

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**теория и современная практика**

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор  
*А.Ф. Ноздрачев*

МОСКВА





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА**

*Монография*

Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
*А.Ф. Ноздрачев*

Москва  
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА  
КОНТРАКТ»  
2017

**УДК 351**  
**ББК 67.401.07**  
**А31**

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

**А.П. Шергин** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД России;

**Л.М. Колодкин** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Академии управления МВД России.

**А31** **Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика:** монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др.; отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ, 2017. — 528 с.

ISBN 978-5-98209-186-4

Монография посвящена теоретическим проблемам института административно-правовых режимов, а также особенностям административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности, безопасности личности, государства, охраны окружающей среды, режимов особых экономических зон, стимулирования экономического развития, охранительных режимов в экономике и др.

Раскрыто содержание понятия «административно-правовой режим», определено его место в системе средств правового регулирования, классифицированы режимные мероприятия, рассматриваются организационная структура административно-правовых режимов, гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов. Представлено исследование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.

Для депутатов, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, представителей бизнес-структур, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

**УДК 351**  
**ББК 67.401.07**

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

**ADMINISTRATIVE  
LEGAL REGIMES  
IN STATE MANAGEMENT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION  
THEORY AND ACTUAL PRACTICE**

*Monograph*

Chief editor  
doctor of law, professor,  
honored scientist of the Russian Federation  
*A.F. Nozdrachev*

Moscow  
LAW FIRM  
CONTRACT  
2017

*Approved at the meeting of the section “Public law” of Scientific Council  
of the Institute of legislation and comparative law  
under the Government of the Russian Federation*

**R e w i e w e r s :**

**A.P. Shergin** — honored scientist of the Russian Federation, doctor of law, professor, chief researcher of FGKU VNII of the Ministry of internal affairs;

**L.M. Kolodkin** — honored scientist of the Russian Federation, doctor of law, professor (The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia).

**Administrative legal regimes in state management of the Russian Federation: theory and actual practice:** monograph / E.S. Boltanova, A.A. Zdorovtseva, O.A. Zolotova, etc.; chief ed. A.F. Nozdrachev. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: LAW FIRM CONTRACT, 2017. — 528 p.

ISBN 978-5-98209-186-4

This monograph, prepared by the staff of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, is devoted to the study of theoretical issues of the institute of administrative legal regimes, as well as features of administrative legal regimes of public security, personal security, state security, environmental protection, regimes of special economic zones, regimes of promotion of economic development and protective economic regimes.

The publication discloses the concept of “administrative legal regime”, determines its place in the system of instruments of legal regulation, inspects features of legal construction of administrative legal regimes, and reveals guaranties of legality and protection of citizen’s rights in conditions of operating administrative legal regimes. For the first time a study of legal administrative regimes in the Eurasian economic union is presented.

The publication is intended for deputies, state and municipal officials, lawyers, business representatives, researchers, teachers, students and graduate students of law schools and faculties.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Болтанова Е.С.**, доктор юридических наук, доцент, профессор Национального исследовательского Томского государственного университета (§ 2 гл. VII);

**Здоровцева А.А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (§ 1 гл. VII совместно с Черновой О.А.);

**Золотова О.А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Московской академии экономики и права (§ 5 гл. VI);

**Зырянов С.М.**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1, 3, 5 гл. II, § 3 гл. III);

**Кабытов П.П.**, младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 2 гл. IX совместно с Калмыковой А.В.);

**Калинин Г.И.**, кандидат юридических наук, начальник отдела правовой и аналитической работы Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея; преподаватель кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет» (§ 2, 3 гл. VI);

**Калмыкова А.В.**, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 2 гл. II, § 1 гл. IX, § 2 гл. IX совместно с Кабытовым П.П.);

**Каширкина А.А.**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник центра правовых проблем интеграции и международного сотрудничества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. V);

**Кичигин Н.В.**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. VI);

**Кузнецов В.И.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса



Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1, 2, 4 гл. III);

**Лищица В.Н.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правового обеспечения рыночной экономики экономического факультета Новосибирского национального исследовательского государственного университета (гл. IV, § 1–5 гл. V);

**Михеева И.В.**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ, Нижний Новгород (§ 5 гл. III);

**Ноздрачев А.Ф.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (введение, гл. I, основные выводы и рекомендации);

**Селезнев В.А.**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 7 гл. VI);

**Степаненко Ю.В.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (§ 4 гл. II);

**Субанова Н.В.**, доктор юридических наук, старший советник юстиции, заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (§ 1–3 гл. VIII);

**Терещенко Л.К.**, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель заведующего отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. III, § 1, 4 гл. VI);

**Чернова О.А.**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (§ 1 гл. VII совместно с Здоровцевой А.А.);

**Шергина К.Ф.**, кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой уголовного права НИУ ВШЭ (§ 4 гл. VIII).

## COLLECTIVE OF AUTHORS

**Boltanova E.S.**, Doctor of law, professor of National research Tomsk State University (chapter VII § 2);

**Zdorovtseva A.A.**, Ph.D., associate professor of the department of State legal disciplines of Pacific state University (chapter VII § 1 in co-authorship with Chernova O.A.);

**Zolotova O.A.**, Ph.D., associate professor of the department of business law, civil and arbitration process law of Moscow Academy of Economics and Law (chapter VI § 5);

**Zyryanov S.M.**, Doctor of law, professor, leading researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter II § 1, 3, 5, chapter III § 3);

**Kabytov P.P.**, Junior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter IX § 2 in co-authorship with Kalmykova A.V.);

**Kalinin G.I.**, Ph.D., director of the legal and analytical work department of the Office of Rosselkhoz nadzor for Krasnodar region and Republic of Adygea; Lecturer of the department of administrative and financial law of FGBOU VPO «Kuban State University» (chapter VI § 2, 3);

**Kalmykova A.V.**, Senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter II § 2, 3, chapter IX § 1, chapter IX § 2 in co-authorship with Kabytov P.P.);

**Kashirkina A.A.**, Ph.D., leading researcher of the center for legal issues of integration and international collaboration of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter V § 6);

**Kichigin N.V.**, Ph.D., leading researcher of the department of environmental legislation of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter VI § 6);

**Kuznetsov V.I.**, Ph.D., senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter III § 1, 2, 4);

**Lisitsa V.N.**, Doctor of law, professor, head of the department of legal support of market economy of economic faculty of Novosibirsk national research state university (chapter IV, chapter V § 1–5);

*Collective of authors*

**Mikheeva I.V.**, Doctor of law, associate professor, head of the department of constitutional and administrative law of National Research University «Higher School of Economics», Nizhniy Novgorod (chapter III § 5);

**Nozdrachev A.F.** Doctor of law, professor, honored scientist of the Russian Federation, head of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (introduction, chapter 1, basic conclusions and recommendations);

**Seleznev V.A.** Ph.D., senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter VI § 7);

**Stepanenko Y.V.**, Doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department «Administrative Law and Procedure Law» of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL); chief researcher of the FGKU «Research Institute of Ministry of Internal Affairs of Russia»; professor of the department of legal regulation of economic activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation (chapter II § 4);

**Subanova N.V.**, Doctor of law, senior counselor of justice, deputy director of the Research institute of the Academy of General prosecutor's office of the Russian Federation (chapter VIII § 1–3);

**Tereschenko L.K.**, Doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation, deputy head of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter III § 6, chapter VI § 1, 4);

**Chernova O.A.**, Ph.D., associate professor, head of the department of State legal disciplines of Pacific state University (chapter VII § 1 in co-authorship with Zdorovtseva A.A.);

**Shegrina K.F.**, Ph.D., deputy head of the department of criminal law of the High School of Economics (§ 4 ch. VIII).

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ .....	17
ВВЕДЕНИЕ .....	18
<b>Глава I</b>	
<b>ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ</b> .....	37
§ 1. О термине «административно-правовой режим» .....	37
§ 2. Основные подходы к определению понятия «административно-правовой режим» .....	38
§ 3. Административно-правовое регулирование, правовой режим, административно-правовой режим: соотношение понятий .....	43
§ 4. Основные признаки административно-правовых режимов .....	52
§ 5. Общая юридическая конструкция административно-правовых режимов .....	62
§ 6. Режимные мероприятия .....	68
§ 7. Организационная структура административно-правовых режимов .....	71
§ 8. Гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов .....	76
<b>Глава II</b>	
<b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ</b> .....	82
§ 1. Режим общественной безопасности .....	82
§ 2. Режим чрезвычайной ситуации .....	91
§ 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта) .....	104
§ 4. Режим зон ограничения полетов .....	115
§ 5. Режим антитеррористической защитности объектов .....	128
<b>Глава III</b>	
<b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b> .....	141
§ 1. Режим военного положения .....	141
§ 2. Режим чрезвычайного положения .....	161
§ 3. Режим контртеррористической операции .....	180

Оглавление

§ 4. Режим государственной границы .....	195
§ 5. Режим закрытого административно-территориального образования .....	206
§ 6. Режим информационной безопасности.....	221
<b>Глава IV</b> <b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ</b> <b>ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН .....</b>	<b>234</b>
§ 1. Понятие и признаки особых (свободных) экономических зон в Российской Федерации .....	234
§ 2. Режим промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых особых экономических зон.....	241
§ 3. Режим особой экономической зоны в Калининградской области.....	250
§ 4. Режим особой экономической зоны в Магаданской области .....	254
§ 5. Свободная экономическая зона в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе .....	257
<b>Глава V</b> <b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ</b> <b>СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....</b>	<b>263</b>
§ 1. Режим зон территориального развития .....	263
§ 2. Режим территории опережающего социально-экономического развития .....	270
§ 3. Режим свободного порта Владивосток .....	278
§ 4. Режим инновационного центра «Сколково» .....	283
§ 5. Режим международного медицинского кластера .....	289
§ 6. Режим приграничного сотрудничества .....	295
<b>Глава VI</b> <b>ОХРАНИТЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ</b> <b>РЕЖИМЫ В ЭКОНОМИКЕ.....</b>	<b>304</b>
§ 1. Таможенный режим .....	304
§ 2. Режим карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных.....	313
§ 3. Режим усиленного лабораторного контроля.....	333
§ 4. Режим обращения предметов, изъятых из свободного оборота .....	349

§ 5. Режим зон с особыми условиями использования территорий .....	369
§ 6. Режим санитарно-защитных зон .....	382
§ 7. Режим охраняемых объектов .....	392
<b>Глава VII</b> <b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ</b> <b>ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b> .....	408
§ 1. Режим водных объектов .....	408
§ 2. Режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации.....	423
<b>Глава VIII</b> <b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ</b> <b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ</b> .....	435
§ 1. Способы обеспечения законности административно-правовых режимов .....	435
§ 2. Субъекты, уполномоченные обеспечивать действие административно-правовых режимов.....	446
§ 3. Административная ответственность за нарушение режимных требований.....	456
§ 4. Уголовная ответственность за нарушение режимных требований .....	463
<b>Глава IX</b> <b>АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ</b> <b>В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО</b> <b>ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА</b> .....	479
§ 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.....	479
§ 2. Соотношение административно-правовых режимов в государствах — членах Евразийского экономического союза .....	490
<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	520

# CONTENTS

ABBREVIATIONS.....	17
INTRODUCTION .....	18
<b>Chapter I</b>	
<b>THEORETICAL ISSUES OF THE INSTITUTE</b>	
<b>OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES.....</b>	<b>37</b>
§ 1. About the definition “administrative legal regime” .....	37
§ 2. Basic approaches to definition of “administrative legal regime” in the doctrine of administrative law.....	38
§ 3. “Administrative legal regulation”, “legal regime”, “administrative legal regime”: correlation of definitions.....	43
§ 4. Basic features of administrative legal regimes.....	52
§ 5. Basic legal construction of administrative legal regimes.....	62
§ 6. Regime activities.....	68
§ 7. Organization of administrative legal regimes .....	71
§ 8. Guaranties of legality and protection of citizen’s rights in conditions of operating administrative legal regimes .....	76
<b>Chapter II</b>	
<b>ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES</b>	
<b>OF ENSURING PUBLIC AND PERSONAL</b>	
<b>SECURITY.....</b>	<b>82</b>
§ 1. Regime of public security.....	82
§ 2. Regime of emergency .....	91
§ 3. Regime of road traffic safety (usage of vehicles) .....	104
§ 4. Regime of flight restriction zones .....	115
§ 5. Regime of anti-terrorist protection of objects .....	128
<b>Chapter III</b>	
<b>ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES</b>	
<b>OF ENSURING STATE SECURITY .....</b>	<b>141</b>
§ 1. Regime of martial law .....	141
§ 2. Regime of state of emergency .....	161
§ 3. Regime of counter-terrorist operation .....	180
§ 4. State border regime .....	195

§ 5. Regime of closed administrative territorial area .....	206
§ 6. Regime of information security .....	221
<b>Chapter IV</b>	
<b>ADMINISTRATIVE REGIME OF SPECIAL ECONOMIC ZONES .....</b>	<b>234</b>
§ 1. Definition and features of special (free) economic zones in Russia .....	234
§ 2. Regime of industrial, technical, recreational special economic zones and ports .....	241
§ 3. Regime of special economic zone in Kaliningrad region .....	250
§ 4. Regime of special economic zone in Magadan region .....	254
§ 5. Free economic zone in Crimea and federal city of Sevastopol.....	257
<b>Chapter V</b>	
<b>ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES OF ECONOMIC DEVELOPMENT STIMULATION .....</b>	<b>263</b>
§ 1. Regime of territorial development zones .....	263
§ 2. Regime of territory of advanced social and economic development .....	270
§ 3. Regime of free port of Vladivostok .....	278
§ 4. Regime of innovation center “Skolkovo” .....	283
§ 5. Regime of international medical cluster .....	289
§ 6. Regime of borderland cooperation .....	295
<b>Chapter VI</b>	
<b>PROTECTIVE ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES IN ECONOMY .....</b>	<b>304</b>
§ 1. Customs regime .....	304
§ 2. Quarantine regime and other restrictions, aimed at prevention of infection spreading among animals and at elimination of infection source .....	313
§ 3. Regime of enhanced laboratory control.....	333
§ 4. Regime of circulation of objects, removed from free turnover .....	349
§ 5. Regime of zones with special territory usage.....	369
§ 6. Regime of sanitary protection zones .....	382
§ 7. Regime of protected objects .....	392



*Contents*

**Chapter VII**

**ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES  
OF ENVIRONMENT PROTECTION** ..... 408

**§ 1. Regime of water objects**.....408

**§ 2. Regime of zones of environmental disaster  
        and emergency zones**.....423

**Chapter VIII**

**ENSURING OPERATION OF ADMINISTRATIVE  
LEGAL REGIMES** ..... 435

**§ 1. Methods of ensuring operation  
        of administrative legal regimes**.....435

**§ 2. Subjects, empowered to ensure operation  
        of administrative legal regimes**.....446

**§ 3. Administrative liability for violation  
        of regime regulations**.....456

**§ 4. Criminal liability for violation  
        of regime regulations**.....463

**Chapter IX**

**ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES  
IN EURASIAN ECONOMIC UNION** ..... 479

**§ 1. Legal regulation of administrative  
        legal regimes in member states  
        of Eurasian economic union** .....479

**§ 2. Correlation of administrative legal  
        regimes in member states  
        of Eurasian economic union** .....490

**BASIC CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS** ..... 520

## **ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

### **НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

Закон о Государственной границе — Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 4 мая.

Закон о ЗАТО — Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. 26 авг.

Закон о чрезвычайном положении — Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации:

часть первая — от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824;

часть вторая — от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

### **ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ**

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

ЗАТО — закрытое административное территориальное образование.

Ведомости СНД и ВС РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

## ВВЕДЕНИЕ

Административно-правовые режимы являются особым и, без преувеличения, чрезвычайно важным элементом российского правового порядка. В административно-правовых актах законодательного и подзаконного характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях закреплён широкий комплекс административно-правовых средств, используемых для специального (режимного) регулирования, охраны, обеспечения безопасности и защиты общественных отношений, стимулирования их развития в нужном направлении, ограничения и пресечения негативных воздействий на личность, обеспечение ее прав и свобод в соответствующих условиях жизнедеятельности.

Наиболее значимыми блоками общественных отношений, подпадающими под действие административно-правовых режимов, являются: конституционные права и свободы граждан; отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с реализацией стратегических задач государства; отношения, возникающие в связи с обеспечением обороны страны, государственной безопасности, охраны государственной границы; отношения, связанные с охраной природы и окружающей среды; отношения в сфере инновационной деятельности государства; отношения, связанные с особыми порядками хозяйственной и предпринимательской деятельности; отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования, производства и реализации; и многие другие.

В современных условиях научно-технического развития, создания принципиально новых технологий и производств, повышения скоростей на транспорте, широкого использования радиоактивных высокотоксичных и других опасных веществ и предметов, роста заболеваемости и смертности от воздействия вредных экологических факторов, прогрессирующего экономического кризиса, общего возрастания темпов и напряженности экономической, политической и социальной жизни проблема адекватного административно-правового регулирования того или иного сектора общественных отношений всё более актуализируется.

Ситуации, связанные с социальными потребностями в особом (специальном) правовом регулировании в законодательстве и науке административного права характеризуются разными термина-

ми: как чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные происшествия, требования обеспечения безопасности, охраны и т.д. Во всех ситуациях подобного рода государство должно принимать особые и адекватные меры — нормативно-правовые, организационно-правовые, административно-распорядительные, материально-технические, финансовые, медицинские, карантинные и др.

Необходимость в административно-правовых режимах, которые в самом общем виде представляют собой особый комплекс мер государственного регулирования и административной деятельности, вызывается в подавляющем числе случаев потребностями обеспечения безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера.

Профессор И.Л. Петрухин в свое время предложил следующую классификацию природных, техногенных биологических и социальных факторов, которые могут повлечь введение соответствующего административно-правового режима. **I. Стихийные бедствия:** 1) землетрясения и извержения вулканов; 2) наводнения и цунами; 3) ураганы и смерчи; 4) сильные и продолжительные засухи или морозы; 5) обвалы, лавины и сели; 6) необычно повышенная солнечная радиация; 7) выпадение метеоритов и других космических тел. **II. Крупные катастрофы, связанные с эксплуатацией техники, испытаниями:** 1) взрывы; 2) крушения поездов, кораблей, летательных аппаратов; 3) пожары, представляющие особую опасность для населения и причиняющие значительный вред; 4) катастрофы на атомных электростанциях, других объектах использования атомной энергии в мирных или военных целях, повлекшие значительное повышение радиационного излучения; 5) крупные катастрофы на заводах, фабриках, нефте- и газопроводах; 6) обнаружение захоронений радиоактивных и ядовитых веществ, представляющих опасность для жизни и здоровья населения данной местности; 7) значительное и стабильное превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ в воздухе, воде и земле, повлекшее остановку производства и гибель людей. **III. Биологические факторы:** 1) эпидемии; 2) эпизоотии; 3) нашествия саранчи и других вредных насекомых<sup>1</sup>.

Действие этих факторов может создавать самые разнообразные опасности для личности, общества и государства и влекут необходимость в этих ситуациях разного поведения граждан и разных административных действий и мер со стороны органов исполнительной

<sup>1</sup> См.: Петрухин И.Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. С. 46.

власти, которые охватываются общим понятием «административные режимы».

Административных режимов — открытое множество. Они дифференцируются в зависимости от характера ситуаций, вызываемых социальными конфликтами, природными, техногенными, биологическими и другими факторами. Вся существующая совокупность ситуаций, вызывающих необходимость во введении соответствующих административных режимов не может быть охвачена конструкцией единственного или нескольких административных режимов. Предложения о конструировании обобщенных режимов в литературе выдвигались, но они законодателем не поддержаны<sup>1</sup>. И не без причины.

Меры безопасности, предпринимаемые в случае, например, экологической катастрофы не имеют ничего общего с предупреждением стихийных бедствий (например, цунами, разлив рек) и ликвидацией их последствий. Они осуществляются разными органами исполнительной власти, разными методами и в условиях разного правового регулирования.

Не случайно попытки создания правового регулирования общего режима социального бедствия законодателем никогда не предпринимались. Они требуют немедленного специального регулирования, специальных средств и методов государственного реагирования. Механизм государственного реагирования в подобного рода условиях в науке административного права охватывается понятием «режим». Более распространенным его наименованием является «административно-правовой режим»<sup>2</sup>, что означает принадлежность соответствующего режима к отрасли административного права.

Подобные ситуации могут возникать как внезапно, развиваться стремительно, так и складываться постепенно, развиваться подспудно, скрытно. Но во всех случаях они приводят к нарушениям нормального развития общественных отношений, реальной угрозе для жизни и здоровья людей, важнейших объектов жизнеобеспечения, т.е. так или иначе несут угрозу безопасности интересам личности, общества, государства.

