях обеспечения национальной безопасности – одна из важнейших задач для таких органов. При этом часть органов (ФСБ России, СВР России, ФСО России) в сфере действия административно-правового режима реализует свое предназначение, свою компетенцию, другие же (МВД России, Минюст России, МИД России, Министерство обороны Российской Федерации, ФТС России, МЧС России и ряд других) – только часть полномочий в пределах предоставленной им компетенции.

С исследовательской точки зрения, наиболее интересен вопрос о месте административно-правового режима в ЗАТО в классификации административно-правовых режимов. По степени изменения структуры государственного управления В.М. Редкоус относит административно-правовой режим в ЗАТО к специальным в узком понимании, так как структура государственного управления и форма обеспечения безопасности под воздействием административно-правового режима не меняется [18, с. 7]. Относя рассматриваемый режим к режимам территорий, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства, С.А. Старостин выделяет их среди режимов организации государственного административного контроля и надзора и специальных административ-

но-правовых режимов (например: режим военного положения) [4, с. 369]. По мнению В.С. Четверикова, возможно деление режимов на следующие виды: административно-правовой режим чрезвычайного положения; административно-правовой режим военного положения; иные административно-правовые режимы, которые также ограничивают права человека и гражданина [19, с. 36]. Административно-правовой режим в ЗАТО автор относит к иным видам административно-правовых режимов. Деление режимов на обычные и экстраординарные позволяет относить административно-правовой режим в ЗАТО к обычным, то есть для его введения не требуется наступление каких-либо чрезвычайных (экстраординарных) обстоятельств [20, с. 26].

Совокупность выявленных характеристик исследуемого явления в значительной степени отражены в определении административно-правового режима, которое представлено В.М. Редкоусом. Специфика последнего в ЗАТО представляет собой нормативно закреплённый и организационно обеспеченный порядок регулирования поведения граждан, деятельности органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, их должностных лиц в территориальном образовании с установленными границами и территорией, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан [18, с. 2].

Принимая во внимание важность организационной и нормативной составляющих, представляется, что наиболее адекватным будет следующие определение, отражающее сущность и содержание административно-правового режима в ЗАТО с учетом произошедших изменений в законодательстве. Административно-правовой режим в ЗАТО представляет официально установленный особый порядок правового регулирования деятельности органов государственного управления при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой в территориальном образовании с установленными границами и территорией, созданном в целях обеспечения безопасного функционирования расположенных в его пределах организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государствен-

ной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Административно-правовой режим в ЗАТО приобретает определенные специфические черты: субъектами правоотношений являются специальные режимные органы, применяющие в процессе деятельности специальные меры, направленные на обеспечение режима в ЗАТО; права и обязанности субъектов регулируются нормативными правовыми актами, действующими применительно к территории ЗАТО; деятельность таких субъектов детально регламентируется; правоотношения регулируются административно-правовым режимом, носящим комплексный характер; на первый план среди целей установления режима выдвигается обеспечение национальной безопасности.

#### Литература:

1. Миронов А.Н. Административное право. – М.: ИД «ФОРУМ», 2010. – 304 с.
2. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М.: Изд-во М.Ю. Тихомирова, 2006. – 697 с.
3. Овсянко Д.М. Административное право. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
4. Административное право России. Общая часть / Под ред. С.А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 506 с.
5. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Щит-М, 2000. – 264 с.
6. Агапов А.Б. Административное право. – М.: Юрайт, 2011. – 820 с.
7. Румянцев Н.В. Теория административно-правовых режимов в области государственной безопасности // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 3. – С. 235-247.
8. Макарейко Н.В. Административное право. – М.: Высшее образование, 2009. – 320 с.
9. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. – М.: Проспект, 2011. – 319 с.
10. Административное право России / Под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

11. Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. – М.: Институт новой экономики, 2011. – 1152 с.
12. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2004. – 302 с.
13. Алесеев С.С. Общее дозволение и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
14. Административное право Российской Федерации / В.Я. Насонов, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.
15. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 22 ноября 2011 г.) // Росс. газета. – 1992. – № 190.
16. Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России. – М.: Эксмо, 2009. – 608 с.
17. Мелехин А. В. Теория государства и права. Правовые режимы. – М.: Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики, 2002. – 480 с.
18. Редкоус В.М. Особый правовой режим закрытого административно-территориального образования. – М.: Академия ФСБ России, 2007. – 28 с.
19. Четвериков В.С. Административное право Российской Федерации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 415 с.
20. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Инфра-М, 2010. – 926 с.

## The Notion of Administrative Legal Regime in Closed Administrative-Territorial Entity

*D. Cherechukin*

*The paper deals with the question of legal regulation in closed administrative-territorial entity. The author defines the notion, the aims and the form of establishing administrative legal regime in closed administrative-territorial entity.*

*Key words: administrative legal regime, special regime, closed administrative-territorial entity, national security.*

