

ISSN 1995-4190

2016



**ВЕСТНИК ПЕРМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА.
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

Выпуск 34

Issue 34

**PERM UNIVERSITY HERALD.
JURIDICAL SCIENCES**

100

**ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

PERM STATE UNIVERSITY

Вестник Пермского университета.
Юридические науки
2016. Выпуск 34
Выходит 4 раза в год
Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Рассматриваются фундаментальные и прикладные проблемы юридической науки. Исследуются современное состояние российского законодательства, правоприменительная практика, формулируются предложения по развитию и совершенствованию различных отраслей права. Анализируются теоретические и исторические аспекты государственно-правовых явлений, международное и зарубежное законодательство, проводится сравнительное изучение правовых институтов в России и других странах.

Vestnik Permskogo universiteta.
Juridicheskie nauki
2016. Vypusk 34
Vykhodit 4 raza v god
Uchreditel': Federal'noe gosudarstvennoe bjudzhetnoe obrazovatel'noe uchrezhdenie vysshego professional'nogo obrazovaniya «Permskij gosudarstvennyj nacional'nyj issledovatel'skij universitet»

Rassmatrivajutsja fundamental'nye i prikladnye problemy juridicheskoy nauki. Issledujutsja so vremennoe sostojanie rossijskogo zakonodatel'stva, pravoprimenitel'naja praktika, formulirujutsja predlozheniya po razvitiyu i sovershenstvovaniju razlichnyh otraslej prava. Analizirujutsja teoreticheskie i istoricheskie aspekty gosudarstvenno-pravovykh javlenij, mezhdunarodnoe i zarubezhnoe zakonodatel'stvo, provoditsja sravnitel'noe izuchenie pravovykh institutov v Rossii i drugikh stranakh.

Perm University Herald.
Juridical Sciences

2016. Issue 34
Published 4 times a year
Founder:
Perm State University

Fundamental and applied issues of juridical science are considered. The current state of Russian legislation, law enforcement practice are investigated, suggestions on development and improvement in different branches of law are formulated. Theoretical and historical aspects of state legal phenomena, international and foreign legislation are analyzed, legal institutions of Russia and other countries are investigated in the comparative aspect.

Ответственный ученый секретарь редакционного совета:

Голубцов Валерий Геннадьевич,

д. ю. н., заведующий кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса
Пермского государственного национального исследовательского университета

Главный редактор журнала:

Кузнецова Ольга Анатольевна,

д. ю. н., профессор кафедры гражданского права,
заместитель декана по науке юридического факультета
Пермского государственного национального исследовательского университета

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук (по научной специальности 12.00.00 – юридические науки)

Журнал включен в международную базу данных Web of Science Core Collection

© Редакционная коллегия, 2016

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свид. о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66479 от 14 июля 2016 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Андреева Татьяна Константиновна,

к. ю. н., заместитель Председателя Высшего арбитражного суда РФ, заслуженный юрист РФ;

Витрянский Василий Владимирович,

д. ю. н., профессор, заместитель Председателя Высшего арбитражного суда РФ в отставке, заслуженный юрист РФ;

Красавчикова Лариса Октябрьевна,

д. ю. н., профессор, судья Конституционного суда РФ, заслуженный юрист РФ;

ЛаФордж Уильям Н.,

профессор кафедры стратегического менеджмента и общественной политики Школы бизнеса Университета Джорджа Вашингтона;

Лушикова Марина Владимировна,

д. ю. н., профессор, заместитель декана по научной работе юридического факультета Ярославского государственного университета;

Маланин Владимир Владимирович,

д. т. н., президент Пермского государственного национального исследовательского университета, заслуженный деятель науки РФ;

Марченко Михаил Николаевич,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой теории государства и права и политологии Московского государственного университета, президент Ассоциации юридических вузов, заслуженный деятель науки РФ;

Нешатаева Татьяна Николаевна,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой международного права Российской академии правосудия, судья Суда Евразийского экономического сообщества от Российской Федерации;

Николюк Вячеслав Владимирович,

д. ю. н., профессор, главный научный сотрудник ВНИИ МВД РФ, заслуженный деятель науки РФ;

Новоселова Людмила Александровна,

д. ю. н., профессор, председатель Суда по интеллектуальным правам, заслуженный юрист РФ;

Рассел Вивер,

профессор Права Университета Луисвилла, Школа Права им. Льюиса Д. Брандиеса;

Свистунов Алексей Александрович,

к. ю. н., доцент, советник ректора Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина, заместитель председателя учебно-методического объединения по юридическому образованию вузов России, председатель правления ассоциации юридического образования;

Средкова Красимира,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой трудового права и социального обеспечения Софийского университета;

Голубцов Валерий Геннадьевич,

д. ю. н., зав. кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Пермского государственного национального исследовательского университета (ответственный ученый секретарь редакционного совета)

EDITORIAL BOARD

Andreeva Tatiana Konstantinovna,

Candidate of Juridical Sciences, Deputy Chairman of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Vitrianskij Vasilij Vladimirovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Deputy Chairman of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Krasavchikova Larisa Oktiabrieвна,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation;

William N. LaForge,

Professor in the Department of Strategic Management and Public Policy of the George Washington University School of Business;

Lushnikova Marina Vladimirovna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Vice Dean for Scientific Affairs of the Law Faculty of Yaroslavl State University;

Malanin Vladimir Vladimirovich,

Doctor of Technical Sciences, President of Perm State University, Honored Scientist of the Russian Federation;

Marchenko Mikhail Nikolaevich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Theory of State and Law and Politology of Moscow State University, President of the Association of Juridical Higher Educational Institutions, Honored Scientist of the Russian Federation;

Neshataeva Tatiana Nikolaevna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of International Law of the Russian Academy of Justice, Judge of the Court of the Eurasian Economic Community;

Nikoliuk Viacheslav Vladimirovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chief Researcher in the All-Russian Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation;

Novoselova Liudmila Aleksandrovna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chair of the Intellectual Property Rights Court, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Russell L. Weaver,

Professor of Law, University of Louisville, Louis D. Brandeis School of Law;

Svistunov Alexej Aleksandrovich,

Candidate of Juridical Sciences, Counselor to the Rector of Kutafin Moscow State Law University, Deputy Chairman of the Educational and Methodological Association for Legal Education in Russian Higher Educational Institutions, Head of the Legal Education Association Board;

Sredkova Krasimira,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Labor Law and Social Security of Sofia University;

Golubtsov Valerij Gennad'evich,

Doctor of Juridical Sciences, Head of the Department of Business Law, Civil and Arbitration Procedure (Executive Secretary of the Editorial Board)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Борисевич Галина Яковлевна,

к. ю. н., доцент, зав. кафедрой уголовного процесса и криминалистики Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Боровых Любовь Витальевна,