---

<sup>1</sup> На основе разработанной классификации факторов, обуславливающих введение соответствующих режимов, проф. И.Л. Петрухин предложил конструкцию двух видов режима: режим чрезвычайного положения как следствие социальных конфликтов и режим социального бедствия как следствие действия природных, техногенных и биологических факторов. Эта идея была сформулирована им более четверти века назад. Но законодателем до сих пор не воспринята. См.: Петрухин И.Л. Указ. соч. С. 46–50.

<sup>2</sup> Этот термин встречается у следующих авторов: В.Б. Рушайло, М.А. Рыльская, В.С. Анисимов, В.П. Кондрашов, А.Б. Антонов, В.Г. Биланов, С.В. Степашин, Г.А. Туманов, В.И. Фризко, Н.Г. Янгол и др.

Как же в этих обстоятельствах обеспечить нормальные условия для жизнедеятельности общества, кто и как обязан это сделать? События, о которых идет речь, в первую очередь требуют быстрых и решительных действий от органов исполнительной власти, нередко не оставляя времени для тщательного юридического анализа, подчиненного строгой юридической процедуре. С этим связано введение специальных административных режимов — комплекса срочных разнообразных мер, нередко сопровождаемых предоставлением органам исполнительной власти весьма широких и не всегда достаточно четко определенных полномочий или созданием нештатных подразделений, новых органов. Такое недостаточно четко определенное расширение полномочий органов исполнительной власти тоже таит в себе опасность для личности, общества и государства, поскольку органы исполнительной власти в возникшей ситуации могут применять и неправовые методы, что в принципе недопустимо<sup>1</sup>.

Конечно, внимание законодателя и правоохранительных органов, отечественных исследователей к специальным административным режимам вполне оправданно, потому что с конца XX в. и начала XXI в. в стране с нарастающей периодичностью происходят события, несущие угрозу и общественной и государственной безопасности и наносящие тяжелый урон российскому обществу во многих аспектах.

Уместно напомнить о многочисленных террористических актах в стране, что свидетельствует о недостаточном правовом, организационном и материальном оснащении соответствующих административных режимов: контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации, режима охраны объектов и др. — или об их несвоевременном введении и ненадлежащем выполнении, предусматриваемых ими мероприятий.

**Конец XX в.:**

**1992** — захват автобуса с 18 пассажирами в Минеральных Водах;

**1993**, 16 июля — террористический акт в Москве (взрыв возле одного из домов на ул. Волочаевская; 2 человека погибли);

**1994**, 7 сентября — взрыв паспортного стола в Москве (на ул. Соромовская в д. 19, в котором располагались РЭУ, паспортный стол милиции и спортивный клуб «Современник»; 7 человек погибли, 44 получили ранения. По одной из версий причиной взрыва стало накопление испарений краски в подвале здания),

---

<sup>1</sup> См.: Рыльская М.А. Особенности реализации правового статуса МВД России в регионах с потенциальной конфликтностью: монография. М., 2004.

18 ноября — террористический акт в Москве (бомбой был взорван мост Московской окружной железной дороги через реку Яуза. Следственно-оперативная группа установила, что теракт совершила одна из чеченских преступных группировок),

21 ноября — взрыв в здании Железнодорожного районного суда в Екатеринбурге (жертв не было),

22 декабря — на Московской окружной железной дороге под товарным составом, проходившим перегон между станциями Кожухово и Канатчиково, взорвалась самодельная бомба, начиненная 400 г тротила;

1995, 15 января — серия взрывов в Москве (были взорваны бомбы в Московском государственном педагогическом университете, физико-математической школе № 354, гостинице «Метрополь» и на трансформаторной подстанции № 510 «Мосэнерго»; жертв не было. После взрывов милиция получала ультиматумы от «группы офицеров» о выводе войск из Чечни),

6 февраля — террористический акт в Москве (на ул. Теплый стан в Москве в жилом доме сработало взрывное устройство мощностью в тротиловом эквиваленте 200 г; жертв не было),

14 октября — захват заложников в Москве (террорист В. Сургай захватил автобус с 26 южнокорейскими туристами на Васильевском спуске, он требовал 1 млн долл. и угрожал взорвать автобус в случае невыполнения требований. Во время штурма террорист был убит сотрудниками группы «А»; заложники не пострадали);

1996, 7 июня — взрыв в подъезде жилого дома на Олимпийском проспекте в Москве; ранены 3 человека,

11 июня — взрыв в московском метро (на перегоне между станциями «Тульская» и «Нагатинская» сработало самодельное взрывное устройство мощностью 500–800 г тротила; 4 человека погибли, 12 госпитализированы),

11 июля — взрыв в Москве (в троллейбусе маршрута № 12 на Пушкинской площади; ранены 8 человек),

12 июля — взрыв в Москве (в троллейбусе маршрута № 48 на проспекте Мира, около д. 89; ранены 26 человек),

10 ноября — взрыв в Москве (на Котляковском кладбище; погибли 14 человек, ранены около 30);

1997, 27 июня — взрыв в скором поезде Москва — Санкт-Петербург (в результате теракта 5 человек погибли, 13 ранены),

8 июля — взрыв в Хасавюрте (подорван автомобиль с милиционерами; погибли 9 человек, ранены 6),

16 декабря — захват пассажирского самолета (следовал рейсом Магадан — Москва; жертв не было),

22 декабря — нападение группы боевиков, состоящей из жителей Чечни и Дагестана, на расположение 136-й мотострелковой бригады в пригороде Буйнакска (Дагестан). При отступлении группы на территорию Чечни погибли 3 мирных жителя, 7 милиционеров взяты в заложники;

**1998**, 1 января — взрыв в московском метро (на станции «Третьяковская»; 3 раненых);

**1999**, 17 января — у здания посольства США в Москве взорвался автомобиль ВАЗ-2106 (жертв не было),

22 июня — террористический акт в Москве (у здания МВД России на ул. Житная было обнаружено взрывное устройство мощностью около 300 г в тротиловом эквиваленте, которое сработало до того, как его успели обезвредить; жертв и пострадавших не было),

31 августа — взрыв в Москве (в торговом комплексе «Охотный Ряд» на Манежной площади; 1 человек погиб, 40 пострадали),

9 сентября — взрыв жилого дома в Москве (на ул. Гурьянова; погибли 100 человек,

13 сентября — взрыв жилого дома в Москве (на Каширском шоссе; погибли 124 человека);

#### **Начало XXI в.:**

**2000**, 8 августа — взрыв в Москве (в подземном переходе на Пушкинской площади сработало самодельное взрывное устройство мощностью 800 г в тротиловом эквиваленте; погибли 13 человек, 61 человек ранен);

**2001**, 5 февраля — взрыв в московском метро (на станции «Белорусская-кольцевая»; пострадали 20 человек, в том числе 2 ребенка, погибших нет);

**2002**, 19 октября — взрыв в Москве (у ресторана «Макдоналдс»; 1 человек погиб, 8 получили ранения),

23 октября — 26 октября — террористический акт в Москве (захват свыше 900 заложников в здании Театрального центра на Дубровке; погибли 130 человек, в том числе 10 детей);

**2003**, 5 июля — взрыв в Москве (на аэродроме в Тушино во время рок-фестиваля «Крылья»; погибли 16 человек, около 50 ранены),

9 июля — попытка совершения террористического акта в Москве (задержана жительница Чечни, пытавшаяся совершить теракт на ул. 1-я Тверская-Ямская; 1 человек погиб при разминировании взрывного устройства),

1 августа — взрыв в Северной Осетии (взорвано здание Моздокского госпиталя; погибли 50 человек),

9 декабря — взрыв в Москве (у отеля «Националь» террористка-смертница привела в действие взрывное устройство; погибли 6 человек, ранены 14);



**2004**, 6 февраля — взрыв в московском метро (на перегоне между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая» террорист-смертник привел в действие взрывное устройство мощностью 4 кг в тротиловом эквиваленте; 42 человека погибли, около 250 ранены),

24 августа — взрыв в Москве (на автобусной остановке на Каширском шоссе сработало взрывное устройство; 4 человека ранены),

31 августа — террористический акт в Москве (у станции метро «Рижская» женщина-смертница привела в действие взрывное устройство; 9 человек погибли, 50 ранены);

**2005**, 12 июня — взрыв в поезде (на перегоне Узуново–Богатищево Московской железной дороги в поезде Грозный–Москва сработало взрывное устройство мощностью 3 кг в тротиловом эквиваленте);

**2006**, 21 августа — взрыв в Москве (на территории Черкизовского рынка; погибли 14 человек, 61 ранены);

**2010**, 29 марта — два взрыва в московском метро (на станции «Лубянка» и «Парк Культуры»; 41 человек погиб, ранено 85);

**2011**, 24 января террористический акт в Москве (в аэропорту Домодедово подрвал бомбу террорист-смертник; 37 человек погибло, 130 ранены);

**2013**, 21 октября — взрыв в Волгограде (взрыв рейсового автобуса; погибло 7 человек);

29 декабря — теракт в Волгограде (на железнодорожном вокзале сработало взрывное устройство мощностью 10 кг тротила);

30 декабря — теракт в Волгограде (в троллейбусе напротив Качинского рынка в Дзержинском районе сработало взрывное устройство мощностью 4 кг в тротиловом эквиваленте; 16 человек погибло и 25 ранено).

Поэтому тщательное правовое оснащение специальных режимов и своевременное их введение — задача первостепенной важности государственного управления.

Однако нельзя думать, что недостаточно четкое оснащение или несвоевременное введение и неисполнение предписанных правил других административно-правовых режимов не приводит к тяжелым последствиям.

Приведем примеры масштабных (в частности, на территории субъекта РФ, двух и более субъектов РФ) нарушений режима карантина внутри страны и их последствий.

Наиболее ярким примером последнего времени является нарушение режима ветеринарного карантина на территории субъекта РФ, выразившееся в несвоевременном его наложении и несвоевременном проведении соответствующих мероприятий (с задержкой в месяц),

повлекшее серьезные последствия в виде вспышки африканской чумы свиней в Ростовской области в 2009–2010 гг.

В сентябре 2009 г. на территории Константиновского района в ОАО «Николаевское хлебоприемное» произошел падеж свиней. У погибших животных наблюдались признаки африканской чумы. Образцы для исследования были переданы в управление ветеринарии Ростовской области для направления в лабораторию и установления точных причин гибели свиней. Однако, нарушив действующее законодательство, начальник управления ветеринарии администрации Ростовской области Геннадий Поляков распорядился не направлять указанный материал на исследование и не принял мер по ликвидации вспышки «болезни Монтгомери». Кроме того, он отдал незаконные распоряжения ветеринару района об уничтожении туш погибшего скота. Кроме того, по распоряжению начальника управления ветеринарии руководитель ОАО «Николаевское хлебоприемное» продал 127 туш больных животных на мясопереработку.

Карантин был объявлен только через месяц, когда на Дону было зарегистрировано 12 очагов африканской чумы свиней (АЧС) в трех районах области: Цимлянском, Морозовском и Константиновском. В 2010 г. на территории области было зарегистрировано уже 43 очага АЧС. Ущерб только в одном из очагов — Октябрьском районе Ростовской области, на территории свиноводческого хозяйства «Учхоз “Донское”» Донского государственного аграрного университета, составил 24 млн руб.

При этом не был введен запрет на содержание свиней в личных подсобных хозяйствах, которые в принципе не могут работать в закрытом режиме. Не производилась термическая обработка кормов. Количество ветеринарно-санитарных постов на дорогах было недостаточным.

Вирус проник в дикую фауну области, где будет циркулировать теперь примерно 10 лет.

АЧС на территории Ростовской области удалось купировать только в мае 2010 г. В отношении Г. Полякова и двух его подчиненных были возбуждены уголовные дела<sup>1</sup>.

Даже невыполнение одного предписанного административно-правовым режимом мероприятия способно привести к тяжелым последствиям. Такого рода примеров немало. Так, можно привести пример нарушения внешнеторговых карантинных мер, когда пренебрежение только одним карантинным мероприятием повлекло занесение особо опасной болезни животных извне.

---

<sup>1</sup> См., напр.: [http://www.dvk-media.ru/stat/achs\\_urok\\_polyakova](http://www.dvk-media.ru/stat/achs_urok_polyakova); <http://rostov.meatinfo.ru/news/svinskoe-delo-235734>.

Речь идет об эпизоотии ящура в Республике Казахстан. В 90-х гг. прошлого века, с обретением независимости, Казахстан стал выстраивать и собственную законодательную систему, в том числе в сфере ветеринарии. За основу был взят европейский опыт. К началу 2000-х гг. Казахстан действительно имел самое передовое среди стран СНГ ветеринарное законодательство.

Однако, перенимая европейский опыт в данной сфере абсолютно во всем, Казахстан отказался и от вакцинации сельскохозяйственных животных, сосредоточившись лишь на усилении охранно-карантинных мер в отношении животных (по мнению ряда западных исследователей, вакцинация снижает общий неспецифический иммунитет животного, а также ухудшает качество продукции; эта точка зрения не опровергнута, но и всецело не подтверждена).

Кроме того, за 25 постсоветских лет государственная ветеринарная служба Республики была практически развалена, проведение мероприятий было отдано на откуп частнопрактикующим ветеринарным врачам.

При этом не были учтены специфические условия Казахстана, сильно отличающиеся от европейских. Европа (за исключением некоторых стран), многие десятилетия была благополучна по большинству инфекционных заболеваний животных (и только процессы глобализации нарушили это равновесие); при небольших размерах европейских стран организовать ограничительные мероприятия достаточно просто, а высокая финансовая обеспеченность позволяет сделать это быстро.

Казахстан же — большая страна. Его границы весьма прозрачны, в первую очередь это касается дикой фауны. Близлежащие страны, прежде всего Китай и Монголия, стойко неблагополучны по целому ряду заразных заболеваний животных. В основном — по ящуру, высококонтагиозной болезни с массовым поражением, которая переносится на большие расстояния даже ветром.

Массовая вспышка ящура произошла в Казахстане в 2010 г. При этом в большинстве областей Казахстана болезнь не регистрировалась целых 10 лет.

Некоторые очаги располагались всего в 100 м (!) от границы с Китаем. Победить болезнь удалось только в 2013 г. При этом животноводству Республики был нанесен колоссальный ущерб.

К вакцинации скота пришлось вернуться, перенимая уже не европейский, а советский и российский опыт<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: <http://primeminister.kz/program/event/view/3855>; <http://www.zakon.kz/4464387-v-vostochnom-kazahstane-zafiksirovana.html>; <http://agrobk.ru/vspyishkayashhura-proizoshla-v-vostochnom-kazahstane>; <https://news.mail.ru/incident/3985525>.

Установление административно-правовых режимов не должно быть спонтанным, а должно быть результатом глубокого научного осмысления, обобщения и прогнозирования развития процессов, обстоятельств, событий, ситуаций социально-политического, экономического, криминального или военного характера, а также ситуаций природного, биолого-социального и техногенного характера. Уполномоченные государственные органы должны предвидеть масштабность, динамизм и вектор развития указанных явлений, их общественную опасность и последствия для личности, общества и государства.

К сожалению, уполномоченные органы исполнительной власти нередко не торопятся формировать и юридически оснащать соответствующие административно-правовые режимы, хотя социальные, экономические, экологические ситуации к этому буквально обязывают.

В связи с этим уместно напомнить о событии в январе 2007 г., которое характеризуется в литературе как новое видение проблемы противодействия терроризму, как новые правовые отношения между гражданами и государственными институтами. 17 января 2007 г. руководитель Федерального оперативного штаба (он же руководитель Национального антитеррористического комитета) проинформировал по каналам СМИ граждан России о получении оперативной информации от иностранных спецслужб о возможном совершении на территории России диверсионно-террористических актов на наземном транспорте и в метрополитене.

Были даны указания оперативным штабам антитеррористических комиссий в субъектах РФ, а также членам Федерального оперативного штаба (ФОШ) по приведению антитеррористических сил и средств в состояние повышенной готовности, активизации оперативно-розыскной деятельности и осуществлению комплекса предупредительно-профилактических мер.

ФОШ рекомендовал руководителям предприятий, занятых в сфере транспортных пассажирских перевозок, обеспечить надлежащее выполнение мер по обеспечению безопасности населения.

ФОШ обратился к гражданам с просьбой отнестись к данной информации с пониманием, повысить уровень бдительности, оказать необходимое содействие правоохранительным структурам и информировать органы о всех подозрительных лицах, их действиях и нахождении бесхозных предметов.

Впоследствии было признано, такое обращение к гражданам, руководителям правоохранительных органов, предприятий и организаций достигло своей цели.

В целом граждане с пониманием и одобрением восприняли указанную информацию, стали более бдительны, осторожны и осмотрительны. Имелись положительные примеры обращений граждан, потребовавших оперативного реагирования правоохранительных органов на информацию.

Фактически в стране был введен режим террористической угрозы. Но в антитеррористическом законодательстве такого административно-правового режима не существует. Ученые обоснованно предлагают закрепить в российском законодательстве такой режим, что дало бы возможность своевременно и с меньшими потерями вести борьбу с терроризмом и, в принципе, могло исключать необходимость введения режима контртеррористической операции.

В этих целях предлагается принять федеральный закон о правовом режиме террористической угрозы, в котором определить, с одной стороны, полномочия сил правопорядка в указанных условиях, а с другой — права и обязанности граждан, должностных и юридических лиц, средств массовой информации, что позволит более эффективно, находясь в правовом поле, решать задачи по предупреждению и предотвращению террористических актов, повысить активность и сознательность граждан в правоохранительной сфере<sup>1</sup>. Но никаких действий по закреплению в законодательстве режима террористической угрозы уполномоченные органы до сих пор не предпринимают.

Несвоевременное формирование, установление и введение административно-правовых режимов в лучшем случае приводит к ущербу, но чаще к другим тяжким социальным последствиям.

Так, специалисты сообщают, что Дагестан является одним из районов Российской Федерации, где в результате чрезмерной эксплуатации земель наблюдается резкое нарастание темпов ее деградации и процессов опустынивания. В северной части Дагестана около 40% подвержены сильному и 8% — очень сильному опустыниванию, 70 тыс. га превращены в открытые пески. Территория Ногайского района отнесена к зонам экологического бедствия<sup>2</sup>.

Как показывает практика Росгидромета, в настоящее время на большинстве поверхностных водных объектов РФ нормативы качества воды превышены в несколько раз, а на некоторых водных объектах регистрируются случаи превышения в десятки раз, и состояние таких водных объектов соответствует кризисной и катастрофической степени экологи-

<sup>1</sup> См.: Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. 2008. № 1. С. 36–38.

<sup>2</sup> См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году».

ческой опасности<sup>1</sup>. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5–2% валового внутреннего продукта (от 675 млрд до 900 млрд руб.)<sup>2</sup>. Однако Министерство природных ресурсов РФ не объявляет такого рода территории зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия.

Следует исходить из того, что модель любого административно-правового режима признает наличие или возможность возникновения определенной опасности для общественных отношений, которую надо предотвратить. Наличие угрожающих обстоятельств всегда требует не только немедленного введения соответствующего административно-правового режима, тщательного анализа адекватности и эффективности его требований, их своевременной корректировки.

Так, ученые считают, что действующий в настоящее время административно-правовой режим вынужденной миграции в Российской Федерации нуждается в срочной модернизации, поскольку его общие требования не соответствуют опасным реальным процессам экстремально быстрой смены этнического состава на территориях 22 субъектов РФ<sup>3</sup>.

Известно, что все чрезвычайные ситуации социального характера, произошедшие в России в последние годы, имели национальный оттенок. За непродолжительное время сформировались достаточно представительные этнические диаспоры в экономически развитых субъектах РФ и крупных мегаполисах страны. Поэтому нет ничего удивительного в том, что «существует тенденция нарастания негативного влияния целого ряда внутренних и внешних факторов, повышающих риски роста угроз ценностного, общественного и социально-экономического характера. Проблемным фактором является деструктивное информационное воздействие на молодежь, следствием которого в условиях социального расслоения, как показывает опыт других стран, могут стать повышенная агрессивность в молодежной среде, национальная и религиозная нетерпимость, а также социальное напряжение в обществе»<sup>4</sup>.

В научных публикациях отмечается, что проблема «свободного» перемещения вынужденных мигрантов независимо от характера вы-

<sup>1</sup> См.: Рекомендации. Критерии оценки опасности токсического загрязнения поверхностных вод суши при чрезвычайных ситуациях (в случаях загрязнения). Р. 52.24.756-2011, утв. Росгидрометом 26.04.2011.

<sup>2</sup> См.: Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утв. постановлением Правительства РФ от 07.07.2011. № 555.

<sup>3</sup> См.: Дмитриев А.В. Миграция. Конфликтное изменение. М., 2006.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7185.

талкивающих факторов незаметно приобрела характер угрозы общественной безопасности, этнокультурной безопасности регионов. По своей сути избыточная концентрация отдельных этносов в местах, не свойственных для их исторического ареала проживания, должна быть признана зарождением, начальной стадией чрезвычайной ситуации, последствия которой вполне предсказуемы.

Между тем анализ законодательства в сфере вынужденной миграции приводит к выводу, что уполномоченные государственные органы не рассматривают вынужденные массовые перемещения населения внутри страны в качестве угрозы национальной безопасности. При этом административно-правовой режим миграции вынужденных переселенцев и иных лиц, формально подпадающих под соответствующую категорию мигрантов, не имеет специальных требований и полностью совпадает с общим миграционным режимом граждан Российской Федерации.

Аналогичное заключение ученые делают и в отношении перемещений лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище. Их режим передвижения и выбора места жительства по стране идентичен режиму передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Определенная часть административно-правовых режимов представляет собой «оперативную» систему правовых отношений, временно определяющих порядок функционирования органов и организаций, жизнедеятельности граждан и т.д., что требует особо тщательного контроля за выполнением всех установленных требований режима и экстренного применения мер и средств устранения нарушений.

Так, по итогам работы за 2015 г. Россельхознадзор сообщает, что в рамках предупреждения возможных негативных последствий от реализации некачественной пищевой продукции в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Таможенного союза применены меры оперативного реагирования к предприятиям, допустившим выпуск в обращение некачественной продукции — введение режима усиленного лабораторного контроля (УЛК) на 32 предприятиях в отношении того вида продукции, в которой было выявлено несоответствие Единым санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сандугей А.Н. О правовом режиме вынужденной миграции в Российской Федерации // Российский следователь. 2008. № 8. С. 31–34; Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Журнал российского права. 2006. № 1.

<sup>2</sup> См.: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/15928.html>.

Например, в отношении сербского предприятия № 542 «AGRO-PAPUK» PREDUZEĆE ZA PROMET I USLUGE D.O.O., производящего мороженую свинину, режим УЛК был введен в сентябре 2015 г. вследствие обнаружения в их продукции патогенных бактерий *Listeria monocytogenes*<sup>1</sup>.

Имелись случаи, когда введение режима УЛК приводило к более серьезным последствиям. Так, в 2013 г. режим был введен в отношении армянского предприятия ООО «Константин и Сестры», поставлявших живых раков. В результате исследований уже в режиме УЛК в продукции предприятия были выявлены мезофильные аэробные и факультативно-анаэробные микроорганизмы. Принято решение о введении временных ограничений на поставки в Россию продукции предприятием ООО «Константин и Сестры»<sup>2</sup>.

Но прежде чем ввести тот или иной административно-правовой порядок функционирования каких-либо объектов или деятельности соответствующих субъектов в связи с конкретной жизненной ситуацией (предполагаемой или реальной), необходимо уяснить себе цель или модель будущего режима.

Ни один административно-правовой режим не может быть конструктивен и эффективен, если нормативно не определена его конечная цель, если четко не определены его пределы, очерчивающие и фокусирующие объект и принципы его применения. Выбор конкретных параметров любого административно-правового режима — дело достаточно тонкое и сложное, и они должны быть основаны на объективных данных, а не на суждениях. При этом подобные параметры подлежат постоянной верификации, ибо только жизнь может подтвердить правильность такого выбора.

Из нескольких типовых административно-правовых режимов оборота оружия, применявшихся и применяющихся в разных странах мира: от полной свободы оборота до полного запрета — в России установлен разрешительный режим оборота оружия с обременениями и ограничениями. В научной литературе (С.М. Зырянов, А.Д. Блатов, А.А. Долгополов, А.К. Муранов, С.А. Невский, В.П. Полозов и др.) подвергается сомнению правильность выбора такого решения.

В средствах массовой информации постоянно сообщается об угрозах и преступлениях, связанных с оружием, о коррупции и развигии организованной преступности, расширении незаконного обо-

<sup>1</sup> См.: Письмо Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 11.09.2015 № ФС-АР-8/1345-7 // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> См.: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/7186.html>.



рота оружия. По данным Росстата, в России в 2015 г. было совершено 5431 преступление с использованием огнестрельного и газового оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств<sup>1</sup>. По данным Российской газеты, только в начале 2016 г. имело место также немало случаев незаконного использования оружия<sup>2</sup>.

Административно-правовые режимы — имманентное свойство исполнительной власти, ее организации и функционирования, направленности управленческой деятельности, степени открытости, прозрачности и демократичности. Потребность в них как особых административных инструментах обусловлена интересами государства, общества и граждан, «вызывается к жизни» волей законодателя, который должен «избрать для данных отношений именно такой, а не иной способ их юридического построения, чтобы сделать правовое регулирование наиболее эффективным, целесообразным, способствующим прогрессу, воплощению в жизнь гуманистических идеалов общества»<sup>3</sup>.

Административно-правовой режим — система правовых средств обеспечения свободы и безопасности в интересах общего блага. Ибо чем больше открытости и свободы допускает административный порядок осуществления деятельности, тем сильнее в целях предотвращения рисков, угроз и ущерба, связанных с этой деятельностью, нуждаются административное законодательство и государственная администрация в применении особой комбинации средств регулирования, предусматриваемых административным правом.

В совокупном правовом инструментарии, обеспечивающем административно-правовые режимы наряду с доминантным использованием запретов, правоограничений, обязыванием, применением

<sup>1</sup> См.: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi>.

<sup>2</sup> См., напр.: Черенева В. В Петербурге в массовой драке со стрельбой ранены три мигранта // Российская газета. 2016. 25 марта (<http://rg.ru/2016/03/25/reg-szfo/v-massovoj-drake-raneny-tri-migranta.html>); Два человека получили ранения в потасовке на юго-западе Москвы // Российская газета. 2016. 25 марта (<http://rg.ru/2016/03/25/reg-cfo/dva-cheloveka-poluchili-raneniia-v-potasovke-na-iugo-zapade-moskvu.html>); В Москве задержан подозреваемый в стрельбе на станции метро «Калужская» // Российская газета. 2016. 8 апр. (<http://rg.ru/2016/04/08/reg-cfo/v-moskve-zaderzhan-podozrevaemij-v-strelbe-na-stancii-metro-kaluzhskaia.html>); В Москве мужчина выстрелил из окна квартиры в дворника // Российская газета. 2016. 9 апр. (<http://rg.ru/2016/04/09/reg-cfo/v-moskve-muzhchina-vystrelil-iz-okna-kvartiry-v-dvornika.html>); Кузнецова Т. В Барнауле неизвестные обстреляли трамвай // Российская газета. 2016. 15 апр. (<http://rg.ru/2016/04/15/reg-sibfo/tramvaj-ganili-rebenka.html>); Передельский Д. Под Воронежем раненый почтальон отбил атаку грабителей // Российская газета. 2016. 16 апр. (<http://rg.ru/2016/04/16/reg-cfo/pod-voronezhem-ranenyj-pochtalon-otbil-ataku-grabitelej.html>).

<sup>3</sup> Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве. М., 1994. С. 34.

мер принуждения и юридической ответственности в настоящее время широко используются меры преференций, привилегий, защиты, охраны, поддержки, стимулирования, гарантирования и т.д.

Реализация административно-правовых режимов требует высокого технико-юридического качества законодательства о них. Это означает, что должна обеспечиваться исключительная точность и определенность: используемых в актах разного рода терминов и дефиниций, сроков введения, действия и прекращения административно-правовых режимов; определенность видов информации. Это также означает необходимость законодательной фиксации сбалансированных полномочий, участвующих во введении и реализации административно-правовых режимов органов публичной (государственной и муниципальной) власти и должностных лиц. С четким определением пределов возможного усмотрения; использования правового инструментария, необходимого и достаточного для эффективной реализации административно-правовых режимов.

К сожалению, в нормативно-правовом оснащении режимов немало погрешностей содержательного и технико-юридического характера. Приведем примеры нормативных правовых актов на муниципальном уровне. Так, во всех ЗАТО муниципальные органы приняли инструкции по обеспечению режима ЗАТО. Наиболее характерными недостатками этих актов являются: искажение системы мер административной ответственности за нарушение режимных правил ЗАТО, установление мер принуждения неясной правовой природы и др.<sup>1</sup>, установление неоправданно широкого круга фактических оснований казуального характера для привлечения к ответственности<sup>2</sup>; расши-

---

<sup>1</sup> См., напр., п. 9.2, 9.3 Инструкции по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, утв. постановлением Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016 № 290 (Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13); Инструкция по пропускному режиму в закрытое административно-территориальное образование Видяево, утв. постановлением Администрации ЗАТО поселка Видяево от 06.09.2011 № 686 (Вестник Видяево. 2011. № 28. С. 4, 5); п. 10.7 Инструкции о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск, утв. приказом ФГУП «Российский Федеральный Ядерный Центр — Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е.И. Забабахина» от 30.08.2013 № 5034 ([http://fsnz.susu.ru/media/file/OK7instrukciya\\_po\\_vezdu\\_v\\_gorodpdf](http://fsnz.susu.ru/media/file/OK7instrukciya_po_vezdu_v_gorodpdf)); Инструкция о пропускном режиме в контролируемые зоны ЗАТО г. Новоуральск, утв. постановлением Администрации Новоуральского городского округа от 09.10.2013 № 2557-а (Сборник официальных документов. 2013. № 37).

<sup>2</sup> См., напр.: Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены

рение содержания отдельных режимных правил за счет «организационных и технических мероприятий»<sup>1</sup>.

В технико-юридическом плане инструкции характеризуются неоправданным разнообразием структуры, произвольным определением правил режима на подведомственной территории, разным уровнем регламентации — от подробного до довольно абстрактного — с ши-

---

объекты Министерства обороны Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3180; Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 // СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4645; п. 2.2 Инструкции по пропускному режиму в закрытое административно-территориальное образование Видяеву, утв. постановлением Администрации ЗАТО поселка Видяево от 06.09.2011 № 686; п. 1.8.1 решения городского Совета ЗАТО Железногорск от 22.12.2005 № 5-30Р «О порядке обеспечения особого режима безопасного функционирования ФГУП «Горно-химический комбинат»» (<http://zheleznogorsk.news-city.info/docs/sistemse/dokJegsnj.htm>).

<sup>1</sup> См., напр., п. 1.1.2 Инструкции о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО Северск, на территории которого расположен Сибирский химический комбинат Министерства Российской Федерации по атомной энергии ([http://closedcities.ru/zakonodatelstvo\\_o\\_zato/mestnye\\_normativnye\\_akti/normativnye\\_akti\\_zakrytyh\\_administrativno-territori/](http://closedcities.ru/zakonodatelstvo_o_zato/mestnye_normativnye_akti/normativnye_akti_zakrytyh_administrativno-territori/)); Инструкция по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, утв. постановлением Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016 № 290 // Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13; п. 1.1 Инструкции № 720/51 «О пропускном режиме закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) города Заречного Пензенской области», утв. Совместным приказом ГП «ПО «Старт» от 12.07.2002 № 362, постановлением главы администрации ЗАТО г. Заречный Пензенской области от 11.07.2002 № 723, приказом командира в/ч 3473 ВВ МВД России от 05.07.2002 № 206, согласована начальником отдела УФСБ РФ по Пензенской области по городу Заречному от 26.06.2002; п. 10.3 Инструкции о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск, утв. приказом директора ФГУП «Российский Федеральный Ядерный Центр — Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е.И. Забабахина» от 30.08.2013 № 5034; п. 9.2 Инструкции о въезде в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования — города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц И-ОР-039-2013 ([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)); п. 6.2.1 Инструкции о порядке въезда в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования — города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц, утв. приказом генерального директора ФГУП «ПО «Маяк» от 02.09.2013 № И-ОР-039-2013; Инструкция о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО Северск, на территории которого расположен Сибирский химический комбинат Министерства Российской Федерации по атомной энергии ([http://closedcities.ru/zakonodatelstvo\\_o\\_zato/mestnye\\_normativnye\\_akti/normativnye\\_akti\\_zakrytyh\\_administrativno-territori/](http://closedcities.ru/zakonodatelstvo_o_zato/mestnye_normativnye_akti/normativnye_akti_zakrytyh_administrativno-territori/)).

роким использованием бланкетных норм, казуальностью устанавливаемых правил и другими недостатками.

Проблематика отдельных видов административно-правовых режимов, особенно специальных административных режимов, связанных с деятельностью правоохранительных органов, всегда находилась под пристальным вниманием полицейстов и исследователей служб безопасности. О значимости специальных административных режимов свидетельствует тот факт, что их исследованию посвятил докторскую диссертацию В.Б. Рушайло в бытность свою министром внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>.

Но административно-правовые режимы представляют собой своего рода открытое множество. Их число постоянно растет одновременно в двух направлениях: первое связано с формированием новых административно-правовых режимов<sup>2</sup>, второе — с конкретизацией их содержания в более частных и новых аспектах, связанных с функционированием конкретных систем государственного управления или реализацией конкретных функций государственного управления.

Изложенные обстоятельства и приведенные факты социальной жизни особенно убедительно демонстрируют исключительную актуальность проблемы научного исследования всей существующей совокупности административно-правовых режимов. Тем более, что на сегодняшний день еще не сформировалось общепризнанное понимание сущности административно-правовых режимов, их содержания и видов.

Важным аспектом исследования является обеспечение действия административно-правовых режимов, в частности, анализируются способы обеспечения законности административно-правовых режимов, правовой статус субъектов, уполномоченных обеспечивать действие административно-правовых режимов, а также вопросы юридической ответственности за нарушение режимных требований; сфор-

<sup>1</sup> См.: Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

<sup>2</sup> Только в последнее время (в XXI в.) появились такие новые административные режимы, как режим контртеррористической операции, режим информационной безопасности, режим техногенной безопасности и буквально в 2014–2015 гг. введены принципиально новые режимы, связанные с решением актуальных проблем инновационного, экономического и социального развития: режим территорий опережающего развития, режим территорий, созданных для развития инноваций, режим свободного порта, режим приграничного сотрудничества и др. Первое упоминание об усиленном лабораторном контроле как особом и новом административно-правовом режиме товаров относится к 2011 г., а введен данный режим в 2014 г. Положением о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии 09.10.2014 № 94. См.: Евразийская экономическая комиссия: сайт. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

## *Введение*

мулированы предложения по усилению правореализационной эффективности административных режимов в русле федерального законодательства.

Научно-практическое пособие подготовлено ведущими научными сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также учеными из других исследовательских центров и образовательных учреждений высшего профессионального образования России, являющихся специалистами в разных отраслях законодательства: конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и др. Монография подготовлена в соответствии с государственным заданием. Одобрена и рекомендована к опубликованию секцией «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (протокол от 15.06.2016 № 11).

Исследование административно-правовых режимов, проведенное в настоящей работе, поможет сформировать целостный современный научный взгляд на проблему правового регулирования административных режимных отношений. Проблема состоит в необходимости повысить роль административно-правовых режимов в создании условий для гармоничного развития и охраны общественных отношений со стороны государства и минимизировать негативные последствия, связанные с административным режимным регулированием, обеспечивая при этом эффективную защиту как публичных, так и частных интересов граждан и организаций.

Авторский коллектив полагает, что данная монография будет способствовать повышению эффективности правового регулирования соответствующих административных режимов, а также окажется полезной для надлежавшей практической реализации административно-правовых режимов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Монография рекомендуется государственным и муниципальным служащим органов исполнительной власти и муниципалитетов, в особенности сотрудникам правоохранительных органов и другим субъектам обеспечения общественной и государственной безопасности во всех аспектах жизнедеятельности российского общества. Книга будет полезна также гражданам, желающим получить актуальные знания о предмете исследования и правилах поведения в условиях действия соответствующих административно-правовых режимов.

Полагаем, что предпринятая попытка исследования теории административно-правовых режимов послужит научным подспорьем для дальнейшего совершенствования законодательства о соответствующих административно-правовых режимах и практики деятельности государственных и муниципальных администраций в исследуемой сфере.

# Глава I

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

### § 1. О ТЕРМИНЕ «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ»

В доктрине административного права понятие отраслевого правового режима обозначается разными терминами: «режимное регулирование», «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления», «режимное административно-правовое регулирование», но наиболее часто — «административно-правовые режимы»<sup>1</sup>, что свидетельствует о неустоявшемся наименовании одного из базовых институтов административного права.

Административно-правовые режимы могут иметь и другое наименование. Например, наиболее характерный вид административно-правового режима — таможенный режим — в настоящее время имеет наименование таможенной процедуры<sup>2</sup>. Термин изменился, но сущность та же: это особый порядок регулирования в таможенной сфере.

В административном законодательстве многие административные режимы обозначаются просто «режим», без прилагательного «административно-правовой»: «режим государственной границы», «режим контртеррористической операции», «режим закрытого административно-территориального образования» и т.д. Официально термин «административно-правовой режим» не употребляется.

Доктринальное использование термина «административно-правовой режим» оправдано, поскольку обозначает принадлежность этого понятия к отрасли административного права и деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем исходя из сложившейся законодательной практики наименования режимов, применяемых в государственном управлении, вполне допустимо употребление термина «административный режим» в качестве их общего доктри-

<sup>1</sup> См. публикации В.Б. Рушайло, М.А. Рылской, В.С. Анисимова, В.П. Кондрашова, А.Б. Антонова, С.М. Зырянова, В.Г. Биланова, С.В. Степашина, Ю.А. Тишомирова, Г.А. Туманова, В.И. Фризко, Н.Г. Янгола и др.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

нального наименования. Использование прилагательного «правовой» в данном термине представляется излишним, ибо в государственном управлении вся деятельность законодательно и нормативно строго регламентируется: «разрешено только то, что указано в законе», «правильно (обоснованно) только то, что законно» и т.д.

## § 2. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ»

Наукой административного права еще не выработано никакого общепринятого взгляда на природу и роль административно-правовых режимов в публичном управлении. И это не случайно, имея в виду многообразие режимов и тот факт, справедливо отмеченный проф. С.С. Маиляном, что «в большинстве случаев проблематика административно-правовых режимов рассматривается лишь применительно к режимам чрезвычайного и военного положения»<sup>1</sup>.

Такой подход к исследованию административно-правовых режимов для своего времени был правильным потому, что именно указанные и другие специальные режимы образуют основу общегосударственной системы обеспечения безопасности.

Однако он, естественно, не способствовал выработке полного и содержательного представления о всей совокупности режимов, которые можно было бы охватить общим понятием «административно-правовые режимы», хотя научная работа по определению сущности, границ и описанию проблематики административных режимов в науке административного права проводилась в отдельные периоды, можно сказать, интенсивно.

Анализ основных точек зрения, более или менее четко сформулированных в науке административного права на сегодняшний день, позволяет констатировать следующие подходы к определению понятия «административно-правовой режим».

1. Административно-правовой режим — это дополнительные способы «обеспечения правового порядка специальными или тематическими законами, преимущественно запрещающими и обязывающими нормами, установлением зонирования, режимных правил жизнедеятельности, закреплении особого статуса объекта (носителя режима)»<sup>2</sup> (Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов и др.).

<sup>1</sup> Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 4.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2002. С. 13, 14.



## § 2. Основные подходы к определению «административно-правовой режим»

При этом различаются общий режим деятельности государственной администрации и специальные режимы, под которыми понимается система норм права, регулирующих определенную деятельность разных субъектов, их отношения по поводу определенного объекта. Он закреплён нормативно и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений — предметом административно-правового регулирования<sup>1</sup>.

Достоинство изложенной позиции в том, что в ней подчеркивается связь административно-правовых режимов с исходными категориями — «правовое регулирование», «правовой режим», но не выявляются правоотраслевые характеристики административно-правовых режимов.

Близко к изложенной позиции (в контексте выделения общего режима деятельности государственной администрации) примыкает подход, согласно которому административно-правовые режимы являются основой административно-правового регулирования (Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров)<sup>2</sup>.

Выделение так называемого общего режима деятельности государственной администрации по существу тождественно общему административно-правовому регулированию деятельности органов исполнительной власти и не привносит ничего нового в характеристику административно-правовых режимов. Авторы даже не дали «имя» этому режиму. Это означает, «общему режиму деятельности государственной администрации» свойственны все признаки механизма административно-правового регулирования. Следовательно, фактических оснований для выделения такого административно-правового режима не существует. Нет никаких научных оснований и для рассмотрения административно-правовых режимов в качестве основы административно-правового регулирования. Такой подход ведет к отождествлению административно-правовых режимов с институтами административного права в целом.

2. Административно-правовой режим — это «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». Соответственно их основной целью и главным предназначением является «создание на пути правонарушителей надежных правовых барьеров, которые бы

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 410—418.

<sup>2</sup> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 44—46.



серьезно затрудняли, а в ряде случаев и полностью исключали достижение преступных целей»<sup>1</sup> (В.Б. Рушайло, В.Л. Анисимов, А.Б. Антонов, В.Г. Балашов, А.Л. Балтовский, Б.П. Кондратов и др.).

В другом фрагменте своей монографии В.Б. Рушайло характеризует административно-правовой режим как установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями<sup>2</sup>.