к. ю. н., доцент, зав. кафедрой уголовного права и прокурорского надзора Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Васильева Юлия Валерьевна,

д. ю. н., профессор кафедры трудового права и международного права Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Замараева Зинаида Петровна,

д. соц. н., профессор, зав. кафедрой социальной работы Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Кодан Сергей Владимирович,

д. ю. н., профессор кафедры теории государства и права Уральской государственной юридической университета, г. Екатеринбург;

Кочев Владимир Александрович,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Кузнецова Ольга Анатольевна,

д. ю. н., профессор кафедры гражданского права, заместитель декана по науке юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь – главный редактор;

Майфат Аркадий Викторович,

д. ю. н., профессор кафедры гражданского права Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург;

Михайлов Сергей Георгиевич,

к. ю. н., профессор, декан юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Москалев Александр Васильевич,

д. ю. н., профессор кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Прошляков Алексей Дмитриевич,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой уголовного процесса Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург;

Реутов Валерий Павлович,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Тужилова-Орданская Елена Марковна,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой гражданского права Института права Башкирского государственного университета, г. Уфа;

Щенникова Лариса Владимировна,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой гражданского права Кубанского государственного университета, г. Краснодар

EDITORIAL STAFF

Borisevich Galina Yakovlevna,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Perm State University, Perm;

Borovykh Lubov Vitalyevna,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Law and Prosecutor's Supervision, Perm State University, Perm;

Vasilyeva Yulia Valeryevna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor in the Department of Labor Law and International Law, Perm State University, Perm;

Zamaraeva Zinaida Petrovna,

Doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of the Department of Social Work, Perm State University, Perm;

Kodan Sergey Vladimirovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor in the Department of Theory of State and Law, The Urals State Law University, Yekaterinburg;

Kochev Vladimir Aleksandrovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Constitutional and Financial Law, Perm State University, Perm;

Kuznetsova Olga Anatolyevna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor in the Department of Civil Law, Vice Dean for Scientific Affairs of the Faculty of Law, Perm State University, Perm – Editor in Chief;

Maifat Arkadiy Viktorovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor in the Department of Civil Law, The Urals State Law University, Yekaterinburg;

Mikhailov Sergey Georgievich,

Candidate of Juridical Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Law, Perm State University, Perm;

Moskalev Aleksandr Vasilyevich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor in the Department of Constitutional and Financial Law, Perm State University, Perm;

Proshlyakov Aleksey Dmitrievich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Criminal Procedure, The Urals State Law University, Yekaterinburg;

Reutov Valery Pavlovich,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Perm State University, Perm;

Tuzhilova-Ordanskaya Elena Markovna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Civil Law, Institute of Law of Bashkir State University, Ufa;

Shchennikova Larisa Vladimirovna,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Civil Law, Kuban State University, Krasnodar

Содержание

I. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	366
<i>Реутов В. П.</i> (г. Пермь) Население и его представители во власти: эволюция отношений (историко-правовой аспект)	366
II. КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО	379
<i>Михеева И. В.</i> (г. Нижний Новгород), <i>Черкасов К. В.</i> (г. Киров) «Болевые точки» закрытых территорий в современной России	379
<i>Худолей К. М.</i> (г. Пермь) Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ?	391
III. ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО	402
<i>Воронцов С. Г.</i> (г. Пермь) Признаки предпринимательской деятельности: проблемы терминологической определенности	402
<i>Ибрагимова С. В.</i> (г. Пермь) Регулятивная функция гражданского права	413
<i>Кондратьева К. С., Гройсберг А. И.</i> (г. Пермь) Особенности проведения процедуры реструктуризации задолженности физического лица в деле о банкротстве	418
<i>Краснова Т. В., Алексеева Е. В.</i> (г. Тюмень) Отцы и дети: проблемы приобретения родительских прав мужчинами (на примере законодательства России)	426
<i>Санникова Л. В.</i> (г. Москва) Возмещение потерь в странах общего права и в России	440
<i>Харитонова Ю. С.</i> (г. Москва) Правовые механизмы создания и защиты имиджа коммерсанта	451
<i>Щенникова Л. В.</i> (г. Краснодар) Право вещных выдач в критериях оценки немецких цивилистов вещных обременений	461
IV. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС	467
<i>Борисевич Г. Я.</i> (г. Пермь) О несовершенстве регулирования первого этапа кассационного производства в процессуальном праве России	467
Правила оформления и представления рукописей статей в журнал «ВЕСТНИК ПЕРМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»	475

II. КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Информация для цитирования:

Михеева И. В., Черкасов К. В. «Болевые точки» закрытых территорий в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 34. С. 379–390. DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-379-390.

Mikheeva I. V. Cherkasov K. V. «Bolevye tochki» zakrytyh territorij v sovremennoj Rossii [Closed Territorial Formations in Modern Russia: “Burning Issues” of Legal Regulation]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. Issue 34. Pp. 379–390. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-379-390.

УДК 342.9

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-379-390

«БОЛЕВЫЕ ТОЧКИ» ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКРЫТЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

И. В. Михеева

Доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и административного права
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород)
603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, 25/12

ORCID: 0000-0001-9323-6511

ResearcherID: B-4214-2014

e-mail: irinarap@mail.ru

К. В. Черкасов

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного,
административного права и правового обеспечения государственной службы
Вятский государственный университет

610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, 36

ORCID: 0000-0002-9754-9619

ResearcherID: G-3785-2016

e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Введение: в статье раскрываются особенности функционирования закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) через призму трех блоков правоотношений, связанных: с ограничением конституционных прав и свобод граждан, с особенностями социально-экономического развития ЗАТО; с охраной государственной и общественной безопасности. **Цель:** выявить проблемы правового обеспечения режима закрытых административно-территориальных образований и определить направления дальнейшего развития территорий действия этого режима. **Методы:** всеобщие методы познания: системный, диалектический; общенаучные подходы: генетический, структурно-функциональный, методы – индукция и дедукция, приемы – анализ и синтез, абстрагирование, восхождения от абстрактного к конкретному и др.; а также специальный метод – формально-юридический. **Результаты:** выявлены основные подходы к содержанию понятия ЗАТО; обозначены цели административно-правового режима ЗАТО; установлены особенности режима ЗАТО, связанные с ограничениями конституционных прав и свобод человека и гражданина; показаны перспективы социально-экономического развития ЗАТО; раскрыты проблемы привлечения к ответственности нарушителей режима ЗАТО. **Выводы:** для преодоления нечеткости в правовой ре-

гламентации административно-правового режима ЗАТО требуются: унификация подходов к содержанию режима ЗАТО; использование инновационных возможностей социально-экономического развития закрытых территорий (реализация кластерных стратегий, привлечение частного бизнеса и пр.); нормативная фиксация на федеральном уровне всех категорий граждан, имеющих право на въезд на территорию ЗАТО; определение природы мер принуждения, устанавливаемых в муниципальных актах и применяемых к нарушителю режима ЗАТО, и соотношение их с мерами административной ответственности, установленными в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: закрытое административно-территориальное образование; правовой режим; ограничение прав; пропускной режим; административная ответственность; меры принуждения; экономика ЗАТО; безопасность