Такая трактовка понятия «административно-правовой режим» охватывает только одну обособленную категорию административно-правовых режимов, а именно специальных или экстраординарных административно-правовых режимов, и не выявляет специфических признаков общего понятия «административно-правовые режимы».

3. С позиций обеспечения суверенитета и обороны страны, т.е. в более широком варианте охраны и защиты общественной и государственной безопасности, административно-правовой режим определяется И.С. Розановым как установленная в законодательном порядке совокупность правовых и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющий собой юридикто-организационный институт<sup>3</sup>.

Практически аналогичным образом, но в более узком варианте — с позиций обеспечения безопасности и охраны общественного порядка определяет административно-правовой режим В.В. Ласточкин — как совокупность правовых установлений и необходимых организационных управленческих мероприятий, обеспечивающих порядок реализации отдельными гражданами своих соответствующих прав и обязанностей, а также такой порядок деятельности государственных органов и общественных объединений, который наиболее адекватно отвечает интересам обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на данном, строго ограниченном участке государственного управления<sup>4</sup>.

Приведенные определения понятия «административно-правовой режим» также отражают цели, назначение и параметры только опре-

---

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 21.

<sup>2</sup> Там же. С. 24.

<sup>3</sup> См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 3. С. 84.

<sup>4</sup> См.: Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. М., 1999. С. 55 и след.

## § 2. Основные подходы к определению «административно-правовой режим»

деленной совокупности административно-правовых режимов, хотя и заявлены в качестве общенаучных определений административно-правовых режимов.

4. По мнению некоторых авторов, административно-правовой режим представляет собой совокупность опосредованных источниками повышенной опасности общественных отношений, регулируемых нормами административного права и обеспечиваемых организационными и материально-техническими средствами (Е.С. Калина, А.Н. Кислицын, А.П. Коротков, Ю.Ю. Соковых и др.).

Данный подход также представляется достаточно узким, поскольку охватывает только режимы, введение которых обусловлено ситуациями техногенного, природного и иного социально-опасного характера.

5. А.И. Стахов предлагает административно-правовые режимы определять с позиции информационного подхода. Сущность административно-правового режима, по его мнению, состоит в информационно-психологическом содержании.

Однако заявленная А.И. Стаховым позиция, представляющая научный интерес, фактически не раскрыта. В авторском определении административно-правового режима<sup>1</sup> не содержатся ни информационные, ни психологические компоненты понятия «административно-правовой режим».

Оно носит «интегративный характер» и отражает такие аспекты административно-правовых режимов, как установление специального порядка деятельности государственных органов и реализации физическими и юридическими лицами своих прав; обеспечение интеграции многосубъектных отношений; превенция правонарушений, которые представлены и в других доктринальных подходах.

Другой недостаток данного, в целом фактически методологически верного широкого подхода, видится тем не менее в неполноте отражения сущности административно-правовых режимов, в частности, в игнорировании особенностей тех административно-правовых режимов, которые используются для создания оптимальных условий жизнедеятельности в той или иной сфере, на определенной территории, для реализации соответствующих функций государственного управления, обеспечения экономических и социальных интересов граждан и государства и других целей.

6. По мнению некоторых авторов, административно-правовой режим представляет собой «установленный нормами права и обес-

---

<sup>1</sup> См.: Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 20.

печенный совокупностью юридических и организационно-технических процедур комплекс административно-правовых средств, определяющих меру возможного и должного поведения субъектов»<sup>1</sup>.

Применительно к предпринимательской деятельности, например, В.Д. Мельгунов административно-правовые режимы определяет:

а) в качестве одного из основных, минимально достаточных средств, при помощи которых осуществляется административно-правовое воздействие на общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности;

б) как объективно необходимый элемент вмешательства государства в предпринимательскую деятельность в целях ее упорядочения, обеспечения безопасности, развития и сглаживания противоречий публичных и частных интересов.

Своеобразие административно-правовых режимов проявляется при этом в особом порядке возникновения и формулирования содержания прав и обязанностей участников административно-правовых отношений и их осуществления, наличии специфических санкций, особых способах их реализации.

7. Представляется, что методологически более обоснованным является подход к определению понятия «административно-правовой режим» как к официально установленному особому порядку правового регулирования, отражающему совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленному на обеспечение их устойчивого функционирования (Ю.А. Тихомиров, Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.А. Стариков и др.)<sup>2</sup>.

Близко к изложенной позиции примыкает точка зрения С.С. Маиляна, согласно которой сущность управленческих режимов в особом организационном проявлении объективных закономерностей управления, обеспечивающих достижение его целей, поддержание устойчивого состояния системы управления и протекающих в ней управленческих процессов в условиях открытости систем социального управления и их активного взаимодействия с окружающей средой<sup>3</sup>.

Как видно, существующие подходы к определению сущности и назначения административно-правовых режимов в целом не отра-

<sup>1</sup> См.: Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М., 2008.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.А. Административное право. М., 2004. С. 422; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2005.

<sup>3</sup> См.: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. М., 2002. С. 183.

жают их многоплановости и многоаспектности в государственном управлении; не выделяют социально значимые цели, для достижения которых они образуются; не характеризуют правовые средства, при помощи которых решаются режимные задачи; не отражают многообразие выполняемых задач и функций органами исполнительной власти; в теоретическом плане — не выявляют взаимосвязей с другими категориями науки административного права и не определяют их основных общих признаков как своеобразного института административного права.

### **§ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРАВОВОЙ РЕЖИМ, АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ**

Категория «административно-правовой режим» имманентно связана с более общими понятиями науки административного права. Константы в данном случае категории: «административно-правовое регулирование», «правовой режим», от которых и производна категория «административно-правовой режим».

Профессор Ю.А. Тихомиров правильно подчеркивал: «административно-правовые режимы нельзя отождествлять ни с общим правовым регулированием, ни с процессом реализации права»<sup>1</sup>. Однако пока нет однозначного мнения о месте названных категорий в науке административного права и их взаимосвязи.

Очевидно, что между этими категориями имеются существенные различия. Разница проявляется уже в самих терминах. Но вместе с тем эти понятия не отделены друг от друга «китайской стеной».

Они являются неотъемлемыми атрибутами государственной деятельности, обеспечивая действие права в целом. Между ними существует диалектическая взаимосвязь общего и особенного. Поэтому осмысление сущности понятия «административно-правовой режим» возможно и необходимо в логическом ряду понятий: «административно-правовое регулирование» — «правовой режим» — «административно-правовой режим».

Понятие «административно-правовое регулирование» является центральным для науки административного права наряду с такими понятиями, как исполнительная власть, органы исполнительной власти, формы деятельности власти. Оно в концентрированном виде

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 377.

отражает существо процессов и явлений в сфере государственного управления.

Фундаментом конструкции понятия «административно-правовое регулирование» несомненно является общеправовое понятие «правовое регулирование». В теории права категория «правовое регулирование» определяется как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения<sup>1</sup>. Смысл и конечная цель правового регулирования в том, чтобы правовые нормы воплотились в проектируемых общественных отношениях.

Сформулированное С.С. Алексеевым определение категории «правовое регулирование» как системы, объединяющей в себе ее составные элементы — правовые средства, образуемые для гарантированного достижения правового результата, является на сегодняшний день общепринятым. Такой же точки зрения придерживаются многие теоретики права: В.В. Лазарев, С.В. Липень<sup>2</sup>, А.Б. Венгеров, В.М. Сырых<sup>3</sup> и др.

Изложенные подходы теоретиков права к пониманию категории «правовое регулирование» как совокупности правовых средств, включающих правовые нормы, правовые отношения, акты реализации прав и обязанностей, приводят к однозначному выводу. Этим понятием охватывается правотворческая, правореализационная и правоохранительная деятельность государственных органов.

Правовому регулированию имманентно присущи неукоснительность, гарантированность реализации правовых норм, что достигается объединением в общую юридическую конструкцию правовых норм разных отраслей права.

Для создания такой единой юридической конструкции правотворческий орган посредством издания соответствующих правовых норм охватывает правовым воздействием все субъекты (объекты) общественных отношений, устанавливает их правовые статусы, правила их поведения (функционирования), а также определяет нормативно-правовые гарантии реализации правовых статусов, соблюдение участниками правоотношений установленных правил поведения (к таким гарантиям принято относить юридические, организационные, инфраструктурные, материально-технические, финансовые и др.)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002. С. 264.

<sup>2</sup> См.: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 370.

<sup>3</sup> См.: Сырых В.М. Проблемы теории государства и права. М., 2008. С. 194.

<sup>4</sup> См.: Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 19.

Понятие «правовое регулирование» характеризуется как внутриконтрукционным единством, так и различием средств правового регулирования, возможность применения которых определяется спецификой правоотраслевой принадлежности общественных отношений.

Правовые средства — это такие институциональные образования (установления, формы) правовой действительности, которые в своем реальном функционировании, использовании в процессе специальной правовой деятельности приводят к достижению определенного результата в решении социальных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на определенном этапе<sup>1</sup>.

Принципиальная особенность административно-правового регулирования состоит в том, что оно имеет свой собственный предмет — особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. деятельности публичной администрации. Сущность административно-правового регулирования — в целенаправленном воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств регулирования, закрепленных в нормах действующего законодательства<sup>2</sup>.

В административно-правовом регулировании используется стандартный набор правовых средств: административно-правовые нормы, применение норм административного права, административно-правовые отношения.

В результате действия и применения административно-правовых норм возникают административные правоотношения, что и является конечной целью административно-правового регулирования. Они содержат в себе права, обязанности и ответственность субъектов отношений.

Некоторые авторы в механизм административно-правового регулирования включают такие элементы, как «правосознание и законность»<sup>3</sup>, «правосознание и правовая культура»<sup>4</sup>, что не согласует-

<sup>1</sup> См.: Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: Юнити—Дана, 2004. С. 103; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Изд-во М.Ю. Тихомирова, 2005. С. 159.

<sup>3</sup> Попов Л.Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 69 и след.

<sup>4</sup> Долгополов А.А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1. С. 26 и след.

ся с общей доктриной правового регулирования. Теория права, формируя общее понятие «правовое регулирование», не рассматривает детали отдельных общих элементов его механизма, в данном случае не акцентирует внимание на роли субъектов правореализационного процесса, что представляется методологически правильным.

Сущность административно-правового регулирования — в регламентации сферы деятельности государственной администрации, ее функций и полномочий. При исполнении своих функций должностные лица органов исполнительной власти должны соблюдать закон, претворять правовые требования в жизнь точно так же, как и граждане и организации.

Поэтому не требуется включать в механизм административно-правового регулирования в качестве его специальных элементов правосознание и правовую культуру. Здесь мы солидарны с проф. А.П. Шергиным: «Ни правовая культура, ни правосознание, являясь внутренними интеллектуальными составляющими, не обладают качеством регулятора общественных отношений»<sup>1</sup>.

Теория права правильно определяет понятия «законность», «правосознание» и «правовая культура» как самостоятельные юридические конструкции, занимающие свое самостоятельное место в системе правопорядка.

Понятие «административно-правовое регулирование» еще не раскрывает всего многообразия способов юридического воздействия на отношения в сфере государственного управления, не дает полного представления «об атмосфере», в которой приходится функционировать органам исполнительной власти и другим субъектам административно-правовых отношений.

В административно-правовом регулировании необходимо учитывать динамику и многообразие объектов и субъектов регулирования и в этих целях дифференцировать административно-правовые средства регулирования для достижения состояния упорядоченности отношений в соответствующих ситуациях.

Специфика объекта административно-правового воздействия и используемых для этого административно-правовых средств в науке административного права выражается понятием «административно-правовой режим», которое производно от общей категории «правовой режим».

**Общая характеристика правового режима.** Понятие «правовой режим» подвергалось исследованию многими теоретиками права (С.С. Алексеев, В.Б. Исаков, А.В. Малько, Н.И. Матузов, И.С. Са-

---

<sup>1</sup> Шергин А.П. Указ. соч. С. 102.



мошенко и др.). Исследованию правовых режимов посвящены диссертации Э.Ф. Шамсумовой, О.С. Родионова, Е.С. Болтановой и др.

И вместе с тем исследователи констатируют отсутствие на сегодняшний день общепринятого определения понятия правового режима, его сущности и содержания<sup>1</sup>. И это несмотря на то, что сам термин «режим» в различных словосочетаниях широко используется в законодательстве, регулирующем отношения в разных сферах жизни российского общества.

В одних работах термином «правовой режим» обозначается законность<sup>2</sup>, в других — порядок<sup>3</sup>, в третьих — специальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств<sup>4</sup>. Иногда сюда включают и комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств.

В юридической литературе имеется и более широкий подход к определению понятия «правовой режим». Так, например, Д.Н. Бахрах полагает, что правовой режим — это очень широкое юридическое понятие, которое означает, что действия и возникающие при этом отношения урегулированы правом<sup>5</sup>, и ничего более.

Н.И. Матузов и А.В. Малько рассматривают правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Это система условий и методов осуществления правового регулирования, как бы «распорядок» действия права, это функциональная характеристика права<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: Шамсумова Э.Ф. Правовой режим (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2014.

<sup>2</sup> См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Резвых В.Д., Скляров И.А. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования. Горький, 1977. С. 5.

<sup>4</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. С. 152.

<sup>5</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 13.

<sup>6</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.



Многообразие смыслов термина «правовой режим» М.А. Рыльская объясняет недостаточной проработкой обозначаемых им понятий, а также тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов — явлений, процессов, условий — авторы вместе с использованием различных дефиниций стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно и точно отражают складывающуюся обстановку<sup>1</sup>.

На наш взгляд, причина разнообразных подходов к определению понятия «правовой режим» лежит глубже. Дело в том, что «правовые режимы» активно используются для правового регулирования общественных отношений в самых разных сферах. Если в прошлом указанная категория была характерна в основном для административного права, то теперь ее активно «осваивают» и другие отрасли, как публично-правовые, так и частноправовые.

При помощи правовых режимов определяются правовое состояние тех или иных объектов права, особенности правового статуса субъектов, политическое и государственное состояние<sup>2</sup>. При их помощи может регулироваться как обычная жизнедеятельность, обычное правовое состояние объектов права, так и исключения из общего правила.

Причем сфера применения правовых режимов постоянно расширяется, что обусловлено более полным регулированием некоторых уже давно существующих отношений (например, предпринимательских), с одной стороны, и распространением сферы правового регулирования на все новые виды деятельности, отношения людей (космическое право, режим Антарктики и т.д.) — с другой.

Соответственно в пределах каждой отрасли права «определяется своеобразный юридический режим, регламентирующий правовое положение субъектов права, устанавливающий законные способы реализации прав и исполнения юридических обязанностей, государственно-правовые меры, направленные на неукоснительную реализацию правовых норм в конкретных отношениях. Отрасль права содержит полный набор юридических средств, призванных обеспечить эффективное действие как отрасли в целом, так и каждого его компонента на уровне правовых институтов и конкретных норм права. При этом для каждой отрасли характерен специфический, только ей присущий набор юридических средств правового регулирования, что позволяет не только объединить нормы права в единое целое, прида-

<sup>1</sup> См.: Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 3.

<sup>2</sup> Это справедливо констатируют многие авторы (Н.И. Матузов, А.В. Малько, О.С. Родионов, М.А. Рыльская, Л.К. Терещенко и др.).

вать им упорядоченный, системный характер, но и отличать одну отрасль права от другой»<sup>1</sup>. Поэтому исследователи обязаны объективно подходить к определению понятия «правовой режим» с позиций внутриотраслевого характера. На это обстоятельство справедливо обращали внимание многие ученые (среди административистов, например, Ю.А. Тихомиров, А.А. Долгополов).

Вместе с тем регулирование определенных совокупностей общественных отношений требует согласованного применения правовых норм разной правоотраслевой принадлежности. «В законодательстве возрастает удельный вес актов с комплексными нормами. Включение в тексты законов норм разных отраслей права не нарушает принцип их «нормативной чистоты». К тому же происходит заимствование методов «партнерских отраслей», когда договорный метод находит применение в конституционном и административном праве, когда судебная защита становится универсальной для всех субъектов права»<sup>2</sup>.

Объединение правовых норм разной правоотраслевой принадлежности в общую юридическую конструкцию в целях регулирования конкретной совокупности общественных отношений и принято именовать «правовым режимом».

В качестве общего понятия «правовой режим» рассматривается многими авторами как «функциональная характеристика права, особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»<sup>3</sup>. В другой статье Н.И. Матузов и А.В. Малько характеризуют правовой режим как систему «условий и методов осуществления правового регулирования, как “распорядок” действия права»<sup>4</sup>.

С.С. Алексеев особо подчеркивал: правовой режим является глубоко содержательным правовым явлением, связывающим воедино целостный комплекс правовых средств в соответствии со способами правового регулирования, его типами. О сущности правового режима и его основных чертах С.С. Алексеев писал: «Правовой режим самым общим образом можно определить как порядок регулирова-

<sup>1</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 190.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

<sup>3</sup> Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19.

<sup>4</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч.

ния, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования. В рамках каждого режима присутствуют все перечисленные способы правового регулирования, один из которых является доминирующим в зависимости от направленности режима. В частности, исходя из степени “жесткости” режима, его понятие может включать наличие известных ограничений»<sup>1</sup>.

Рассматривая правовой режим как комплексное институционное образование в праве, С.С. Алексеев следующим образом характеризовал специфику его правового инструментария.

«Правовой режим — это комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств. Правовой режим задается параметрами двоякого рода: во-первых, особым социальным статусом регулируемых им общественных отношений (социальный режим объекта), обособливающих, как правило, специфическими целями и задачами; во-вторых, использованием особой правовой материи, закрепляющей принципы, формы и методы деятельности, права и обязанности субъектов»<sup>2</sup>.

Аналогичным образом трактует понятие «правовой режим» и В.Б. Исаков, определяя его как социальный режим некоторого объекта (явления, процесса, социальной подсистемы), закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Раскрывая далее это определение и основываясь на значении французского термина *regime* (т.е. управление, регулирование), В.Б. Исаков обращает внимание на такую существенную особенность правового режима, как его целенаправленность и поясняет, что непосредственно социальный режим представляет собой относительно устойчивое взаимоотношение некоторого социального объекта (явления, процесса, подсистемы) с другими социальными объектами, обеспечивающее достижение некоторых целей. При этом В.Б. Исаков подчеркивает, что самым сложным элементом правового режима является его содержание, отражающее связь объекта (носителя), уровень нормативной регламентации»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

<sup>2</sup> Там же. С. 186.

<sup>3</sup> См.: Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 289.

В качестве основных признаков правовых режимов как организационной части государственных и политических режимов А.В. Малько и О.С. Родионов выделяют следующие: устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права; представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием; создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений<sup>1</sup>.

При этом, по мнению некоторых авторов (например, О.С. Родионова), сущность правовых режимов в том и состоит, что они «создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов отдельных субъектов права»<sup>2</sup>.

Такого рода подходы к определению понятия «правовой режим» представляются чрезмерно широкими, они как бы отождествляют правовой режим с категорией «правовое регулирование», что затрудняет выделение специфических признаков правового режима.

Как специфический вид правового регулирования правовой режим может включать запреты и определенные ограничения. На этом основании А.В. Малько выделяет такой вид правового режима, как правовой режим ограничения, в свою очередь, подразделяющийся на обязывающий, запрещающий, наказывающий и другие режимы. К самым жестким правовым режимам ограничений автор относит режимы чрезвычайного и военного положения, предусматривающие «лимитирование» прав и свобод граждан<sup>3</sup>.

Полагаем, что такой подход к конструированию режимов ограничений является необоснованным. Правовых режимов ограничений вообще не существует. Скажем, все административные режимы включают в себя те или иные правоограничения. Но сущность и назначение этих режимов не в этом<sup>4</sup>. Оценка упомянутых административных режимов как ограничительных не основана на законах и

<sup>1</sup> См.: Малько А.В., Родионов О.С. Указ. соч. С. 19; Родионов О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 157.

<sup>2</sup> Родионов О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики. С. 157.

<sup>3</sup> См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 2006.

<sup>4</sup> См.: Пчелинцев С.В. Пределы ограничений прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов: современные подходы // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 3 и след.

искажает их содержание. Эта точка зрения не была поддержана ни одним исследователем правовых режимов.

Основываясь на изложенном, можно сделать вывод о том, что правовая доктрина в наиболее общей форме понятие «правовой режим» определяет как специфический порядок правового регулирования, включающий комплекс характерных правовых способов объединения взаимодействующих запретов, ограничений, разрешений, обязываний, дозволений, предписаний о порядке реализации прав, рекомендаций, санкций и других правовых средств, что создает особую форму правового регулирования, обусловленную содержанием соответствующих общественных отношений.