CLOSED TERRITORIAL FORMATIONS IN MODERN RUSSIA: “BURNING ISSUES” OF LEGAL REGULATION

I. V. Mikheeva

Higher School of Economics (Nizhny Novgorod branch)
25/12, Bolshaya Pecherskaya st., Nizhny Novgorod, 603155, Russia
ORCID: 0000-0001-9323-6511
ResearcherID: B-4214-2014
e-mail: irinarap@mail.ru

K. V. Cherkasov

Nizhny Novgorod Institute of Management of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
46, Gagarin Prospect, Nizhny Novgorod, 603950, Russia,
Vyatka State University
36, Moskovskaya st., Kirov, 610000, Russia,
ORCID: 0000-0002-9754-9619
ResearcherID: G-3785-2016
e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Introduction: the article considers peculiarities of closed administrative-territorial formations (ZATO) functioning through the prism of three blocks of legal relations connected with the restriction of citizens' constitutional rights and freedoms, with the peculiarities of ZATO socio-economic development, and with the protection of state and public security. **Purpose:** to characterize problems of legal support for ZATO regime and to identify directions of the further development for ZATO. **Methods:** a complex of general scientific methods and approaches is used: system, dialectic, genetic, structural functional, induction and deduction, analysis and synthesis, abstracting, concretization, etc.; also the formal legal method is used as a specific scientific method. **Results:** the main problems of the ZATO regime implementation are revealed, the future development of the legal maintenance of this regime functioning is specified. **Conclusions:** to overcome the vagueness of the legal regulation of the ZATO administrative-legal regime the following measures are required: to unify approaches to the maintenance of the ZATO regime; to use innovative potentialities of social and economic development of the closed areas (to use cluster strategies, to attract private business, etc.); to enshrine in law all the categories of citizens entitled by the federal legislation to enter a ZATO area; to define the nature of coercive measures established in municipal acts and applied to a violator of the ZATO regime, to consider their relation with measures of administrative responsibility established in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation.

Keywords: closed administrative-territorial formation (ZATO); legal regime; limitation of rights; access mode; administrative responsibility; coercive measures; ZATO economic development, security

Введение

В условиях сложившейся на современном этапе геополитической ситуации проблема закрытых административно-территориальных образований приобретает принципиально новое значение. На это указывают и перманентные изменения, вносимые в действующее федеральное законодательство. На территории ЗАТО концентрируются, как правило, интеллектуальные, инновационные, промышленные ресурсы, что придает территориям ЗАТО особую ценность в общем стратегическом развитии общества, в обеспечении экономического роста, обороноспособности и безопасности государства. В то же время экономические и социальные показатели ЗАТО сегодня низкие. Сокращение государственных оборонных заказов влечет уменьшение производственных мощностей. Снижается численность работников градообразующих предприятий при одновременном перенаселении ЗАТО. Ухудшается бюджетная обеспеченность населенных пунктов. Отсутствие четкости в вопросах подведомственности ЗАТО, неопределенность в координационных и субординационных отношениях муниципальных, федеральных и региональных государственных органов приводят к отсутствию баланса местных и общегосударственных интересов [5]. Между тем значение ЗАТО в обеспечении общественной и государственной безопасности обязывает обратить особое внимание на вопросы их административно-правового режима.

Важнейшие правовые характеристики режима ЗАТО определены в Законе РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон РФ «О ЗАТО»)¹. В нем также обозначена многоуровневая система правового регулирования ЗАТО, разграничены полномочия органов, задействованных в реализации режима ЗАТО: главы государства, Правительства России; федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Закрытый перечень ЗАТО утвержден Правительством России, в котором упорядочены наименования 41 ЗАТО и 91 населенного пункта, входящих в их состав по субъектам РФ². Из общего количества ЗАТО, распо-

ложенных в 22 регионах, двадцать восемь ЗАТО находятся в ведении Министерства обороны, десять ЗАТО подведомственны Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и три ЗАТО – в ведении Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Особенности государственного управления этими территориями определяются ведомственной принадлежностью градообразующих предприятий ЗАТО, а их особый статус отражен в правовых актах Правительства России³.

Содержание понятия ЗАТО

Следует отметить, что существуют разные подходы к должному содержанию статуса ЗАТО. Одни считают, что оптимальным вариантом является федерализация ЗАТО, максимальное подчинение их центру, смещение вектора с региональной подчиненности на федеральную [6, с. 42]. Другие приветствуют доминирующий сегодня курс на увеличение роли субъекта РФ в механизме финансового и административного обеспечения функционирования ЗАТО [1, с. 33]. Оба подхода с переменным успехом реализуются на разных этапах современного развития российского государства и соответствуют определению ЗАТО, сформулированному в ч. 1 ст. 1 Закона РФ «О ЗАТО». В Законе приведены основные характеристики ЗАТО, которые в целом относятся прежде всего к уточнению «закрытости» территориального образования: наличие органов местного самоуправления, обеспечение безопасного функционирования находящихся на его территории организаций и объектов для обеспечения обороны и безопасности страны, условия установления особого режима.

Сформулированное в федеральном законодательстве определение ЗАТО со значительными адаптивными изменениями воспроизводится в уставах муниципальных образований и

¹ О закрытом административно-территориальном образовании: закон Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верхов. Совета РФ. 1992. № 33, ст. 1915.

² Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 (ред. от 16.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 3019.

³ Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1998 г. № 655 (ред. от 19.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27, ст. 3180; Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 июня 1996 г. № 693 (ред. от 29.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 40, ст. 4645; Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры: постановление Правительства Рос. Федерации от 29 июня 2011 г. № 519 (ред. 19.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4213.

в региональных законодательных актах. При этом наблюдается многообразие дефинитивных формулировок. В одних случаях используется дефиниция, аналогичная той, что дана в федеральном законе. Например, ЗАТО Солнечный считается городским округом, в пределах которого расположен объект, для которого установлен особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан¹. То же в уставе ЗАТО Александровск². В других встречаются неполные (формальные) дефиниции. Так, обозначено, что город Саров есть административная единица Нижегородской области и имеет статус городского округа³. В уставе ЗАТО Северск кроме этого дополнительно упомянута дата основания и день города⁴.

Иногда применяются дефиниции, содержащие бланкетную норму. В частности, в уставе города Североморска упомянуто о нескольких наиболее общих признаках с особенностями, установленными действующим федеральным законодательством⁵. В некоторых случаях дефиниции отсутствуют, а приводятся лишь характеристики, которые, однако, не отражают специфики ЗАТО и не сгруппированы в определение. Такая ситуация наблюдается в ЗАТО Заозерск⁶, ЗАТО Знаменск⁷.