В общем виде «режимной» форме правового регулирования свойственны: особый порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, санкции, способы их реализации, а также действие единых принципов, общих положений, распространяющихся на эту совокупность норм, образующих правовой режим. Иначе говоря, понятие «правовой режим» кратко можно определить как совокупность разного рода правил поведения субъектов общественных отношений, организационных мероприятий, гарантий их реализации, установленных для достижения поставленной цели.

#### **§ 4. ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Как видно из изложенного, вопрос о понятии «правовой режим» в теории права решается в связи с характеристикой предмета и механизма правового регулирования общественных отношений. Предмет и механизм административно-правового регулирования, как уже отмечалось, весьма специфичны. Поэтому, хотя в теоретическом плане понятие «административно-правовой режим» близко примыкает к общему понятию «правовое регулирование» и особенно к понятию «правовой режим», в системе административного права административно-правовой режим абсолютно самостоятельный юридический институт административного права. Он имеет свои особые цели, содержание, управленческие механизмы и санкции.

Критика А.П. Шергиным Ю.А. Тихомирова о спорности включения административно-правовых режимов в систему административно-правового регулирования не соответствует правовой действительности. Административно-правовой режим — реальный особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур дея-

тельности. «Особость» этого вида регулирования в комплексе мер, закрепляемых в регулятивных нормах, устанавливающих специальные правила поведения, правовые стимулы, правоограничения (запреты, предписания, преференции и т.д.).

Сущность административно-правовых режимов как особой разновидности правовых режимов в самом общем виде состоит в том, что они предназначены для обеспечения функционирования как всех институтов административного права — органы исполнительной власти, государственная служба, административная ответственность и т.д., так и других институтов иных отраслей права и межотраслевых институтов (право собственности, предпринимательство и т.д.).

Все правовые режимы, формируемые в интересах регулирования административно-правовых отношений, носят императивный характер несмотря на то, что могут объединять в себе правовые нормы разных отраслей права, но их правомерно обозначать термином «административно-правовые режимы».

А.А. Долгополов обоснованно отмечает: «Поскольку совокупность правовых норм, устанавливаемых различными методами правового регулирования, объединенных режимным правовым регулированием, имеет общую императивную направленность, такую форму правового регулирования следует отнести к режимному административно-правовому регулированию»<sup>1</sup>.

Объект управленческого воздействия административно-правового режима специфичен: это комплекс связей и отношений между множеством субъектов с обязательным участием уполномоченных органов исполнительной власти, с принуждением (предотвращением), ликвидацией негативных тенденций и последствий нежелательных условий в этих связях и отношениях.

Самое главное, что характеризует административно-правовой режим, — это его связанность с государственно-управленческой деятельностью, функционированием органов исполнительной власти. Административно-правовые режимы, направленные на регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, всегда имеют ярко выраженный императивный характер.

Они могут использоваться для установления необходимых содержательных особенностей правового регулирования конкретного участка управленческой деятельности, определения набора специфических юридических средств, опосредующих существование и функционирование тех или иных объектов управленческого воздей-

---

<sup>1</sup> Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования. С. 21.

ствия. При этом им отводится наиболее важная роль: непосредственное осуществление государственно-властного воздействия на общественные отношения; обеспечение стабильности; защита прав и охраняемых законных интересов и др.

Таким образом, административно-правовой режим представляет собой особый вид режима, «встроенный» в рамки общего административно-правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, организационных мероприятий, установленных для достижения поставленных временных или постоянных целей: выполнения определенных функций, действий государственными органами, организациями, гражданами; защиты публичных и личных интересов, субъективных прав граждан; обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и т.д.

Как видно из анализа основных подходов к определению понятия «административно-правовой режим», наука административного права в целом исходит из правильных методологических позиций в определении сущности административно-правовых режимов как явления, универсального для государственного управления, необходимого элемента организации государственного управления и эффективного инструмента самой государственной деятельности (Ю.А. Тихомиров, Д.Н. Бахрах, С.М. Петров, Р.Ф. Идрисов, Н.С. Розанов, С.С. Маилян, Д.С. Жданкин и др.).

Сущность административных режимов «лежит в плоскости объективных закономерностей управления, обеспечивающих достижение его целей, поддержание устойчивого состояния системы управления и протекающих в ней управленческих процессов»<sup>1</sup>.

Соответственно в своем исходном и наиболее абстрактном толковании административно-правовой режим — это особый порядок в системе государственного управления. Он представляет собой «особый вид регулирования, в рамках которого создается особая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния»<sup>2</sup>.

Административно-правовые режимы вводятся исключительно в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Жданкин Д.С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 11.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2005. С. 377.

<sup>3</sup> Существует множество фактических оснований, обуславливающих социальную потребность в оперативном введении административно-правовых режимов: тех-



Они вводятся для учета специфики и особого характера групп общественных отношений, а также для создания особых подходов к регулированию тех сфер, которые неэффективно или нецелесообразно регулировать в обычном административно-правовом порядке, особенно если регулируемые отношения носят комплексный характер.

Д.Н. Бахрах в свое время справедливо отмечал: тем самым подчеркивается, что, во-первых, в конструировании этих режимов принимают участие нормы нескольких отраслей права — конституционного, административного и т.д., во-вторых, эти режимы затрагивают разные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования<sup>1</sup>.

Сложный, комплексный характер объекта регулирования, его определенная самостоятельность предполагают и комплексность регулирования. Административно-правовой режим как раз позволяет в наилучшей степени обеспечить комплексный способ регулирования соответствующих общественных отношений, объединяя и дифференцируя средства в зависимости от характера регулируемых общественных отношений, целей и задач, стоящих перед правоприменителем, сформировать адекватный юридический инструментарий для регулирования определенной группы отношений.

По своей роли в государственном управлении административно-правовые режимы дифференцируются на виды деятельности, не являющиеся непосредственно управленческими, обеспечивающие необходимое состояние определенных объектов (например, режим государственной безопасности, режим общественной безопасности) и непосредственно управленческие режимы, ориентированные на обеспечение нужд самого государственного управления (например, режим информационной безопасности). Отсюда следует, что административно-правовые режимы — это одновременно и динамика (вид государственной управленческой и регуляторной деятельности),

---

нические средства и технологические процессы (машины, механизмы, приборы, энергетические и иные установки, технологии, вводимые людьми для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей); стихийные силы природы (пожары, землетрясения, ураганы и иные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей); вещества, предметы, объекты (подпадающие под так называемую государственную разрешительную систему — оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества); действия или бездействие физических лиц (создающие реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям, например, применение оружия и эксплуатация неисправных транспортных средств).

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 415.



и статика (результаты этой деятельности) — особые государственные состояния объектов, процессов и т.д.

До недавнего времени в доктрине административного права сущность административно-правовых режимов усматривалась исключительно в определении внутрисубъективных мер, создающих необходимые условия для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам (В.Б. Рушайло, И.С. Розанов, В.В. Ласточкин, М.А. Рыльская, Р.А. Жданкин, Р.А. Марченко и др.).

В контексте новейших нормативных правовых актов (2010–2015 гг.) такой подход уже не отражает многогранности объектов административно-правовых режимов и новых способов воздействия на них. Содержание административно-правовых режимов меняется в направлении создания благоприятных условий для развития демократии, социальной справедливости и гарантирования реализации прав и законных интересов личности. Так, цель ряда новых административно-правовых режимов, применяемых в сфере инновационной деятельности государства и сфере предпринимательской деятельности, определяется как оптимизация баланса частных и публичных интересов, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, установление правового статуса ее объектов и субъектов, формирование системы поддержки разработки и реализации программ инновационного развития и др.<sup>1</sup>

В наиболее общем виде правовая и организационная структура любого административного режима включает в себя определение: целей режима; компетенции субъектов, уполномоченных на реализацию режима; порядка функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти в сфере действия режима; полномочий органов местного самоуправления в сфере режимной организации; специальных полномочий субъектов режимной организации в части нормативного правового регулирования, осуществления контроля и надзора за мероприятиями и мерами, составляющими данный режим; полномочий непосредственных исполнителей режима; порядка деятельности организаций и поведения граждан в условиях дей-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральные законы от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127; от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26; от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. V). Ст. 7070.

ствия режима; потребностей в издании соответствующих нормативных правовых актов; порядка финансирования и компенсации расходов на осуществление режимных мер по вертикали органов исполнительной власти, а также в отношении органов местного самоуправления, организаций, граждан.

В структуру административного режима включаются режимные мероприятия, реализуемые уполномоченными (организующими) субъектами административно-правовых режимов: создание штабов, нештатных подразделений, центров, наблюдательных советов и других структур, регистрация деятельности в режимных сферах, предоставление разрешений, регистрация отдельных категорий лиц, обеспечение необходимого учета и контроля некоторых видов деятельности, прямое запрещение отдельных установлений, применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений, причем при строгом соблюдении установленных гарантий законных прав и интересов лиц, попавших в сферу действия того или иного режима, и др.

Цель режимных мероприятий — упорядочение соответствующей деятельности, недопущение отклонений от установленного в этих интересах порядка деятельности, выявление факторов, способных причинить ущерб охраняемым интересам, предупреждение и пресечение действий лиц, нарушающих режимные требования или склонных к их совершению, и др.

По этой причине в структуре режимных мероприятий важное место занимает их планирование. Предметное содержание этих мероприятий можно определить как обеспечение обычной жизнедеятельности людей, производственной деятельности в ординарной ситуации, но с учетом вероятности или возможности нарушения охраняемых режимом интересов.

Система режимных мероприятий планируется и формируется применительно к каждому режиму при помощи правовых установлений, отражающих специфику режимной сферы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, Правила разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, утв. приказом МЧС России от 28.12.2004 № 621, устанавливают общие требования к планированию мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов, а также определяют порядок согласования и утверждения планов мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и соответствующих им календарных планов оперативных мероприятий при угрозе или возникновении чрезвычайной ситуации для функ-

Общее режимное оформление таких основных мероприятий предусматривается в федеральных законах или постановлениях Правительства РФ<sup>1</sup>.

Основываясь на новых административно-правовых режимах следует констатировать изменения в комбинировании способов регулирования режимного порядка деятельности субъектов права. Для значительного числа административно-правовых режимов, характерны «жесткие» способы регулирования — запреты, правоограничения, обязывания, распоряжения и т.д., создающие те или иные ограничения для субъектов права. В науке административного права они именуется специальными (экстраординарными) административно-правовыми режимами<sup>2</sup>.

Вместе с тем появились новые виды административно-правовых режимов, основанные на преференциях (от франц. *preference* — предпочтение). Сущность административно-правовых режимов зон территориального развития<sup>3</sup>, территорий опережающего развития<sup>4</sup>, свободного порта<sup>5</sup>, промышленно-производственных, технико-внед-

---

циональных и территориальных подразделений МЧС России и организаций (независимо от формы собственности), осуществляющих разведку, добычу, переработку, транспортировку, хранение и использование нефти и нефтепродуктов.

<sup>1</sup> Так, Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648) в ст. 7 устанавливает, что планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588) в ст. 10 предусматривает, что организации, эксплуатирующие опасный производственный объект, обязаны планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте.

<sup>2</sup> См. подробнее: Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72; Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М.: Инфра-М, 2016. С. 43.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» // СЗ РФ. 2013. № 16. Ст. 1955.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4338.

#### § 4. Основные признаки административно-правовых режимов

ренческих, туристско-рекреационных и других особых зон<sup>1</sup>, инновационных центров<sup>2</sup>, энергомашиностроительных, медицинских и других кластеров<sup>3</sup> и проч. состоит не в ограничениях субъектов права, а в предоставлении им различных преференций: дополнительных прав, освобождения от некоторых обязанностей, государственных гарантий; передаче материальных ценностей, предоставлении разнообразных благоприятных возможностей реализации субъектами своих прав и частных интересов и т.д.<sup>4</sup> Однако эти преференции субъектам права — носителям режима предоставляются при соблюдении соответствующих условий и ограничений. В этом особенность преференциальных административно-правовых режимов.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3951; постановление Правительства Республики Башкортостан от 05.10.2010 № 378 «О создании энергомашиностроительного кластера в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания-Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 1 (343) Ст. 56.

<sup>4</sup> Так, единственный в России инновационный центр — «Сколково» — получил беспрецедентный административно-правовой режим. Для участников инновационного центра предусмотрены: таможенные и налоговые льготы; возможность применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета; особый порядок перевода земельных участков в категорию земель населенных пунктов; специальный порядок регулирования градостроительной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, технического регулирования, размещения и распространения рекламы. Более того, медицинская и образовательная деятельность на территории «Сколково» осуществляется медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, и негосударственными образовательными учреждениями на основании разрешений, выданных управляющей компанией, без получения ими лицензий на соответствующие виды деятельности и государственной аккредитации. В целом административно-правовой режим «Сколково» можно охарактеризовать как самый преференциальный благоприятный для инновационной деятельности на сегодняшний день. В российском законодательстве встречается также понятие кластера — объединения территорий, в частности совокупности особых экономических зон одного или нескольких типов, которая определяется Правительством РФ и управление которой осуществляется одной управляющей компанией. В рамках кластера не формируется специальный правовой режим предпринимательской и инновационной деятельности, хотя и присутствует совокупность льгот, характерных для территорий с таким правовым режимом.

Одной из первых в юридической литературе предприняла попытку анализа сущности и содержания новых режимов Г.С. Беляева<sup>1</sup>. Автор определяет их как режимы, основанные «на преимуществах», хотя в федеральных законах о соответствующих режимах используется другой термин — «преференции».

Преференции — предоставление государством льгот и приоритетов субъектам режимных отношений. Понятие «преференции» является более широким — включает преимущества, льготы, особые условия использования объектов. Преференции предоставляются государством на основе законодательства для поддержки определенных видов деятельности.

В соответствии с законодательством новые режимы, вводимые в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития, создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения и т.д., следует именовать «преференциальными административно-правовыми режимами», или «административно-правовыми режимами, основанными на преференциях».

Г.С. Беляева, исследуя новые правовые режимы с позиций общетеоретического измерения, оставила без внимания вопрос об их правоотраслевой принадлежности.

На наш взгляд, правильная оценка режимов особого правового регулирования отношений, связанных с государственной поддержкой инновационной, инвестиционной деятельности, развития высокотехнологичных отраслей экономики и созданием для этих целей специальных территорий с особым порядком осуществления предпринимательской и других видов деятельности, а также учреждением особых структур управления, возможна исключительно через «призму» административно-правовых режимов.

Для устойчивого решения инновационных, инвестиционных и других современных задач социально-экономического развития государственное управление испытывает острую потребность в особых регулятивных свойствах административно-правовых режимов. Это позволяет эффективно организовывать деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, высших исполнительных органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в рамках их компетенции, а также других субъектов права в сфере развития инноваций; направлять их волю на достижение целей режима.

---

<sup>1</sup> См.: Беляева Г.С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1073.

#### *§ 4. Основные признаки административно-правовых режимов*

В рамках преференциального административно-правового режима субъекты инновационных отношений (наблюдательные советы, органы исполнительной власти и местного самоуправления, управляющие компании, хозяйствующие субъекты, резиденты, индивидуальные предприниматели, граждане и др.) имеют возможность эффективно осуществлять предусмотренную режимом деятельность, осуществлять инвестиции в рамках установленного порядка и тем самым удовлетворять собственные частные интересы.

Преференциальные административно-правовые режимы в сфере развития инноваций позволяют объединять и дифференцировать административно-правовые нормы и организационные меры, образующие соответствующий режим, в зависимости от предмета, целей и задач соответствующего режима.

Действующие преференциальные административно-правовые режимы направлены на стимулирование в основном инновационной деятельности государства, создание условий для обеспечения безопасности в этой сфере для личности, общества и государства. Но такого рода модификация административно-правовых режимов имеет перспективы широкого применения и в других сферах государственной деятельности. Так, публичные услуги признаны главным социальным мандатом государства и его институтов. Очевидно целесообразно вводить режимы, связанные с оказанием публичных услуг, прежде всего государственных услуг гражданам и юридическим лицам.

При всем своеобразии преференциальных административно-правовых режимов и содержащихся в них комбинаций юридических, организационных и иных средств регулирования для них характерны все типичные признаки административно-правовых режимов: нормативные правовые акты, устанавливающие специальный порядок деятельности в тех или иных сферах общественных отношений; уполномоченные субъекты, наделенные полномочиями формировать и (или) реализовывать соответствующий режим; детальная регламентация деятельности всех субъектов, подпадающих под действие режима; контроль, надзор за деятельностью и действиями в рамках режима; запреты, правоограничения, дозволения, преференции целевого стимулирования субъектов, действующих в условиях режима; специальные организационные, информационные, материальные, финансовые, технические и другие средства.

Краткое общее определение наиболее характерного признака административно-правового режима, выражающего его сущность, может быть представлено в следующем виде: это особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (запретов, правоограниче-

ний, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятия ограничений, поощрений, приоритетов и т.д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций, процессов с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления.

Все административно-правовые режимы, в том числе основанные на преференциях, являются императивными, предусматриваемые ими требования и условия не могут быть изменены ни по усмотрению участников режимных правоотношений, ни по усмотрению уполномоченных органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Их сущность и назначение не зависят от наличия в их содержании разрешений, дозволений, преференций и иммунитетов. Содержание конкретных административно-правовых режимов определяется их целевым назначением, характером и особенностями объекта режима.

## **§ 5. ОБЩАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

В содержании административно-правовых режимов первостепенное значение имеет юридический контекст: нормативное определение правил поведения и деятельности в режимных сферах, система предоставления прав, запретов, разрешений; порядок регистрации определенных видов, отдельных категорий лиц; учет и контроль определенных видов деятельности; прямое запрещение отдельных действий, некоторых видов деятельности, прямое запрещение отдельных установлений и применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц, попавших в сферу действия того или иного режима<sup>2</sup>.

Органы, уполномоченные на введение и обеспечение функционирования соответствующих административно-правовых режимов, заинтересованы в формировании надлежащей нормативно-правовой базы. Иначе они могут оказаться в «режиме бездеятельности», или самоуправства, превышении должностных полномочий, использовании противоправных форм и способов, в искажении целевых установок режима и ошибочной ориентации деятельности в большей

---

<sup>1</sup> Выполнение режимных требований исключает саморегулирование. Это положение обязательно для всех административно-правовых режимов, а не только для специальных, как считает Д.В. Осинцев. См.: Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 45.

<sup>2</sup> Розанов И.С. Указ. соч. С. 88, 89.



степени, чем этого требуют задачи режима. Неотложные режимные меры, принимаемые в период террористических актов в Москве, хотя несомненно были оправданы соображениями целесообразности, тем не менее имели определенные юридические погрешности, ущемляли законные интересы и права тысяч граждан России. Это многократно отмечалось в периодической печати и научной литературе. Действия уполномоченных органов основывались на нормативных правовых актах, принятых Правительством и Мэром Москвы, которые не в полной мере соответствовали нормам Конституции РФ и законам об условиях пребывания в г. Москве<sup>1</sup>.

Режимное административно-правовое регулирование носит сложный комплексный характер. Это вызвано тем, что в условиях каждого административно-правового режима действует множество субъектов. Естественно, при этом возникает множество общественных отношений, являющихся предметом не только административно-правового регулирования, но и актов другой правоотраслевой принадлежности.

Основная юридическая цель любого административно-правового режима — обеспечение правопорядка — правомерного поведения всех субъектов, действующих в условиях режима, предупреждение и пресечение любых отклонений в режимных сферах жизнедеятельности.

Закрепление цели любого административно-правового режима означает: определение социально-правового состояния объектов воздействия; обеспечение эффективности государственной управленческой деятельности; правовое регулирование взаимоотношений между участниками управленческих отношений с учетом их административно-правовых статусов; реализация нормативно закрепленной совокупности правил, подлежащих неукоснительному соблюдению субъектами правоотношений.

Юридическую конструкцию административно-правовых режимов образуют три совокупности правовых норм, которые содержатся в нормативных правовых актах разных иерархических уровней и разного правового содержания.

Среди них принято выделять нормативные правовые акты, которые образуют нормативную основу административно-правовых режимов.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Москвы от 21.09.1999 № 875 «Об утверждении временного порядка перемещения лиц, злостно нарушающих правила регистрационного учета, за пределы города Москвы к месту их постоянного проживания» // Вестник Мэрии Москвы. № 22. 1999; распоряжение Мэра Москвы от 13.09.1999 № 1007 «О неотложных мерах по обеспечению порядка регистрации граждан, временно пребывающих в г. Москве» // Вестник Мэрии Москвы (приложение), август 2000 (документ утратил силу в связи с изданием распоряжения Мэра Москвы от 17.03.2014 № 204-РМ и др.



Они устанавливают правила поведения субъектов режимных правоотношений и таким образом выполняют регулятивную роль соответствующего административно-правового режима. Другие нормативные правовые акты содержат гарантии административно-правовых режимов, обеспечивают их реализацию и таким образом выполняют охранительную функцию по отношению к режимным правилам<sup>1</sup>.