¹ О принятии Устава муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Солнечный Тверской области»: решение поселковой Думы ЗАТО Солнечный от 15 авг. 2005 г. № 156-2 (ред. от 30.09.2015). URL: <http://www.zatosoln.ru/tinybrowser/files/dokumenty/ustav/ustav-zato-solnechnyy-v-redakcii-2015-g-oktyabr.pdf> (дата обращения: 16.07.2016).

² О принятии Устава муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области»: решение Совета депутатов ЗАТО Александровск от 26 мая 2009 г. № 31 (ред. от 22.05.2015). URL: <http://gov-murman.ru/region/omsu/aleksandrovsk/aleksandrovsk-1.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

³ О принятии Устава города Сарова Нижегородской области [Электронный ресурс]: решение гор. Думы г. Сарова от 1 марта 2007 г. № 09/4-гд (ред. от 13.01.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О принятии Устава городского округа Закрытого административно-территориального образования Северск Томской области [Электронный ресурс]: решение собр. нар. представителей от 12 апр. 2005 г. № 69/1 (ред. от 19.02.2008). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О принятии Устава муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование город Североморск» [Электронный ресурс]: решение Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Североморск от 13 дек. 2011 г. № 218 (ред. от 11.11.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О принятии Устава Закрытого административно-территориального образования г. Заозерска Мурманской области Российской Федерации: решение Совета депутатов

К сожалению, на сегодняшний день приходится констатировать, что включенные в уставы муниципальных образований определения ЗАТО подчас искажают ряд юридически значимых признаков, формирующих понятия, или вводят дополнительные признаки, напрямую не связанные с содержанием режима ЗАТО. В этой связи логичным представляется в региональных и муниципальных нормативных актах использовать сформулированные в федеральном законодательстве определения ЗАТО [2, с. 26–27].

Заметим, что «закрытые зоны» не являются российским ноу-хау. Они существуют и на территориях зарубежных государств. Степень их засекреченности порой такова, что исследователям остается лишь слагать мифы и выдвигать гипотезы [11; 12]. Одним из наиболее известных образований является так называемая Зона 51 в штате Невада, США. Именно там были проведены первые испытания атомной бомбы. В публичном праве статус таких военных баз определяется их «изъятием из общего пользования»⁸. Зарубежные исследования закрытых территорий, как правило, ведутся в разных отраслях науки по запросу военных [9, р. 69]. Что касается территорий с санкционированным допуском в России, то в иностранной литературе они исследуются в контексте советского периода истории российского государства, а их определения носят подчас политизированный и усеченный характер. Авторы рассматривают ЗАТО как «сверхсекретный центр военных исследований, заложенный как город» [8, р. 116]. Создаются классификации таких городов: закрытые для иностранцев, но открытые для советских граждан; территории, закрытые даже для советских граждан [14]. Последние определяются в литературе как «небольшие населенные пункты, куда допускались только ученые и инженеры, которые там работали, их семьи, работники сервисных служб, тщательно подбираемые с учетом идеологической лояльности» [13, р. 10]. Такая трактовка «закрытых городов» является архаичной и не отражает их современного назначения и перспектив существования.

ЗАТО г. Заозерска от 11 июня 2005 г. № 81-1396 (ред. от 09.06.2015) // Западная Лица. 2005. 14 окт.

⁷ О принятии Устава муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Знаменск Астраханской области»: решение Совета муницип. образования «ЗАТО Знаменск» от 30 дек. 2014 г. № 47. URL: <http://zato-znamensk.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

⁸ Public Law 99606 [H.R. 1790]; November 6, 1986. URL: http://www.ufomind.com/area51/events/range_renewal/pl_99_606.html (дата обращения: 13.07.2016).

Цели административно-правового режима ЗАТО

Обязательным условием введения на определенной территории режима ЗАТО является наличие функционирующих организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее – организации и (или) объекты). Именно для них устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Обеспечение безопасного функционирования организаций, располагающихся на его территории, деятельность которых относится к сфере военной промышленности, а также добыче и обработке опасных техногенных материалов, является основной целью создания ЗАТО. Эта цель конкретизируется в ряде нормативных правовых актов, принятых для успешного функционирования, устанавливаемого в ЗАТО особого режима. В качестве основания классификации целей введения на территории ЗАТО особого режима исследователями принят характер реализуемой государством функции. Соответственно выделяются политические цели (обеспечение обороны страны и безопасности государства, выполнение международных обязательств Российской Федерации по нераспространению оружия массового поражения, пресечение террористических, диверсионных и иных противоправных действий), социально-экономические (обеспечение поддержки граждан и их семей, проживающих и работающих на территории ЗАТО, увеличение доходов населения ЗАТО, создание условий для развития образовательного и культурного потенциала) и др.

Постановка и четкая фиксация целей позволяет определить параметры возможных и допустимых отклонений в решении задач государственного администрирования, помогает контролировать диапазон отклонений, прогнозировать возможные риски государственного регулирования. Между тем обозначенные в базовом законе цели конкретизируются и дополняются во множестве программных документов и стратегий развития конкретных ЗАТО. Это вносит некоторую казуальность, бессистемность в их изложение, делает невозможным такой алгоритм развития правового режима ЗАТО, который позволил бы придать стабильность регулируемым отношениям на территориях с особым статусом. Нечеткость целеполагания не дает возможности из множества векторов развития

выбрать приоритетный путь, который позволил бы определиться с последовательностью достижения целей и сконцентрировать необходимые для этого ресурсы.

В то же время стратегические цели функционирования ЗАТО предопределены совокупностью общественных отношений, регулируемых правилами административно-правового режима ЗАТО. Эти отношения можно сгруппировать, разделив на несколько условных блоков, что позволит внести некоторую упорядоченность и в целеполагание. Наиболее важными представляются: 1) отношения, которые носят конституционный характер; 2) отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с особенностями реализации стратегических задач государства на территории ЗАТО; 3) отношения, возникающие в связи с обеспечением безопасности государства и общества.

Ограничения конституционных прав граждан

Особенностью ЗАТО является некоторое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина (в пределах, определяемых федеральным законодательством). Они связаны: с въездом и (или) проживанием физических лиц на территории данного образования; с реализацией права на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, недвижимостью, землей, что вытекает из ограничений, наложенных на въезд и постоянное проживание и т. д. Особый режим ЗАТО включает в себя режим контролируемой зоны (устанавливается на всей территории ЗАТО, за исключением территории объекта, для ограничения доступа граждан на данную территорию) и режим запретной зоны (устанавливается внутри территории ЗАТО вокруг предприятия или объекта и предназначен для исключения доступа граждан на указанную территорию без производственной необходимости, т. е. только для работников предприятия). Для осуществления санкционированного доступа граждан и проезда транспортных средств оборудуются контрольно-пропускные пункты.