Административно-правовые режимы, как правило, формируются комплексом нормативных правовых актов разной иерархической принадлежности и разной юридической силы. Исходной основой этого комплекса является Конституция РФ, которая предусматривает общие принципы государственного управления в стране (принцип приоритета прав и свобод человека, принцип законности, принцип возмещения ущерба, причиненного публичной властью; общие принципы публичного управления — эффективность, рациональность, оперативность, экономичность и др.), а также содержит положения, являющиеся правовой основой конкретных административно-правовых режимов. Например, ст. 63 и 89 Конституции РФ образуют правовую основу административно-правового режима миграционной сферы.

В отношении отдельных административно-правовых режимов исходную правовую основу образуют международные договоры<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. С. 177; Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 10.

<sup>2</sup> Так, к числу источников регламентирующих режимы чрезвычайного и военного положения относятся: Устав Организации Объединенных Наций, Лондонская Конвенция об определении агрессии (вместе с протоколом подписания) от 03.07.1933, Модельный закон «О чрезвычайном положении», принятый в г. Санкт-Петербурге 13.06.2000 постановлением № 15-15 на 15-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Решение Совета глав правительств СНГ «Об утверждении положения о Межгосударственном совете по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера» от 24.09.1993 и некоторые другие.

Режим ограничения полетов в России регулируется Чикагской конвенцией о международной авиации 1944 г., Договором по открытому небу 1992 г. (Хельсинки), Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., в соответствии с которыми установлены определенные запреты и ограничения на полеты Воздушным кодексом Российской Федерации 1997 г., Законом о государственной границе и др., а также ведомственными актами (например, Правилами «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утв. приказом Минтранса России от 01.07.2009 № 128).

Основополагающими документами для формирования режима приграничного сотрудничества принято считать многостороннее Генеральное соглашение о тарифах и торговле, заключенное в 1947 г. (ГАТТ-47), и Европейскую рамочную конвенцию по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ и властей, подписанную в Мадриде 21.05.1980. Вступила в силу для России 05.01.2003.

## § 5. Общая юридическая конструкция административно-правовых режимов

Нормативная правовая основа административно-правовых режимов определяется также конституционными федеральными законами, федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, приказами и другими актами федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств.

Многоуровневая юридическая конструкция административно-правового режима призвана обеспечивать детальную правовую регламентацию деятельности государственных органов, организаций и поведения граждан в режимных условиях. Законы регулируют общественные отношения в наиболее важных сферах социальной жизни, административные акты конкретизируют положения законов, обеспечивают эффективность применения законов.

Как позитивную тенденцию следует оценивать замену широко используемой раньше подзаконной, нередко ведомственной регламентации административно-правовых режимов федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административно-правового режима, направлены на решение широкого круга режимных задач:

- определение органов исполнительной власти, уполномоченных обеспечивать устойчивое функционирование режима, и регламентация порядка их деятельности;
- установление правового статуса субъектов в структуре режима и регулирование их действий путем комбинации юридических средств;
- установление режимных правил с учетом специфики объектов правового регулирования;
- установление порядка реализации режимных правил в целях обеспечения возможности функционирования объекта режимного регулирования (получение разного рода разрешений, лицензий, сертификатов, установление порядка регистрации на различные виды деятельности и т.д.);

---

Ратифицирована Федеральным законом от 22.07.2002 № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3008.

На основе европейского опыта и нормативных документов ГАТТ-47 и Европейской рамочной конвенции формировалась правовая база режима приграничного сотрудничества сначала Советского Союза, а затем и России. Одним из первых было Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Турецкой Республики о приграничной и прибрежной торговле (Москва, 06.07.1989) // Собрание постановлений Правительства СССР. 1990. № 3. Ст. 6.

– определение системы организационных, юридических, материально-технических гарантий, обеспечивающих функционирование режима;

– определение системы контроля со стороны органов исполнительной власти за соблюдением режимных правил;

– установление ответственности за нарушение режимных правил.

Особо подчеркнем значение определения цели режима, которая выступает основным ориентиром для всех видов и уровней регулирования соответствующего режима. Цель режима — та «лакмусовая бумажка», по которой должна проверяться корректность регламентации всех компонентов режима. Цель установления режима имеет нормативный характер, и все иные нормы, образующие режим не должны ей противоречить.

Определять цель через те задачи государственного управления, решение которых будет обеспечивать соответствующий режим, нерационально. Такой прием неизбежно приведет к неустойчивости режима<sup>1</sup>.

Введение любого административно-правового режима должно осуществляться в целях исполнения каких-либо государственных функций и (или) оказания государственных услуг.

А.А. Долгополов справедливо отмечает, что «в текстах нормативно-правовых актов, формирующих тот или иной административно-правовой режим, может отсутствовать этот термин, однако при наличии указанных выше признаков режимной праворегуляции можно утверждать, что в данном случае имеет место праворегуляция посредством административно-правовых режимов»<sup>2</sup>.

Однако автор не прав в своем утверждении, что «при таком способе правового регулирования нормативно-правовыми актами субъектам правоотношений не оставляется свобода деятельности»<sup>3</sup>. В рамках административно-правового режима субъекты правоотношений (органы исполнительной власти, организации, граждане) имеют возможность эффективно реализовывать свои права и интересы, так как знают легальное русло своих действий, что способствует уменьшению и профилактике произвола и беззакония в режимной сфере. «Таким образом достигается высокая эффективность государственного управления в целях неотвратимого обеспечения правопорядка». В этом своем выводе А.А. Долгополов беспорно прав.

<sup>1</sup> См.: Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения. С. 72 и след.

<sup>2</sup> Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. С. 6.

<sup>3</sup> Там же. С. 7.

## § 5. Общая юридическая конструкция административно-правовых режимов

В юридической конструкции любого административного режима обязательно наличествует базовый нормативный акт. Такой акт «выполняет, с одной стороны, регулятивную функцию, а с другой — должен создавать нормативно-правовую основу построения всей юридической конструкции административно-правового режима»<sup>1</sup>.

Базовый нормативный акт, устанавливающий административно-правовой режим, определяет все основные аспекты структуры режима: статус субъектов и объектов режимных правоотношений; режимные правила деятельности и действий; юридические, организационные, материально-технические гарантии функционирования режима.

В соответствии с изложенным базовым нормативным правовым актом должен быть федеральный закон. В.Б. Рушайло это требование считает обязательным, поскольку административно-правовые режимы «являются определенным вторжением в сферу основных прав и законных интересов граждан»<sup>2</sup>. На наш взгляд, законодательное определение любого административно-правового режима следует считать принципиальным.

Юридическими актами, в которых закрепляются основные положения административно-правового режима должны быть во всех случаях федеральные законы, ибо режимные нормы регламентируют многоуровневые общественные отношения, касаются широких и разных слоев населения, призваны защищать личность, общество и государство от противоправных посягательств. Тенденция в этом направлении прослеживается. Все устойчивые и социально значимые административно-правовые режима вводятся и регламентируются в своих основных аспектах федеральными законами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. С. 7.

<sup>2</sup> Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 23.

<sup>3</sup> Если базовым нормативным правовым актом является федеральный закон, то в нем помимо основных положений должны содержаться соответствующие поручения Правительству РФ, министерствам, службам, агентствам, заинтересованным в реализации административно-правового режима, по поводу финансирования, материально-технического, организационного, ресурсного и информационного обеспечения гарантий функционирования административно-правового режима, в том числе формирования государственных контролирующих и надзорных органов, которые в пределах своей компетенции должны обеспечить функционирование административно-правового режима. Органами исполнительной власти могут быть созданы специальные службы для обеспечения контрольных, надзорных, регистрационных, лицензионных функций, определены их структура, численность, функции, порядок финансирования. Эти меры должны соответствовать задачам обеспечения устойчивого функционирования административно-правового режима.

Базовый нормативный правовой акт не может охватить весь спектр норм, которые определяют юридическую конструкцию административного режима. Его задача — определить систему последующих нормативных правовых актов разных иерархических уровней, замыкающих юридическую конструкцию административного режима<sup>1</sup>. В своей совокупности указанные нормативные правовые акты определяют правовые основы и содержание режима. Подзаконные акты в рассматриваемой сфере могут только развивать и конкретизировать положения закона.

При этом могут приниматься новые, а также должны учитываться ранее изданные нормативные правовые акты, в особенности это касается правовой регламентации ответственности за нарушение режимных правил. В этом случае законотворческий орган опирается на уже существующие нормы об ответственности физических и юридических лиц. Все нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административного режима, должны быть между собой согласованы, органически связаны и объединены в общую систему, образуемую разными видами нормативных правовых актов. Однако и на сегодняшний день остается верным вывод Ю.А. Тихомирова о том, что регламентация административно-правовых режимов еще не отлажена должным образом<sup>2</sup>.

Законодательством должна быть прежде всего определена современная система административно-правовых режимов. В настоящее время федеральными законами определена только система федеральных специальных режимов, хотя полностью она еще не упорядочена. Необходимо развивать законодательную базу, регулиующую порядок введения, осуществления и отмены административно-правовых режимов.

## **§ 6. РЕЖИМНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ**

При определении понятия «административно-правовой режим» следует исходить из того, что это не только «порядок» — совокупность специальных норм и правил поведения<sup>3</sup>, но и регламентированная деятельность уполномоченных органов исполнительной влас-

<sup>1</sup> См.: Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. С. 378.

<sup>3</sup> Такой точки зрения придерживается, например, Г.С. Беляева. См.: Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 13; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. С. 24.

ти по практическому воплощению режима в жизнь. Сущность режимной деятельности уполномоченных субъектов охватывается понятием «режимные мероприятия».

Термин «режимные мероприятия» употребляется в отечественных исследованиях административно-правовых режимов, особенно специальных (экстраординарных) и в нормативно-правовых актах, в которых перечисляются конкретные виды режимных мероприятий. Но определения понятия «режимные мероприятия» не существует.

На наш взгляд, под режимными мероприятиями следует понимать комплекс мер, реализуемых уполномоченными (организующими) субъектами административно-правовых режимов в целях обеспечения соблюдения установленных требований режима и выполнения возложенных на граждан и юридических лиц обязанностей.

Режимные мероприятия весьма многообразны, что обуславливается разнообразием объектов административно-правовых режимов. Тем не менее на основе единства целевого назначения административно-правовых режимов в их содержании можно выделить некоторые типовые организационные элементы, характерные для всех административно-правовых режимов.

И.С. Розанов правильно, на наш взгляд, подчеркивал, «что при проведении режимных мероприятий речь идет не вообще об упорядочении каких-либо работ, какой-либо деятельности с точки зрения технологического процесса, совершенствования управления в той или иной области и т.д., а преследуется цель сделать эту деятельность подконтрольной, не допустить отклонений от установленного в этих интересах порядка данной деятельности, предупредить, выявить и пресечь действия, наносящие ущерб охраняемым интересам»<sup>1</sup>.

По этой причине в структуре режимных мероприятий важное место занимает их планирование. Предметное содержание этих мероприятий, повторим, можно определить как обеспечение обычной жизнедеятельности людей, производственной деятельности в обычной ситуации, но с учетом вероятности или возможности нарушения охраняемых режимом публичных интересов.

Общее режимное оформление таких мероприятий, повторим, предусматривается в федеральных законах или постановлениях Правительства РФ. Деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по осуществлению режимных мероприятий носит процедурный характер и должна осуществляться, как правило, на основе административных регламентов.

---

<sup>1</sup> Розанов И.С. Указ. соч. С. 88.

Система режимных мероприятий формируется применительно к каждому режиму при помощи правовых установлений, отражающих специфику режимной сферы.

В рамках планирования и подготовки к решению разнообразных административно-организационных и материально-технических вопросов практического осуществления режима проводятся следующие мероприятия:

– подготовка сил и средств, обеспечивающих функционирование режима;

– создание специальных фондов и источников финансирования;

– оказание гуманитарной помощи;

– проведение спасательных и восстановительных работ и т.д.<sup>1</sup>

В режимных установлениях содержится *четкая регламентация порядка деятельности* в режимных областях, осуществляемая преимущественно путем определения положительных правил поведения и производства работ, которые в своей совокупности образуют определенные параметры этой деятельности, препятствующие совершению действий в ущерб государственной или общественной безопасности (например, порядок въезда и производства работ в пограничной зоне, порядок учета и работы с секретными документами)<sup>2</sup>.

В соответствующих правовых актах, которые своевременно доводятся до субъектов (участвующих сторон) каждого конкретного режима, часто определяется, какого рода разрешения и от какого органа требуются на осуществление того или иного вида режимной деятельности, какие действия подлежат обязательной регистрации, какие действия запрещаются без специального на то разрешения, какие виды ответственности и конкретные санкции могут последовать за допущенные нарушения режима, в каком порядке можно обжаловать и заявлять претензии на действия властей, превышающих свои полномочия в сфере данного режима, и т.п.<sup>3</sup>

К числу режимных мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами, могут относиться: квотирование (скажем, ограничения количества лиц), мониторинг (выявление потенциальных угроз или, наоборот, благоприятных условий), аудит, экспертиза (скажем, ценность информации) и т.д.

В обобщенном виде содержанием административных режимов могут охватываться следующие мероприятия:

<sup>1</sup> См., напр.: Рыльская М.А. Особенности реализации правового статуса МВД России в регионах с потенциальной конфликтностью. С. 23 и след.

<sup>2</sup> См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 89.

<sup>3</sup> Там же. С. 86.



### § 7. Организационная структура административно-правовых режимов

- создание штабов, нештатных подразделений, центров;
- создание бригад медицинских работников и др.; введение трудовой повинности; введение реквизиции; эвакуация граждан; выселение граждан; забой домашних животных; предоставление временных или стационарных жилищ; предоставление подъемных пособий; производство спасательных и аварийно-спасательных работ; выдача государственных пособий; мероприятия по охране общественного порядка;
- ограничение движения транспортных средств; запрещение продажи спиртных напитков; особый порядок распределения продуктов; порядок распределения гуманитарной помощи; принудительное помещение в медицинские учреждения; мобилизация ресурсов предприятий любой формы собственности; запрет на увольнение работников; переброска войск и техники; применение мер юридической ответственности и др.

Режимные мероприятия не должны противоречить конституционным принципам и конституционному порядку в стране.

При реализации любых административно-правовых режимов не допускаются: применение пыток, жестокое, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание; ограничение права на жизнь, свободу мысли, совести, религии; придание обратной силы более строгому уголовному закону; какие-либо исключения из общего порядка применения оружия и спецсредств; неправомерное применение силы, превышение полномочий, ущемление гарантий прав личности; осуществление правосудия какими-либо другими, кроме суда, органами, введение ускоренных и упрощенных форм судопроизводства; запрет исполнения приговоров в условиях чрезвычайной ситуации<sup>1</sup>.

## **§ 7. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Организационная структура административно-правовых режимов — это не только особые уполномоченные органы, но и механизмы их координации в сборе и обработке информации о функционировании режимных объектов, разработке комплексных программ взаимодействия всех субъектов, обеспечивающих функционирование соответствующего административно-правового режима.

Каждому режиму соответствует свой субъектный состав. В этом составе принято выделять уполномоченные властные организующие

---

<sup>1</sup> См.: Петрухин И.Л. Указ. соч. С. 50–54.



субъекты, которые непосредственно реализуют режимные установления, и субъекты поведения в режимных условиях.

Уполномоченные субъекты — это органы исполнительной власти, в своей совокупности образующие организационную инфраструктуру административно-правового режима. Она играет ведущую роль в реализации административно-правовых режимов, обеспечивает правоприменительную деятельность органов исполнительной власти и соблюдение запретов, правоограничений, разрешений, реализацию преференций и в этом смысле является гарантом административно-правовых режимов.

Организационная структура административно-правовых режимов включает в себя и исполнительные органы муниципальных образований, которые наделяются важными полномочиями в целях реализации соответствующих режимов, в том числе координационными полномочиями, как, например, в случае реализации режимных мероприятий на территории ЗАТО<sup>1</sup>.

Реализация задач и функций соответствующих административных правовых режимов определяет виды организационных структур и содержание деятельности органов, непосредственно реализующих режимные установления. Их статус и компетенция должны соответствовать юридическим свойствам объектов режима<sup>2</sup>.

Ошибочным является утверждение проф. С.С. Маиляна, согласно которому административно-правовой режим представлен во всех ветвях государственной власти<sup>3</sup>. В эту систему не входят органы законодательной и судебной власти.

Инициатором введения административно-правовых режимов являются Президент РФ, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. К субъектам, обеспечивающим действие административно-правовых режимов, могут относиться исключительно органы исполнительной власти.

Административно-правовые режимы представляют собой внешнее управление. В их реализации есть элементы внутриорганизационного характера, но они не определяют сущности и направленности действия административно-правовых режимов.

---

<sup>1</sup> См. Закон о ЗАТО.

<sup>2</sup> См.: Долгополов А.А. Теоретические основы административно-правовых режимов в свете оборота оружия и взрывчатых веществ // Российский следователь. 2005. № 8. С. 48.

<sup>3</sup> См.: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практика государственного управления правоохранительной деятельностью: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

## § 7. Организационная структура административно-правовых режимов

Реализация режимных установлений может осуществляться по следующим основным направлениям.

Во-первых, посредством возложения режимных задач и функций на действующие органы государственной власти, на органы местного самоуправления, иногда соответствующие обязанности могут возлагаться на субъектов предпринимательской деятельности

Так, соответствующие обязанности по выполнению режимных установлений осуществляют: 1) органы здравоохранения, санитарно-эпидемиологические службы, горноспасательные бригады, пожарные подразделения, аварийные газовые, водные и энергетические службы, органы внутренних дел и внутренние войска МВД России, а порой различные формирования Минобороны России; 2) органы связи, в том числе Минобороны России, МВД России и ФСБ России); 3) транспортные предприятия любых форм собственности (автомобильного транспорта, речного транспорта, железнодорожного транспорта, гражданской авиации, транспортные подразделения министерств и ведомств); 4) аварийно-восстановительные и ремонтные службы (аварийно-восстановительные службы транспортных предприятий и жилищно-коммунального хозяйства, ремонтно-строительные и строительные организации); 5) правоохранительные органы, в том числе ФСБ России и военной юстиции; 6) снабженческие и обеспечивающие организации (общественного питания, торговли, жилищно-коммунального хозяйства, электрификации, дорожного хозяйства и др.); 7) средства массовой информации.

Административно-правовые режимы обеспечивают также организации, которые не относятся к органам исполнительной власти (например, Банк России), но и не входят в систему публичной власти вообще (например, государственные корпорации, государственные и муниципальные учреждения, саморегулируемые организации).

Система этих субъектов, пределы полномочий и их общая роль в реализации административных режимов подлежит правовой регламентации и исследованию.

Во-вторых, для чрезвычайных, экстраординарных режимов характерно формирование коллегиальных координирующих органов — комиссий, штабов и других необходимых неструктурных служб и подразделений на базе существующих государственных органов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, на базе существующих органов создаются неструктурные службы и подразделения, предназначенные для выполнения неотложных работ и ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и обстоятельств: бригады медицинских работников, формируемые из представителей различных медицинских учреждений, с закреплением за ними транспортных средств; поисково-спасательные

В-третьих, в условиях особых (чрезвычайных) режимов возможно учреждение специальных государственных органов разного уровня (комендант, комендатура, специальный орган исполнительной власти и т.д.), которым могут передаваться полномочия региональных или местных органов.

Некоторые исследователи специальных режимов полагают, что наиболее эффективным был бы акцент на третьем направлении, однако из-за значительных материальных затрат на содержание таких органов и их фактической ненужности в реализации временных административных режимов такое предложение неприемлемо. Административно-правовые режимы и соответствующие организационные структуры могут формироваться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, и на уровне местного самоуправления.

В отношении отдельных объектов могут вводиться индивидуальные административно-правовые режимы, например такой режим установлен в отношении озера Байкал<sup>1</sup>.

В течение нескольких лет ведется работа по подготовке и принятию федерального закона о режиме реки Амур.

Особенность организационной структуры данных режимов в том, что в этих случаях формируется особая система государственного управления в отношении таких режимных объектов. В частности, учреждена Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал. Комиссия является координационным органом, образованным в целях согласования действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края, по реализации государственной политики в области охраны озера Байкал.

Организационная структура административно-правового режима реки Амур, очевидно, должна быть другой, поскольку Амур — пограничная река.

Основные средства реализации административно-правовых режимов — правовые, организационные, материально-технические.

---

бригады из представителей горноспасательных служб предприятий горнодобывающих отраслей, альпинистов, спелеологов; подразделения службы охраны общественного порядка и безопасности, создаваемые из работников органов внутренних дел, военнослужащих, членов добровольных народных дружин и других формирований общественности; аварийно-восстановительные бригады из работников промышленных, строительных, транспортных предприятий, жилищно-коммунальных служб и др.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

Исполнительная деятельность в условиях административно-правовых режимов осуществляется посредством норм административного права, которые широко используются для установления разрешений, льгот, запретов, ограничений и мер административной ответственности (санкций).