Пропускной режим в контролируемых зонах ЗАТО устанавливается в соответствии с инструкцией, согласованной с территориальным органом Федеральной службы безопасности и утверждаемой руководителем объекта, руководителем организации, осуществляющей охрану контролируемой зоны, и главой муниципального образования ЗАТО. Пропускной режим в запретной зоне устанавливается в соответствии с инструкцией, утверждаемой руководителем объек-

та и руководителем организации, осуществляющей охрану запретной зоны. Правила пропускного режима на территорию различных ЗАТО можно назвать универсальными, однако это не исключает наличия некоторых особенностей в отдельно взятом образовании. В каждом ЗАТО создаются специальные инструкции, применимые именно к данному образованию. В них определяются ограничения пропускного режима ЗАТО (въезда, выезда, пребывания и т. п.).

При всей жесткости регламентации неопределенность присутствует в вопросе выезда за границу граждан, проживающих на территории ЗАТО. В постановлении Правительства РФ (в ред. от 22.04.2009) был раздел VI, касающийся выезда граждан, проживающих на территории закрытого образования, за границу¹. Решение о возможности выезда граждан принималось с учетом их осведомленности в сведениях, составляющих государственную тайну, а также связанных с эксплуатацией экологически опасных производств. Однако постановление Правительства РФ №1493 признало этот раздел утратившим силу². Вопрос о том, всем ли гражданам, проживающим на территории ЗАТО, разрешен теперь свободный выезд за границу, или решение об ограничении выезда должен принимать по своему усмотрению руководитель объекта и органа местного самоуправления по согласованию с территориальным органом Федеральной службы безопасности, остается открытым. В связи с этим порядок выезда граждан, проживающих на территории ЗАТО, за границу требует уточнения.

Остро стоит проблема права въезда на территорию закрытого образования иностранных граждан, лиц без гражданства, а также граждан России, представляющих интересы иностранных организаций. Въезд данных категорий лиц на территорию ЗАТО осуществляется по разрешению руководителя Роскосмоса, руководителя Росатома, согласованному с Федеральной службой безопасности, руководителя органа местного самоуправления ЗАТО при согласовании с территориальным органом Федеральной службы безопасности либо по решению руководителя

объекта. К сожалению, действующее федеральное законодательство среди лиц, которые могут получить разрешение на въезд, не выделяет граждан, которые прибывают в гости на данную территорию, лиц без гражданства, которые постоянно проживают на территории России и имеют вид на жительство, иностранных лиц.

Этот пробел восполняют правовые акты ЗАТО, которые содержат свои правила, регламентирующие въезд иностранцев и лиц без гражданства на их территорию. Например, в Инструкции по пропускному режиму в контролируемой зоне ЗАТО Александровск Мурманской области в п.8 сказано, что иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет право на въезд, временное пребывание, временное или постоянное проживание в ЗАТО Александровск при наличии документов, удостоверяющих личность, и на основании: специального разрешения для въезда в ЗАТО, выданное командованием Северного флота; документа, дающего основание на пребывание в РФ; разрешения на временное проживание или вида на жительство в РФ, выданного управлением Миграционной службы РФ по Мурманской области с отметкой о регистрации в ЗАТО Александровск³.

Несмотря на то что все ограничения вводятся в соответствии со ст. 55 Конституции РФ, организация пропускного режима на территории ЗАТО нередко становится предметом рассмотрения дел в суде. При этом судебная практика по данному вопросу весьма неоднозначна, противоречива. Так, администрации ЗАТО нередко отказывают гражданам во въезде на территорию образования после отбытия ими наказания. В одном случае дело дошло до Европейского суда по правам человека, где была удовлетворена жалоба граждан России против государства. Российскую Федерацию обязали выплатить гражданину около 4,5 тысяч евро⁴. Высший орган конституционной юстиции России в одном из своих определений указал, что ничто не мешает гражданину по отбытии срока в местах лишения свободы возвратиться по своему месту жительства, даже в ЗАТО⁵. Между

¹ Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693 (ред. от 29.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 40, ст. 4645.

² О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 693: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 1493 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2, ст. 98.

³ Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области: постановление Администрации МО ЗАТО Александровск от 9 февр. 2016 г. № 290 // Полярный Вестник. 2016. 14 янв.; 11 фев.

⁴ Дело Карпачева и Карпачев против России (жалоба № 34861/04) [Электронный ресурс]: постановление Европ. Суда по правам человека от 27 янв. 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сормовского районного суда г. Нижнего Новгорода о проверке

тем до сих пор встречаются случаи, когда областные суды признают правомерными отказы в разрешении на въезд на территорию ЗАТО граждан, отбывших срок заключения¹. Представляется необходимым внести однообразие в административную и судебную практику признания за гражданином, отбывшим срок заключения за преступление, права вернуться в ЗАТО по месту постоянного проживания.

Учитывая практику реализации разрешительных полномочий органами и уполномоченными должностными лицами, исследователи предлагают расширить перечень лиц, которым разрешен въезд для постоянного проживания и временного пребывания на территории ЗАТО, за счет включения в него граждан, которые прибывают в гости (временное пребывание), лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России и имеющих действительный вид на жительство (временное пребывание), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории ЗАТО (постоянное проживание) [4].

Особенности социально-экономического развития ЗАТО

В большинстве случаев статус закрытой территории не только затрагивает права граждан на передвижение, но и негативно сказывается на социально-экономическом развитии территории. Это связано со сложностями привлечения потенциальных инвесторов: возникают проблемы с оформлением пропусков на въезд людей и ввоз грузов. Те структуры, которые созданы с использованием иностранного капитала, практически не имеют возможностей открыть свои филиалы в ЗАТО. В этом смысле оптимизация деятельности предприятий и объектов, для обеспечения которых создавались ЗАТО, должна осуществляться с учетом прогнозов и возможных рисков социально-экономического развития территорий, что должно четко фиксироваться в документах стратегического планирования для максимального использования всех возможных ресурсов развития ЗАТО.

Позиции ученых и практиков по вопросу создания и деятельности организаций, учрежденных иностранными гражданами, лицами

без гражданства, иностранными организациями, иностранными некоммерческими неправительственными организациями и их отделениями, а также деятельности международных организаций различаются. Согласно п. 2.2 ст. 3 Закона РФ «О ЗАТО» их создание и деятельность на территории ЗАТО запрещается. После отмены в 2001 г. налоговых привилегий, согласно которым все налоговые поступления оставались в бюджете ЗАТО, появился ряд финансовых проблем. Существовавшие ранее преференции являлись компенсацией запрета на привлечение иностранных учредителей в ЗАТО. Отсутствие «преференций» теперь увеличивает потери, компенсация которых из бюджета становится нереальной.