На уполномоченные субъекты, обеспечивающие реализацию режимных установлений, возлагаются разнообразные функции, вытекающие из существа режима. Обобщенно их типология представляется в следующем виде<sup>1</sup>: контроль за соблюдением режимных установлений; выдача разрешений на осуществление деятельности (действий); регистрация видов деятельности, отдельных фактов и категорий лиц в сфере режима; осуществление запретов деятельности, действий, могущих нарушить режимные установления; реализация практических мер охраны и защиты режимных объектов и территорий; осуществление мер пропагандистского обеспечения режимных установлений; проведение мер профилактики нарушений режимных установлений; применение мер юридической ответственности к нарушителям режимных установлений.

Субъектами поведения в условиях режима могут быть как органы государственной власти и местного самоуправления, не уполномоченные на реализацию режимных правил, так и хозяйственные, и социальные структуры (юридические лица), граждане (иностранцы и лица без гражданства), составляющие население территории, на которой действует соответствующий административно-правовой режим. В этих условиях, как справедливо подчеркивает М.А. Рыльская, существенное значение имеет использование статусного подхода к правовому регулированию социальных отношений<sup>2</sup>.

Административно-правовые режимы допускают ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус этих субъектов, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливают меры, которые должны включать в себя общие и особенные предписания, установленные с учетом начал законности и целесообразности. При этом специфика правового аспекта заключается в:

<sup>1</sup> См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 89, 90.

<sup>2</sup> Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов.

- 1) установлении специального правопорядка для граждан и должностных лиц;
- 2) изменении приоритетов целей правоприменения;
- 3) структурных изменениях самой правоприменительной практики;
- 4) появлении новых видов правонарушений и усиленных санкций.

Дополнительные меры административно-правовых режимов могут состоять не только в установлении временных правовых ограничений, связанных с перемещением граждан, грузов в пределах определенных территорий, ограничении на определенный период отдельных видов деятельности, но и во временном изъятии из правомерного владения, например, оружия и боеприпасов у физических и юридических лиц, усилении охраны подлежащих государственной охране объектов жизнеобеспечения и коммуникаций, а также иных объектов и видов деятельности, приобретающих значение стратегически важных объектов.

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

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

На территории, где введены дополнительные меры, может быть установлен контроль за наличием и ассортиментом продовольствия, товаров первой необходимости, включая их нормированное распределение населению, лекарственных препаратов на объектах торговли, а также восстановительных работ и т.д.<sup>1</sup>

## **§ 8. ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Профессор С.С. Алексеев, напомним, в свое время отмечал: при анализе права с широких позиций (не связанном «заданными пара-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов.

метрами», в частности, одним лишь нормативным видением права) оказывается, что в центре юридической материи, все «пространство» которой будто бы плотно заполнено запретами, обязанностями, ответственностью, иными реалиями государственно-принудительного порядка, — в центре этой чуть ли не «милиейско-карательной материи» находятся субъективные права<sup>1</sup>.

Появление в науке административного права и практике государственного управления института административно-правовых режимов связано прежде всего с необходимостью обеспечить достаточно эффективную защиту прав и свобод человека, интересы общества и государства, которые в определенных социальных ситуациях могут быть поставлены под угрозу, а обычные средства административно-правового регулирования общественных отношений оказываются неэффективными<sup>2</sup>.

В контексте рассматриваемой проблемы уместно привести слова другого ученого юриста: «Всякая политика, в чем бы она не выражалась, в конечном итоге обслуживает интересы личности и ее сообществ»<sup>3</sup>.

С позиций общей теории права административно-правовые режимы несомненно — выражение и эффективные инструменты государственной политики.

Отечественные исследователи (И.С. Розанов, С.С. Маилян, А.А. Долгополов и др.) констатируют, что административно-правовые режимы являются дополнительным правовым и организационным средством гарантирования важнейших конституционных прав граждан — права на жизнь, на труд, на охрану здоровья, безопасную окружающую среду и др. в случаях и сферах риска их реализации. В ситуациях экологического, техногенного или любого другого социального бедствия реализация конституционных прав невозможна. Поэтому встречающиеся утверждения о том, что административно-правовые режимы являются определенным вторжением в сферу личных прав граждан, представляются, мягко говоря, спорными.

Сущность административно-правовых режимов в контексте рассматриваемой проблемы не в расширении административной власти,

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. С. 313.

<sup>2</sup> См.: Долгополов А.А. Теоретические основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ. С. 49.

<sup>3</sup> Рыбаков О.Е. Личность и правовая политика // Российская правовая политика. М.: Норма, 2003. С. 252.

а в поисках эффективных правовых и организационных средств обеспечения свободы<sup>1</sup>.

Общая и конечная направленность всех административно-правовых режимов — обеспечение общей безопасности страны, эффективность функционирования государства, обеспечение публичных, общезначимых интересов и контроль за их реализацией.

При их помощи государство решает наиболее важные проблемы безопасности — профилактики и противодействия экологической, террористической, эпидемиологической и другим видам опасности, в условиях которых реализация никаких прав невозможна.

Подчеркивая главное назначение административно-правовых режимов — обеспечение всесторонней безопасности в стране, — нельзя сводить режимные установления к административным запретам, ограничениям, видеть в них нежелательную с точки зрения демократизации российского общества регламентацию деятельности государственных органов, общественных объединений, урезающие права граждан, и т.п.<sup>2</sup>

В современных условиях административно-правовые режимы, сохраняя свою юридическую конструкцию, вместе с тем существенно изменили свое содержание. Сегодня они устанавливают не административно-командные рамки, а постоянно применяемые дополнительные правила в рамках того или иного круга административно-правового регулирования, правила, определяющие специальный порядок действий для поддержания требуемого состояния объектов, территорий и т.п. Выражение в них публичного интереса обеспечивает соответствующую целевую направленность деятельности субъектов, оберегающей и их собственные интересы.

Поэтому современные административно-правовые режимы не только служат делу безопасности государства, но и отвечают интересам всего общества, являются институтом защиты законных интересов и прав личности, особенно в неординарных ситуациях.

Каждый административно-правовой режим в качестве обязательной составляющей имеет комплекс административно-правовых средств, характеризующих направленность мер государства на обеспечение прав и интересов личности и общества путем взаимодействия дозволений и обязываний, преимуществ и льгот, которые также являются содержанием административно-правового режима

---

<sup>1</sup> См.: Янгол Н.Г. Исключительные правовые режимы: проблемы обеспечения свободы личности (теоретический и историко-правовой аспекты): монография. СПб., 1999. С. 154.

<sup>2</sup> См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 87.

защиты граждан и юридических лиц. Он направлен прежде всего на защиту гражданских, экономических и социальных прав граждан и организаций.

Совокупность гражданских прав включает административное право на достоинство, а также права, обеспечивающие свободу и личную безопасность. Сюда же входят защита правосубъектности, равенства перед законом и права, обеспечивающие средства правовой защиты<sup>1</sup>.

Специфической чертой административно-правовых режимом помимо сферы правового обеспечения безопасности граждан и юридических лиц является возможность контролировать введение и применение жестких административно-распорядительных предписаний, проблема их применения становится крайне актуальной именно в совокупности с действием особых предписаний, ограничивающих часть этих прав.

Возможность такого рода предписаний, ограничивающих реализацию конституционных прав граждан в условиях угрозы национальной, государственной и общественной безопасности, экологической безопасности и других чрезвычайных ситуациях предусмотрена Всеобщей декларацией прав человека (п. 2 ст. 29), Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 19), Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 15).

Поэтому административно-правовые режимы, предусматривающие исключения из общего порядка реализации конституционных прав граждан в явном либо в завуалированном виде могут иметь место в законодательстве любой страны как временные вынужденные меры.

Такое сочетание мер защиты прав и мер, ограничивающих права, в условиях соответствующих административно-правовых режимов содержится и в российском законодательстве, что позволяет находить необходимый правовой баланс и морально-этический компромисс в сложной обстановке ограничения пределов правовой самостоятельности различных категорий нашего сообщества<sup>2</sup>.

Но многие, даже наиболее жесткие, специальные административно-правовые режимы не влекут никаких правоограничений для граждан. Так, при режиме чрезвычайной экологической ситуации приостанавливается или прекращается только деятельность хозяйственных объектов — источников загрязнения окружающей среды и принимаются меры по восстановлению или воспроизводству природных ресурсов.

<sup>1</sup> См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 87.

<sup>2</sup> См. подробнее: Пчелинцев С.В. Пределы ограничений прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов: современные подходы С. 3.



Новое законодательство раскрывает широкие возможности административно-правовых режимов, демонстрирует примеры многофункциональности их назначения и усиление гарантий законности в условиях их реализации.

Для современных административно-правовых режимов в целом характерны:

- открытость всего комплекса нормативных правовых актов, применяемых для обеспечения соответствующего административно-правового режима;
- исчерпывающий перечень оснований введения административно-правовых режимов;
- четкое определение правового положения всех субъектов, вовлеченных в сферу действия соответствующего административно-правового режима;
- создание системы гарантий и средств обеспечения прав и законных интересов граждан, правопорядка и законности в стране и др.

Происходящие интеграционные процессы в сфере отношений между государствами оказывают воздействие (в сторону либерализации и единого подхода к правам человека) и на национальные законодательства. Все достигнутые международные соглашения в области контактов между людьми, обмена информацией, гуманитарного сотрудничества, международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и другими угрозами реализуются Российским государством при помощи модификаций внутреннего законодательства и главным образом путем либерализации отдельных институтов действующей системы административно-правовых режимов, уточнения их назначения и содержания.

Российское государство модернизирует административно-правовые режимы, применяет новые режимы в соответствии с общественными потребностями, стремясь «создать соответствующий международному стереотипу баланс между конституционными правами граждан и порядком их реализации в специально охраняемых или контролируемых сферах, чувствительных с точки зрения обороны и безопасности»<sup>1</sup>.

Как объективно подчеркивают известные российские правоведы Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин, «не существует абсолютных прав и свобод, все они могут быть ограничены», а «в условиях чрезвычайных ситуаций осуществление субъективных конституционных прав может быть приостановлено»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Розанов И.С. Указ. соч. С. 87. См. также: Бояр В.М. Предисловие к книге Янгол Н.К. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность: монография. СПб., 2000. С. 5.

<sup>2</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 133.

Вместе с тем в юридической литературе высказываются предложения о необходимости обеспечения взвешенного баланса интересов государства и личности в условиях специальных административно-правовых режимов<sup>1</sup>.

В контексте этих предложений заслуживает поддержки «идея разработки научно обоснованной концепции государственного управления в сфере обеспечения особых правовых режимов»<sup>2</sup>. Рамки этой концепции могут быть расширены и в ней должны быть рассмотрены вопросы современных гарантий законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов в целом.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Пчелинцев С.В. Пределы возможных ограничений в условиях особых правовых режимов в государствах Восточной Европы, СНГ и Балтии: сравнительный анализ // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 136–144.

<sup>2</sup> Пчелинцев С.В. Пределы ограничений прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов: современные подходы. С. 9.

## Глава II

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ

### § 1. РЕЖИМ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Раскрытие особенностей режима общественной безопасности требует проведения предварительного анализа относительных категорий «общественная безопасность», «общественный порядок», «общественное место» и их соотношения и взаимосвязи.

Более или менее определенным из приведенного категориально-го ряда является понятие «безопасность», которое в Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»<sup>1</sup>, действовавшем до конца 2010 г., раскрывалось как состояние защищенности личности, общества и государства от разного рода угроз. В действующем Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>2</sup> определение безопасности отсутствует, но оно воспроизведено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>, где «безопасность» и «национальная безопасность» используются как синонимы.

Такое понимание безопасности как состояния защищенности представляется правильным, поскольку безопасность прежде всего соотносится с противоположностью — опасностью, возникающей в связи с появлением каких-либо угроз охраняемым ценностям — жизни и здоровью людей, окружающей среде, имуществу, общественному согласию, суверенитету и территориальной целостности, дееспособности государства. Угрозы безопасности довольно полно указаны в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Так же как и состояние защищенности, определяется общественная безопасность в утвержденной Президентом РФ 14.11.2013 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации<sup>4</sup>.

Вместе с тем в научных работах безопасность нередко определяется как система общественных отношений или правоотношений.

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Так, М.И. Еропкин относил к общественной безопасности общественные отношения, связанные с соблюдением правил борьбы с пожарами, наводнениями, эпидемиями и другими стихийными бедствиями; правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах и т.п.<sup>1</sup> Буквальное толкование данного определения приводит к выводу о том, что ученый имел в виду контрольно-надзорные отношения с участием органов пожарного надзора, Госавтоинспекции и других субъектов обеспечения общественной безопасности.

Б.П. Кондрашов предлагает понимать под общественной безопасностью систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств<sup>2</sup>. В то же время в общественной безопасности ученый выделяет материальное, волевое и правовое содержание<sup>3</sup>.

Анализ авторских позиций показывает, что в таких случаях под безопасностью подразумевается скорее деятельность по обеспечению безопасности, нежели собственно безопасность. Это, конечно же, ни в малейшей степени не способствует пониманию сущности общественной безопасности.

Вместе с тем в литературе встречаются примеры толкования понятия «безопасность» в соответствии с нормативным. А.А. Варгузова рассматривает общественную безопасность как состояние защищенности личности и общества от самых разнообразных угроз<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 18.

<sup>3</sup> Там же. С. 19–21.

<sup>4</sup> См., напр.: Варгузова А.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9. См. также: Глебов И.Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования: монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 27, и др.

А.М. Воронов — как состояние защищенности урегулированных нормами права и морали общественных отношений<sup>1</sup>. А.И. Поздняков совершенно правильно отмечает, что понимание безопасности как состояния защищенности обладает универсальностью<sup>2</sup>.

Представляется, что определение безопасности как состояния является единственно правильным. Безопасность — качественная характеристика. Согласиться с мнением о том, что безопасность — это совокупность или система правоотношений (или общественных отношений) невозможно хотя бы потому, что безопасность предполагает наличие условий для нормальной жизнедеятельности, для возникновения, развития и прекращения желаемых и допустимых общественных отношений. Общественные отношения не могут создавать условия сами для себя. Отношения возникают в ходе осуществления деятельности по обеспечению безопасности.

В отличие от безопасности термин «порядок» и образованные с его использованием сочетания, например «общественный порядок», в законодательстве не определяются никак. В то же время в специальной литературе под «общественным порядком» предлагается понимать также систему общественных отношений, урегулированных социальными нормами разной природы, либо систему правоотношений.

Как следствие, возникает вопрос о соотношении безопасности и порядка, который исходя из того, что оба понятия раскрываются через систему отношений, решается двумя путями. Первому варианту соответствует представление о том, что общественный порядок и [общественная] безопасность — самостоятельные категории. По второму варианту одно объявляется частью другого.

Те ученые, которые описывают общественную безопасность через общественные отношения, сопоставляют ее с общественным порядком как часть и целое. Так, М.И. Еропкин считал, что общественная безопасность является составной частью общественного порядка<sup>3</sup>.

Рассматривая соотношение общественной безопасности и общественного порядка, Б.П. Кондрашов, в свою очередь, исходит из «узкого» толкования общественного порядка как системы урегули-

---

<sup>1</sup> См.: Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Поздняков А.И. Категория безопасности: сравнительный анализ различных подходов к определению // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание: Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 04.12.2009) / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. М.: Научный эксперт, 2010. С. 194.

<sup>3</sup> См.: Еропкин М.И. Указ. соч. С. 24.

рованных социальными нормами общественных отношений, складывающихся в определенной сфере жизнедеятельности, ограниченной общественными местами, в процессе общения людей<sup>1</sup>. Таким образом, общественный порядок и общественная безопасность, по мнению Б.П. Кондрашова, не связаны и представляют собой системы общественных отношений. Различия заключаются в том, что общественная безопасность образуется правоотношениями, а общественный порядок — социальными отношениями. Кроме того, общественный порядок связывается с общественными местами и с общением людей, а общественная безопасность не имеет территориальных границ и не связана с общением, но определяется через цель — безопасность личности, общественное спокойствие. Взаимосвязь общественного порядка и общественной безопасности Б.П. Кондрашов видит в том, что укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности<sup>2</sup>. Не ясно только, как автор полагает возможным укреплять систему общественных отношений.

И.И. Веремеенко писал, что общественный порядок как явление и как юридическая категория представляет собой сложную систему различных отношений, тесно смыкающихся и переплетающихся с системами других общественных отношений<sup>3</sup>. Это ошибочное мнение в части соотношения категорий «порядок» и «отношения». Синонимом понятия «порядок» является понятие «режим», а отношения, общественные отношения представляются категориями иного категориального ряда. Вместе с тем рассмотрение правоотношения как идеальной модели общественного отношения или как упорядоченного общественного отношения позволяет увязать порядок с правоотношениями, поскольку порядок, собственно, и представляет собой модель развития общественных отношений, которые несмотря на наличие установленного порядка могут существенно от него отличаться. В то же время каждое правоотношение можно рассматривать как порядок существования (возникновения, изменения, прекращения) общественного отношения, как микрорежим для элементарного общественного отношения. Но правоотношение — это абстрактное отношение. С такой точки зрения общественный порядок как правовая категория представляется системой правоотноше-

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И. Указ. соч. С. 26.

<sup>2</sup> Там же. С. 27.

<sup>3</sup> См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 12.

ний, вероятно однородных, имеющих общий родовый объект — безопасность, определяемый через признак «общественный».

Можно согласиться с тем, что суть отношений, образующих общественный порядок, оказывается одна и та же — безопасность либо общественная, либо личная<sup>1</sup>. Возвращаясь к сформулированным выше представлениям о соотношении категорий «порядок», «правоотношение», «общественное отношение», получаем возможность определить родовый объект системы правоотношений, образующих общественный порядок, как общественную безопасность.

Отметим здесь, что общественную безопасность, как правило, не отделяют от личной безопасности, критериев такого разделения в теории не выработано. Вместе с тем в законодательстве можно встретить примеры употребления данных терминов как равнозначных. Так, в ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup> устанавливается обязанность полиции «устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности».

Но общественная безопасность как родовый объект правоотношений, образующих общественный порядок, имеет тенденцию к слиянию с национальной безопасностью и неразрывно связывается с иными видами безопасности, такими как пожарная безопасность, безопасность дорожного движения, ядерная безопасность, безопасность опасных производственных объектов, транспортная безопасность.

Рассмотрение безопасности как состояния, что соответствует определению безопасности в нормативных правовых актах и других официальных документах, позволяет иначе взглянуть на вопрос о соотношении безопасности и порядка. Тем более что для термина «порядок» известен синоним — «режим». Во всех дефинициях понятия «режим» оно раскрывается через понятие «порядок» или как совокупность правил<sup>3</sup>.

Таким образом, порядок применительно к общественной безопасности и является режимом общественной безопасности.

Наибольшую сложность в исследовании проблем, связанных с общественной безопасностью и общественным порядком, представляет раскрытие сущности определения «общественный». В теории единства мнений на сей счет не сложилось, а в законодательстве ответа на этот вопрос нет.

<sup>1</sup> См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 15.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185; Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование. С. 13; Рушайло В.В. Административно-правовые режимы. С. 24 и др.

Говоря об общественном порядке и об общественной безопасности, некоторые ученые предлагают рассматривать общество в самом широком смысле. Это требует отнесения к угрозам общественной безопасности всего, что угрожает отдельному человеку — члену общества, отдельным группам людей или всем жителям (гражданам) государства, а также государству, ведь военные угрозы территориальной целостности государства действительно представляют опасность для жизни, здоровья и имущества граждан этого государства. Однако в таком случае общественная безопасность охватывает все виды безопасности и отождествляется с национальной безопасностью.

Другая крайняя позиция основывается на понятии «общественное место». В соответствии с ней общественный порядок — это порядок, действующий только в общественных местах. Соответственно общественную безопасность в таком представлении надо понимать как состояние защищенности граждан, находящихся в общественных местах. Данная позиция корреспондировала в свое время структуре органов внутренних дел, в которых существовало разграничение предметной компетенции милиции общественной безопасности и криминальной милиции. Современная структура полиции такого деления не предусматривает.

К сожалению, даже такое ограничение сферы действия общественного порядка остается в значительной степени относительным, поскольку оказывается невозможным точно определить, что входит в понятие «общественные места», а что не входит.

Применительно к категории «общественное место» определение «общественный» содержит в себе два признака:

- территориальный;
- сущностный.

Территориально к общественным местам относятся какие-то места, в которых возможно присутствие граждан, например, улицы, площади, парки, скверы, магазины, торговые центры, театры, кино-театры, вокзалы, аэропорты.

Сущностно к общественным местам относятся места, в которых граждане удовлетворяют свои жизненные потребности<sup>1</sup>.