В связи с этим одни ученые предлагают внести изменения в ряд действующих нормативно-правовых актов и ввести разрешение на создание на территории ЗАТО организаций, учрежденных иностранными гражданами, организациями и лицами без гражданства (на первом этапе на началах полного контроля) [2, с. 76–79]. При этом остается под запретом создание организаций, учредителями которых являются иностранные некоммерческие неправительственные организации, их отделения и международные организации. Данное предложение обусловливается в первую очередь экономическими факторами, ведь приток инвестиций при закрытости городов весьма проблематичен, а улучшение климата для предпринимательских кругов – гарантия дальнейшего развития ЗАТО. Требуется разработать ряд законопроектов в связи с постепенным вхождением частного бизнеса в атомную промышленность: «О частных АЭС», «О прямых инвестициях в атомную промышленность», «О полных компенсациях за ограничения в ЗАТО»; «Об особой экономической зоне ЗАТО, технопарках ЗАТО» [3, с. 67–68]. Считается, что это также поможет привлечь инвестиции, заинтересовать частных иностранных инвесторов и тем самым сохранить жизнеспособность ЗАТО.

Другие авторы, в частности Б. В. Россинский, придерживаются иной позиции, поскольку в случае разрешения создания и деятельности организаций, учрежденных иностранными гражданами и т. д., возникнут значительные сложности в обеспечении особого режима безопасности и охраны государственной тайны, что является одной из приоритетных задач создания ЗАТО. Кроме того, предлагаемые меры по доступу в ЗАТО иностранного участия могут привести к утрате самого правового содержания административно-правового режима конкретного ЗАТО.

конституционности ряда положений Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании [Электронный ресурс]: определение Конституционного суда РФ от 25 дек. 2003 г. № 420-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Томского областного суда по делу №33-2106/2013 от 30 июля 2015 г. URL: <http://судебные.решения.рф/bst/case/6050515> (дата обращения: 23.06.2016).

Кардинальные позиции могут быть смягчены компромиссным решением органов, уполномоченных обеспечивать функционирование ЗАТО на достойном социально-экономическом уровне. Между тем такое решение в практике управления закрытыми территориями пока отсутствует. В документах стратегического планирования затрагиваются вопросы комплексного развития ЗАТО¹. В каждом ЗАТО приняты свои программы социально-экономического развития. К основным проблемам, требующим решения для быстрого эффективного развития отношений, совокупность которых является объектом режима ЗАТО, относятся: недостаточный уровень развития инфраструктуры ввиду диверсификации местных экономик; диспропорции на рынке труда; высокие барьеры для доступа внешних инвесторов, а также недостаточность финансовой поддержки со стороны государства. Решение этих проблем считается сегодня основным приоритетом социальной и экономической политики².

Исследователями отмечается, что дальнейшее развитие ЗАТО невозможно без инновационной составляющей его экономики [7, с. 115]. Инновационное же развитие экономики ЗАТО осложняется тем, что в ЗАТО существуют ограничения на привлечение иностранных инвестиций организациями, что, в свою очередь, не позволяет исполнять негосударственный капитал. Справедливости ради нельзя не отметить постановление Правительства РФ, допускающее возможность создать организацию с иностранными инвестициями³. Но данная процедура содержит целый ряд ограниче-

ний для предпринимателей, что не позволяет пойти по этому пути развития.

Вопросы развития ЗАТО рассматриваются в ходе совместных научных дискуссий российских и зарубежных ученых в контексте создания в России инновационной системы. Выдвигаются небесспорные идеи аналитиков о вовлечении научно-исследовательских лабораторий т. н. закрытых городов в предпринимательскую деятельность за счет сдачи в аренду «излишков» лабораторного оборудования, а также использования разработанных высоких технологий для организации частных «высокотехнологичных фирм» [10, с. 17]. Возможно, альтернативой может служить создание на территории ЗАТО агентств развития предпринимательства. Например, в ЗАТО Железногорск свою деятельность осуществляет акционерное общество «Красноярское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса». Среди основных направлений организации – финансовая поддержка предприятий малого и среднего бизнеса в ЗАТО, расположенных на территории Красноярского края, предоставление поручительств при получении кредитов в кредитных организациях, содействие в поиске партнеров и выходе на межрегиональные и зарубежные рынки⁴.

Кроме того, средством привлечения инвестиций в ЗАТО сегодня может служить развитие инновационных территориальных кластеров. До 2021 г. Министерству экономического развития РФ поручено сформировать меры господдержки относительно двадцати пяти кластеров, большая часть из которых находится на территориях ЗАТО⁵. Реализация кластерных стратегий в ЗАТО крайне перспективна. Создание сети конкурентоспособных инновационных кластеров, новых региональных центров экономического развития в Поволжье, на Дальнем Востоке и Юге России, преодоление отставания депрессивных регионов является сегодня одним из направлений реализации сценария инновационного развития российской экономики, основной характеристикой долгосрочного экономического развития государства. В этом смысле предприятия стратегического назначения ЗАТО, обладающие инновационными, наукоемкими технологиями и ква-

¹ Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 2227-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 316. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. 2), ст. 2162; Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ № Пр-2976) // Рос. газета. 2014. 30 дек.

² О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (разработан Минэкономразвития РФ) // URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (дата обращения: 12.07.2016).

³ О создании и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2006 г. № 302 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22, ст. 2334.

⁴ Поддержка малого и среднего предпринимательства в ЗАТО Железногорск. URL: www.admk26.ru (дата обращения: 05.06.2016).

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 316 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть II), ст. 2162.

лифицированными кадрами, могут решать комплексные проблемы экономического развития государства и своих территорий.

Обеспечение безопасности государства и общества в условиях административно-правового режима ЗАТО

Государство заинтересовано в эффективном и многостороннем развитии общественных отношений, связанных с функционированием ЗАТО, поскольку они напрямую затрагивают вопросы обеспечения национальной безопасности¹. Между тем остается открытым вопрос о создании официально изданной и общеизвестной методики определения и оценки размеров ущерба, нанесенного безопасности России вследствие несанкционированного распространения сведений, составляющих государственную тайну, что крайне важно для адекватного правоприменения. Кроме того, Перечень сведений, составляющих государственную тайну, носит общий характер. Развернутый перечень подлежит засекречиванию и не может быть официально опубликован, что делает его недоступным для ознакомления и существенно затрудняет определение конкретного объекта секретности.

Неопределенность существует и в регулировании вопросов административной ответственности за нарушение режима ЗАТО и его составляющих (например, пропускного режима на его территории). Закон РФ «О ЗАТО» закрепил элементы особого режима на территории ЗАТО, а именно: установление контролируемых и запретных зон; ограничения: на въезд и постоянное проживание граждан на территории ЗАТО, на полеты летательных аппаратов над территориями, на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, на создание и деятельность на его территории организаций с иностранными гражданами в лице учредителей. Закрытость рассматриваемых административно-территориальных образований предполагает специальный механизм их охраны, ряд

режимных ограничений, нарушение которых влечет применение мер принуждения.

Одна из проблем заключается в том, что не все указанные в локальных нормативных актах меры административного принуждения соответствуют тем, что установлены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) или выделены в административно-правовой доктрине. Так, в инструкциях о пропускном режиме в ЗАТО наряду с мерами административной ответственности, предусмотренными санкцией ст. 20.19 («Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО)») и другими статьями КоАП РФ (18.8, 18.11 и др.), указывается на возможность (и необходимость) применения к правонарушителям таких мер принуждения, как: лишение права пользования пропуском (лишение пропуска) или периодического въезда (на определенный срок, как правило, до года), временного въезда; выдворение за пределы закрытого образования; недопущение на территорию контролируемой зоны закрытого административно-территориального образования и т. п.²

Данные меры принуждения по способу обеспечения правопорядка и целевому предназначению носят характер наказания, поскольку применяются к нарушителям установленных нормой запретов. При этом они не относятся к мерам ни административной, ни дисциплинарной, ни иного вида ответственности. Вероятно, чтобы избежать двусмысленности в понимании природы мер принуждения, устанавливаемых в инструкциях на муниципальном уровне, Законодательное собрание Красноярского края в мае 2015 г. внесло законопроект в Государственную Думу Федерального Собрания России «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Предлагалось инкорпорировать в систему КоАП новый вид административного наказания – административное выдворение за пределы терри-

¹ Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1998 г. № 655 (ред. от 19.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27, ст. 3180; Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 июня 1996 г. № 693 (ред. от 29.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 40, ст. 4645.

² Инструкция о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск. Пункт 10.7: приложение к приказу директора ФГУП «Российский Федеральный Ядерный Центр – Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е. И. Забабахина» от 30 авг. 2013 г. № 5034. URL: http://fsnz.susu.ru/media/file/OK/instrukciya_po_vezdu_v_gorod.pdf (дата обращения: 24.05.2016); О введении в действие Инструкции о пропускном режиме в контролируемые зоны ЗАТО г. Новоуральск и Инструкции о въезде в контролируемые зоны ЗАТО г. Новоуральск для постоянного проживания (временного пребывания) [Электронный ресурс]: постановление Администрации Новоуральского городского округа Свердлов. обл. от 9 окт. 2013 г. № 2557-а (ред. от 15.04.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тории ЗАТО (по аналогии с административным выдворением за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства). Законопроект был отклонен. Между тем попытка выступить с такой законодательной инициативой свидетельствует о заинтересованности законодателя и правоприменителя в упорядочении мер административного принуждения за нарушение режима ЗАТО.

Нечеткость в определении форм ответственности усугубляется неоднозначностью выделения субъекта правонарушения, связанного с нарушением особого режима ЗАТО. Так, иностранные граждане, допустившие противоправное преодоление контролируемой или запретной зон ЗАТО, проживающие на закрытой территории без разрешительных документов и т. п. могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 18.8 КоАП РФ («Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»), ст. 18.11 КоАП РФ («Нарушение иммиграционных правил») и др.¹

Получается, что нарушение одного и того же запрета, например, несанкционированный въезд в контролируемые зоны ЗАТО, квалифицируется по-разному для иностранного гражданина и для гражданина РФ. Иностранец будет нести ответственность за административные правонарушения в области защиты государственной границы России и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а российский – за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Некоторая бессистемность в использовании разных статей КоАП РФ в едином правовом контексте нарушения запретов режима ЗАТО не дает четкости в вопросе привлечения к ответственности конкретных субъектов и усугубляется дополнительными мерами принуждения, устанавливаемыми в инструкциях о пропускном режиме.

Обсуждение

Сложность регламентации административно-правового режима ЗАТО в России, которая осуществляется федеральными, региональными и му-

ниципальными правовыми актами, актуализирует вопросы теоретического и практического характера, требующие обсуждения. На что должен быть направлен вектор управления этими территориями – на дальнейшее повышение роли субъекта РФ в механизме финансового и административного обеспечения функционирования ЗАТО или на федерализацию и максимальное подчинение их центру? Необходимо ли унифицировать требования режима ЗАТО на федеральном уровне или особенности располагающихся на их территории охраняемых объектов делает это нецелесообразным? Что из имеющегося сегодня арсенала средств инновационного, экономического, социального развития регионов применимо именно на территории ЗАТО (доступ иностранного капитала, вовлечение секретных лабораторий в частный бизнес и др.)? Наконец, каким образом соотносятся меры принуждения за нарушение режима ЗАТО, зафиксированные в муниципальных актах, с мерами административной ответственности, перечисленными в КоАП РФ? Возникают и иные частные вопросы, которые также нуждаются в научном осмыслении и разрешении с позиций сегодняшнего дня.

Выводы

Режим ЗАТО является важной частью российского правового пространства. Между тем состояние правового обеспечения его функционирования характеризуется наличием целого ряда проблем. Нечетко определено содержание самого понятия закрытых территорий. При наличии многоуровневого правового регулирования общественных отношений, которые складываются в ходе функционирования ЗАТО, в статутных региональных и муниципальных нормативно-правовых актах логичнее использовать те формулировки определения ЗАТО, которые содержатся в федеральном законодательстве.

Жесткие рамки, позволяющие (не позволяющие) применять косвенные методы правового регулирования, ограничивают возможности использования иностранных инвестиций для экономического развития ЗАТО. В этой ситуации наряду с межбюджетными трансфертами наиболее перспективным направлением использования инновационного потенциала закрытых территорий является их вовлечение в реализацию кластерных стратегий.

Необходимые для обеспечения режима ЗАТО ограничения на свободу передвижения, ужесточение мер административной ответственности за нарушение режимных правил требуют: уточнения порядка выезда за границу граждан, проживающих на территории ЗАТО;

¹ Инструкция о въезде в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования – города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц И-ОР-039-2013. П. 4.16. URL: [http://www.ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция%20И-ОР-039-2013%20\(с%20изменением%20№1%20от%2001.04.2015\).pdf](http://www.ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция%20И-ОР-039-2013%20(с%20изменением%20№1%20от%2001.04.2015).pdf) (дата обращения: 13.08.2016).

нормативного закрепления на федеральном уровне перечня лиц, которым разрешен въезд для постоянного проживания и временного пребывания на территории закрытого образования; единообразия административной и судебной практики на признание за гражданином, отбывшим срок заключения за преступление, права вернуться в ЗАТО по месту постоянного проживания.

Некоторая разрозненность нормативно-правового регулирования ответственности за нарушение административного режима ЗАТО, конкретизация и детализация фактических оснований применения мер принуждения к нарушителям режима ЗАТО во множестве принятых на муниципальном уровне инструкций (по организации и осуществлению пропускного режима в ЗАТО, о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО, о порядке организации пропускного режима в контролируемую зону ЗАТО, о въезде граждан в контролируемую зону ЗАТО и т. п.) требуют унификации подходов к определению события административного правонарушения (нарушения режима ЗАТО), выявлению его субъектов, соотношению зафиксированных в инструкциях мер публичного принуждения с мерами административной ответственности и обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Обозначенные «болевые точки» функционирования закрытых территорий в современной России позволяют обозначить векторы совершенствования правового обеспечения режима ЗАТО и делать оптимистические прогнозы о реальных возможностях его развития.

Библиографический список

1. Алексеев Е. П. ЗАТО желают самоуправляться и не чуть-чуть // Российская Федерация сегодня. 2010. № 10. С. 33–34.
2. Байдаров Д. Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 210 с. URL: http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=28&mod=dis&dis_id=359 (дата обращения: 12.07.2016).
3. Денисов Ю. Н. Города стратегического значения. Ассоциации закрытых городов посвящается // Экономические стратегии. 2013. № 6 (114). С. 66–69.
4. Кильдеева Ю. Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Наука. Общество. Государство. 2013. № 1(1). С. 1–7.
5. Кузнецов В. Н. Проблемы нормативно-правового регулирования деятельности ор-

ганов местного самоуправления в ЗАТО // Практика муницип. управления. 2012. № 12. С. 24–30.

6. Лисавкин Г. Н. Зачем ЗАТО муниципальные чуть-чуть? // Российская Федерация сегодня. 2010. № 7. С. 42–43.
7. Файков Д. Ю. ЗАТО – территория государственных интересов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. М., 2010. № 2(3). С. 111–115.
8. Encyclopedia of Contemporary Russian Culture: ed. by K. Evans-Romaine, H. Goscilo, T. Smorodinskaya. London and New York: Taylor & Francis Ltd., 2007. 727 p.
9. Herper K. Weather by the Numbers: Genesis of modern meteorology. Massachusetts: Massachusetts Institute of technology, 2008. 308 p.
10. Innovation for profit in Russia. Summary of a workshop. Washington, DC: The National Academies Press, 2005. 65 p. DOI: 10.17226/11418.
11. Jacobsen A. Area 51: An Uncensored History of America's Top Secret Military. New York: Jenson Books Inc., 2011. 521 p.
12. Leahey C. Whitewashing War: Historical Myth, Corporate Textbooks, and Possibilities for democratic education. New York; London: Teachers College, Columbia University, 2010. 161 p.
13. Mason F. Dragon Lady: A History of the 1960 U-2 Spying Incident. HistoryCaps. BookCaps Study Guides, 2014. 75 p.
14. Wigner E. P. Socio-Political Reflections and Civil Defense. Part B. Vol. VIII. Houston: Springer Science & Business Media, 2012. 258 p.

References

1. Alekseev E. P. ZATO zhelayut samoupravlyat'sya i ne chut'-chut' [ZATOs Want to Be Self-Governed, and Not Just a Little Bit]. *Rossiyskaya Federatsiya segodnya* – The Russian Federation Today. 2010. Issue 10. Pp. 33–34. (In Russ.).
2. Baydarov D. Yu. Osobennosti pravovogo rezhima zakrytykh administrativno-territorial'nykh obrazovaniy v RF: diss. ... kand. jurid. nauk [Peculiarities of the Legal Status of Closed Administrative-Territorial Formations in Russia: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2014. 210 p. (In Russ.).
3. Denisov Yu. N. Goroda strategicheskogo znacheniya. Assotsiatsii zakrytykh gorodov posvyashchaetsya [Cities of Strategic Importance. Dedicated to the Association of Closed Cities]. *Ekonomicheskie strategii* – Economic Strategies. 2013. Issue 6(114). Pp. 66–69. (In Russ.).

4. Kil'deeva Yu. R. *Pravovoy status zakrytykh administrativno-territorial'nykh obrazovaniy* [Legal Status of the Closed Administrative-Territorial Formations] *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* – Science. Society. State. 2013. Issue 1(1). Pp. 1–7. (In Russ.).
5. Kuznetsov V. N. *Problemy normativno-pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v ZATO* [Problems of Normative Legal Regulation of Local Authorities' Activities in a ZATO]. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* – Practice of Municipal Management. 2012. Issue 12. Pp. 24–30. (In Russ.).
6. Lisavkin G. N. *Zachem ZATO munitsipal'nye chut'-chut'?* [What Do ZATOs Need Municipal Crumbs for?]. *Rossiyskaya Federatsiya segodnya* – The Russian Federation Today. 2010. Issue 7. Pp. 42–43. (In Russ.).
7. Faykov D. Yu. *ZATO – territoriya gosudarstvennykh interesov* [Closed Administrative-Territorial Entity as a Field of State's Interests]. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* – Problem Analysis and Public Administration Projection. Moscow, 2010. Issue 2(3). Pp. 111–115. (In Russ.).
8. *Encyclopedia of Contemporary Russian Culture*; ed. by Evans-Romaine K., Goscilo H., Smorodinskaya T. London, New York, 2007. 727 p. (In Eng.).
9. Herper K. *Weather by the Numbers: Genesis of Modern Meteorology*. Massachusetts. 308 p. (In Eng.).
10. *Innovation for Profit in Russia*. Summary of a Workshop. Washington, 2005. 65 p. (In Eng.). DOI:10.17226/11418.
11. Jacobsen A. *Area 51: An Uncensored History of America's Top Secret Military*. New York, 2011. 521 p. (In Eng.).
12. Leahey C. *Whitewashing War: Historical Myth, Corporate Textbooks, and Possibilities for Democratic Education*. New York, London, 2010. 161 p. (In Eng.).
13. Mason F. *Dragon Lady: A History of the 1960 U-2 Spying Incident*. 2014. 75 p. (In Eng.).
14. Wigner E. P. *Socio-Political Reflections and Civil Defense*. Part B. Vol. VIII. Houston, 2012. 258 p. (In Eng.).

Научное издание

Вестник Пермского университета

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Выпуск 34

Адрес учредителя и издателя:
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15

Адрес редакционной коллегии:
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15
ПГНИУ (юридический факультет)
Тел. +7(342)239-62-75, +7 963 0126422
E-mail: vesturn@yandex.ru
Сайт: <http://www.jurvestnik.psu.ru>

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректоры *М. Н. Демидова, Ю. О. Ярушина*
Компьютерная верстка *Л. С. Нечаевой*
Дизайн обложки *Т. А. Басовой*

Подписано в печать 20.12.2016. Выход в свет ____ .12.2016
Формат 60×84¹/₈. Усл. печ. л. 14,07. Тираж 500 экз. Заказ ____



Издательский центр
Пермского государственного
национального исследовательского университета.
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Типография ПГНИУ.
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Распространяется бесплатно и по подписке

Подписной индекс журнала в Объединенном каталоге «Пресса России» 41046