Относительность категории «общественное место» проявляется в законодательных актах указанием на оба признака общественного места, что не способствует ясности и определенности. Фактически

---

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И., Ключниченко А.П. К вопросу о характере противоправных действий, влекущих ответственность по ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 // О мерах по усилению борьбы с нарушениями общественного порядка. М., 1967. С. 97.



поиск ответа на вопрос: произошло ли то или иное событие в общественном месте или вне общественного места, отдан на откуп правоприменителю, который в каждом конкретном случае самостоятельно решает, применять к этому случаю правила режима общественной безопасности (правила общественного порядка) или нет.

Указания на общественную безопасность и на общественный порядок имеются в УК РФ и законодательстве об административных правонарушениях, где общественный порядок и общественная безопасность объявляются в качестве защищаемых законодательством ценностей. Кроме того, общественный порядок и общественная безопасность представляются в качестве родовых объектов преступлений и административных правонарушений.

С другой стороны, общественная безопасность, как справедливо отмечается в Концепции общественной безопасности и в научных работах, зависит не только от того, что и как происходит в общественных местах<sup>1</sup>. Это означает, что общественная безопасность обеспечивается различными правовыми режимами — безопасности дорожного движения, транспортной, пожарной, промышленной, атомной и других видов безопасности.

Анализ положений законодательных актов, к сожалению, также не приближает нас к решению задачи. Вследствие этого приходится признать, что абсолютной определенности о сфере действия режима общественной безопасности достичь невозможно. Условно можно принять, что режим общественной безопасности является комплексным и образуется общественным порядком и элементами иных, смежных правовых режимов, которые в настоящей работе рассматриваются в качестве самостоятельных режимов.

Специфика общественного порядка как правового режима заключается в том, что он не устанавливается каким-либо одним нормативным правовым актом. Его источниками являются УК РФ, КоАП РФ и законы субъектов РФ об административных правонарушениях. При этом деяния, нарушающие требования общественного порядка, не в полной мере соответствуют легальным дефинициям преступления и административного правонарушения. Как известно, административным правонарушением признается противоправное, виновное и наказуемое. Применительно к нарушениям общественного порядка признаки противоправности и наказуемости сливаются, поскольку не существует иного нормативного правового акта, устанавливающего правила поведения граждан в общественных

---

<sup>1</sup> См., напр.: Еропкин М.И. Указ. соч. С. 11; Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 13.

местах. В результате требование вести себя прилично и уважительно к окружающим устанавливается путем запрета совершать действия, которые подлежат квалификации как мелкое хулиганство или хулиганство, появляться в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем общественную нравственность, и т.д.

В последнее время наметилась тенденция утверждения правил поведения в общественных местах нормативными правовыми актами. Так, если еще совсем не давно правила относительно употребления в общественных местах алкогольных напитков и пива устанавливались соответствующей статьей КоАП РСФСР, а затем КоАП РФ, то сейчас диспозиция нормы ст. 20.20 КоАП РФ изменена с простой описательной на ссылочную. Правила употребления алкогольной продукции в общественных местах установлены теперь ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>1</sup>.

Данные правила предусматривают возможность потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, признаваемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, потребления (распития) пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

Не допускается употребление алкогольной продукции в местах, где запрещается их розничная продажа, а также в других общественных местах, в том числе во дворах, подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Региональные законы об административных правонарушениях к правилам общественного порядка относят различные запреты, как правило, связанные с поведением граждан в общественных местах, например, приставание к гражданам, азартные игры, гадания.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

Режим общественной безопасности характеризуется наделением полномочиями по обеспечению соблюдения установленных требований определенного круга субъектов, включающего негосударственных субъектов.

Основным субъектом обеспечения общественной безопасности является полиция, статус которой установлен Федеральным законом «О полиции».

На полицию возлагаются следующие обязанности: принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, о происшествиях, осуществлять проверку соответствующих сведений, осуществлять оперативно-разыскную деятельность, принимать предусмотренные законом меры предупреждения, пресечения, устранять угрозы общественной безопасности, возбуждать уголовные дела и дела об административных правонарушениях, осуществлять производство по таким делам; обеспечивать общественную безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах; обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок в местах проведения массовых мероприятий; осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, оборота оружия, осуществления частной детективной и охранной деятельности; осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений; осуществлять доставку граждан, административное задержание, проводить досмотры, задерживать транспортные средства, изымать вещи и предметы, незаконно находящиеся у граждан и организаций, применять временный запрет деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д.

Для выполнения возложенных на нее обязанностей ст. 13 Федерального закона «О полиции» полиции предоставлены соответствующие права.

В последнее время активизировались негосударственные субъекты обеспечения общественной безопасности, получившие правовую основу в виде Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>1</sup>. В соответствии с данным Федеральным законом в охране общественного порядка вправе принимать участие народные дружины, иные общественные

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

организации правоохранительной направленности, а также внештатные сотрудники полиции.

Обязательным условием участия граждан в охране общественного порядка теперь является регистрация общественной организации или народной дружины в соответствующем региональном реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте РФ, который уполномочено вести МВД России.

Участие граждан в охране общественного порядка предполагает информирование органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов; участие в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов; участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению. В то же время воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий влечет административную ответственность на основании ст. 19.35 КоАП РФ.

## § 2. РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

В условиях все возрастающего количества стихийных бедствий и техногенных аварий одним из наиболее востребованных направлений государственной политики является создание правовых, технических и организационных мер по мониторингу, прогнозированию, предупреждению (смягчению) и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р<sup>1</sup>, поддержание высокого уровня безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определено как благоприятное условие для высвобождения инновацион-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

ного потенциала населения и динамичного развития бизнеса. Действительно, создание гарантий для безопасной жизнедеятельности населения, защиты жизни и здоровья граждан, установление мер для безопасного функционирования объектов экономики и окружающей среды, а в случае наступления неблагоприятных последствий экстренное реагирование и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций позволяют государству стабильно развиваться.

В праве традиционно режим чрезвычайной ситуации относят к режимам специальным, целью введения которых является обеспечение стабильного порядка в государстве и обществе. В условиях специальных административно-правовых режимов, в том числе режима чрезвычайной ситуации, действия органов государственной власти направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов и поддержание общественной безопасности.

Специальные административно-правовые режимы и режим чрезвычайной ситуации не являются исключением, допускают серьезные «ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами»<sup>1</sup>. При этом действие подобных мер ограничивается территорией чрезвычайной ситуации.

Ограничительные меры при возникновении чрезвычайной ситуации касаются не только прав и обязанностей физических и юридических лиц, но и системы органов управления, действующих на территории чрезвычайной ситуации, и порядка осуществления ими управленческой деятельности. От вида возникшей чрезвычайной ситуации зависит выбор не только мер, направленных на ее ликвидацию, но и мер, направленных на восстановление жизнедеятельности в регионе. Выбор форм управленческого воздействия при наступлении чрезвычайной ситуации опосредуется также видом угрозы (природное явление, техногенная катастрофа), масштабом чрезвычайной ситуации, временным периодом, сопутствующими негативными последствиями, влиянием чрезвычайной ситуации на экономическую и социальную составляющие и иными подобными факторами.

Понятие «чрезвычайная ситуация» раскрывается в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Гуцин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1994. № 30. Ст. 3648.

Согласно ст. 1 Закона под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Авария, опасное техногенное происшествие, стихийное бедствие являются разрушительными процессами, развивающимися в результате нарушения нормального взаимодействия технологических объектов с компонентами окружающей природной среды.

Таким образом, в основе чрезвычайной ситуации всегда лежит объективно выраженное событие, которое повлекло наступление негативных последствий для широкого круга лиц. Следует согласиться с Е.С. Калиной<sup>1</sup> в том, что именно признаки социального или природно-техногенного процесса позволяют рассматривать чрезвычайную ситуацию в качестве носителя правового режима.

Исследователи указывают, что возникновение чрезвычайной ситуации влечет «невозможность обеспечения общественной безопасности обычными способами, с использованием обычных средств. Возникает необходимость в создании новых организационных структур, новых форм взаимодействия всех сил, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях, а также иного нормативного воздействия, чем те, которые действуют в обычных условиях»<sup>2</sup>.

В зависимости от масштабов чрезвычайные ситуации классифицируются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>3</sup> на ситуации локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера. Классификация строится на основе следующих показателей:

- 1) территория;
- 2) количество пострадавших;
- 3) размер материального ущерба.

Чрезвычайные ситуации в лесах, возникшие вследствие лесных пожаров, классифицируются в соответствии с постановлением Пра-

<sup>1</sup> См.: Калина Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 31–34.

<sup>2</sup> Власов Д.М. Правовые и организационные основы режима чрезвычайного положения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

вительства РФ от 17.05.2011 № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров»<sup>1</sup> на четыре группы: муниципального, регионального, межрегионального и федерального характера в зависимости от сложного сочетания критериев. В качестве таковых критериев выступают: зона поражения, время длительности пожара; количество субъектов РФ, оказавшихся в зоне поражения, и т.д.

Юридическим фактом введения режима чрезвычайной ситуации является состоявшееся событие природного или техногенного характера. При введении режима чрезвычайной ситуации согласно ст. 4<sup>1</sup> Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера» в зависимости от ее последствий, а также от привлекаемых к ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации и других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации, устанавливается один из следующих уровней реагирования:

1) объектовый уровень реагирования — решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации;

2) местный уровень реагирования:

— решением главы поселения — при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного поселения,

— решением главы муниципального района — при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает межселенную территорию, либо территории двух и более поселений, либо территории поселений и межселенную территорию, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного муниципального района,

— решением главы городского округа — при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2971.



если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории городского округа,

– решением должностных лиц, определяемых законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, — при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

3) региональный (межмуниципальный) уровень реагирования — решением высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций, органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъекта РФ, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более муниципальных районов либо территории муниципального района и городского округа, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного субъекта РФ;

4) федеральный уровень реагирования — решением Правительства РФ при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами органов исполнительной власти субъектов РФ, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более субъектов РФ.

Решениями назначается и руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, а также вправе принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. К таковым мерам законодатель относит:

– ограничение доступа людей и транспортных средств в зону чрезвычайной ситуации;

– определение порядка разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

– определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

– приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

– осуществление мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной



ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Анализ законодательства в рассматриваемой сфере показывает, что перечень возможных ограничений прав хозяйствующих субъектов при чрезвычайных ситуациях является открытым. В условиях действия режима чрезвычайной ситуации может быть установлено, как ограничение деятельности хозяйствующих субъектов путем использования принадлежащего им имущества для ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и полное прекращения хозяйственной деятельности. Так, например, согласно ст. 66 Федерального закона 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»<sup>1</sup> операторы связи должны предоставлять абсолютный приоритет всем сообщениям, касающимся безопасности человека на воде, на земле, в воздухе, космическом пространстве, а также сообщениям о крупных авариях, катастрофах, об эпидемиях, эпизоотиях и о стихийных бедствиях, связанным с проведением неотложных мероприятий в области государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Применяемые меры зависят от характера протекания чрезвычайной ситуации, масштабов бедствия, мер, принимаемых для ликвидации чрезвычайной ситуации.

Функции по обеспечению режима чрезвычайной ситуации в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» возложены на Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС).

В настоящее время в рамках деятельности РСЧС решаются следующие основные задачи<sup>2</sup>:

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации ЧС;
- подготовка населения к действиям в ЧС и организация оповещения и информирования населения о ЧС;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий ЧС;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от ЧС.

Несмотря на то, что большая часть задач поставлена перед РСЧС уже почти два десятилетия тому назад, решение многих из них по-прежнему затруднено. Так, состояние готовности к действиям по предупреждению и ликвидации ЧС не обеспечивает полной безопасности населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера, прежде всего из-за недостаточности или малоэффективности мер предупреждающего характера, предпринимаемых органами управления РСЧС. Кроме того, практика ликвидации ЧС нередко показывает, что уровень готовности сил и средств РСЧС не всегда соответствует современным требованиям.

Утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup> установлено, что федеральные органы исполнительной власти создают функциональные подсистемы РСЧС. Согласно п. 4 Положения о РСЧС организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, по согласованию с МЧС России. Исключение составляет сфера предупреждения и ликвидации последствий ЧС, связанных с ядерным оружием, а также функциональные подсистемы единой системы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти в соответствии с решениями Правительства РФ, поскольку положения об указанных функциональных подсистемах реагирования и ликвидации утверждаются Правительством РФ по

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

представлениям федеральных органов исполнительной власти, согласованным с МЧС России.

В настоящее время соответствующие положения о функциональных подсистемах РСЧС утверждены Минтрансом России, МЧС России, Минкомсвязи России, Минпромторгом России, Минэнерго России, Минздравом России, Минрегионом России, Минсельхозом России, Минобрнауки России, Минтруда России, Рослесхозом, Росприроднадзором, Росрыболовством, Росгидрометом, Ростехнадзором, Роспотребнадзором, Роснедрами, Росстроем и Госкорпорацией «Росатом» и т.д.

Постановлением Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»<sup>1</sup> установлен состав сил и средств РСЧС, а также утвержден перечень сил и средств постоянной готовности федерального уровня РСЧС.

Пунктом 16 Положения о РСЧС устанавливается, что привлечение аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется:

- в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых указанными службами и формированиями объектах и территориях;
- в соответствии с планами взаимодействия при ликвидации чрезвычайных ситуаций с другими объектами и территориях;
- по решению федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, осуществляющих руководство деятельностью указанных служб и формирований.

При этом координационным органом Единой системы на федеральном уровне является Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Таким образом, в рамках привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для решения задач предупреждения и главное — ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера — установлены дискреционные полномочия Правительственной комиссии и федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, наличие таких полномочий позволяет учитывать индивидуальные особенности и характер чрезвычайных ситуаций, а соответственно необходимость задейст-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5949.

вованя сил и средств тех или иных функциональных подсистем РСЧС, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды; с другой стороны, это не способствует установлению четкой регламентации прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере, четкого порядка их взаимодействия при привлечении сил и средств функциональных подсистем.

Пунктом «г» ст. 8 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Президент РФ наделен полномочиями по привлечению к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. В соответствии со ст. 16 данного Федерального закона порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований определяется Президентом РФ (см. Указы от 30.09.2011 № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>1</sup> и от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»<sup>2</sup>).

Статья 17 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что при ликвидации ЧС силы и средства органов внутренних дел РФ применяются в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Согласно вступившему в силу Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии в Российской Федерации»<sup>3</sup> указанные полномочия переданы войскам национальной гвардии.

Чрезвычайные ситуации, относящиеся к ведению РСЧС, ликвидируются силами и средствами предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация, под руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям соответствующего уровня. При недостаточности собственных сил и средств для ликвидации локальной, местной, территориальной, региональной и федеральной ЧС соответствующие

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 40. Ст. 5532.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749.

<sup>3</sup> <http://pravo.gov.ru/laws/acts/51/5050544510601047.html>.

комиссии по чрезвычайным ситуациям могут обращаться за помощью к вышестоящим комиссиям по чрезвычайным ситуациям.

Вовлеченность в процесс защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера широкого круга субъектов позволяет существенно повысить ее эффективность, усилить профилактический и реагирующий элементы. Исследователи констатируют, что «организация этой защиты и вся полнота ответственности за выполнение возложенных задач лежит на органах исполнительной власти всех уровней, руководителях, предприятиях и учреждениях»<sup>1</sup>.

Особое влияние природные и техногенные явления чрезвычайного характера оказывают на критически важные и потенциально опасные объекты, поскольку нарушение их функционирования выступает сдерживающим фактором социально-экономического развития как отдельного региона, так и всей страны. Особый правовой статус указанных объектов и их значение для экономики страны обуславливают особые меры реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также установление обязательных требований, минимизирующих риск возникновения чрезвычайных аварий, катастроф и инцидентов. Однако отсутствие до недавнего времени законодательного определения терминов «критически важный объект» и «потенциально опасный объект» создавало правовую неопределенность регулирования. Федеральным законом от 08.03.2015 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»»<sup>2</sup> указанные термины были определены, а Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дополнен нормами, закрепляющими полномочия Правительства РФ по установлению критериев отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам и потенциально опасным объектам, порядка формирования и утверждения перечня критически важных объектов и перечня потенциально опасных объектов, порядка разработки и формы паспорта безопасности критически важных объектов и потенциально опасных объектов, а также обязательных для выполнения требований к критически важным объектам и потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

---

<sup>1</sup> Федулов Г.В. Роль государства в обеспечении защиты населения от чрезвычайных ситуаций // Право и политика. 2011. № 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1408.

Отдельными федеральными законами устанавливаются меры реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в некоторых сферах. Так, гл. VIII Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> определен порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций. Аналогичная норма содержится в ст. 67 Водного кодекса РФ. Не утихающая в последнее время пожароопасная обстановка в лесах вызвала необходимость закрепления в Лесном кодексе РФ мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров. Статья 24 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»<sup>2</sup> определяет организацию работы железнодорожного транспорта в чрезвычайных ситуациях. Подобные нормы можно найти и в Федеральных законах от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи»<sup>3</sup>, от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»<sup>4</sup>, от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>5</sup>, от 02.05.1997 № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»<sup>6</sup> и др.

В условиях все возрастающего числа чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также угроз террористического характера большое значение имеет быстрота и эффективность реагирования на них, полнота мероприятий, четкий порядок привлечения сил и средств реагирования для осуществления мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Вместе с тем важны не только быстрая ликвидация чрезвычайной ситуации и минимизация ее последствий, но и прежде всего предотвращение ее наступления. Уже упоминавшийся выше Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года установлена необходимость смены приоритетов при защите населения и территорий от опасностей и угроз разного характера — вместо культуры реагирования на чрезвычайные ситуации на первом месте должна быть культура предупреждения. Именно подготовительная работа до наступления рассматриваемого административного-правового режима способствует

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

минимизации риска причинения массового ущерба и вреда. К действиям, которые предпринимаются в целях профилактики наступления чрезвычайных ситуаций, можно отнести:

- мероприятия по защите жизни и здоровья населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- мероприятия по подготовке населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение пожарной безопасности и охраны общественного порядка;
- своевременное оповещение и оперативное информирование граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций;
- мониторинг с использованием современных технических средств и технологий обстановки и состояния правопорядка в местах массового пребывания людей.

Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»<sup>1</sup>, а также создание и поддержание в постоянной готовности систем информирования и оповещения о чрезвычайных ситуациях<sup>2</sup> призваны повысить эффективность защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предотвратить и минимизировать негативные последствия чрезвычайных ситуаций.

В целях профилактики в режиме постоянной готовности проходит активная пропаганда знаний в этой области. МЧС России для целей пропаганды и подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях активно использует информационные технологии: в Интернете действует портал МЧС, сайты (страницы) территориальных органов, специализированные информационные и образовательные сайты, появляются специальные интернет-сервисы (например, в пе-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11.02.2013 № 9-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” и статью 22 Федерального закона “О пожарной безопасности”» // СЗ РФ. 2013. № 7. Ст. 610; постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 958 «О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру “112”» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6932.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 04.12.2006 № 206-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5284; Федеральный закон от 02.07.2013 № 158-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оповещения и информирования населения» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3450; Федеральный закон от 28.12.2013 № 404-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” и Федеральный закон “О гражданской обороне”» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6969.



риод обострения пожарной обстановки был создан специальный сервис «Мониторинг Пожаров»); организовано взаимодействие с крупными интернет-ресурсами для распространения на их площадках информации в период чрезвычайных ситуаций (информационные блоки по актуальным данным МЧС России размещаются на «топовых» страницах Яндекс и Google, а также на специальных тематических площадках<sup>1</sup>), созданы учетные записи подразделений, учреждений и территориальных органов МЧС России в Twitter (около 60 000 подписчиков, более 62 000 публикаций), Facebook (более 3000 публикаций, более 12 500 «друзей», не считая подписчиков), ВКонтакте (свыше 14 000 публикаций и более 13 000 «друзей»).

Как показывает проведенный анализ, к характерным чертам режима чрезвычайной ситуации можно отнести следующие:

– данный режим имеет временный характер и вводится только при возникновении чрезвычайной ситуации, соответственно прекращение действия этого режима связано с устранением причин и последствий чрезвычайной ситуации;

– целью введения особого правового режима чрезвычайной ситуации является обеспечение защиты личности, общества и государства;

– режим чрезвычайной ситуации предусматривает использование особых методов государственного регулирования в целях обеспечения позитивного поведения субъектов права, относящихся в основном к мерам запретительного характера. В условиях действия чрезвычайных ситуаций должны применяться особые методы управления, а не те, которые действуют в обычных условиях. Использование запретительных методов государственного управления объясняется складывающимися при чрезвычайных ситуациях специфическими организационными и хозяйственно-экономическими реалиями;

– смещение в последнее время акцента в правовом регулировании происходит на установление правовых норм, регулирующих вопросы профилактики возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– выявлена ограниченность ряда нормативных предписаний по действию во времени и пространстве ввиду локальности и временного ограничения действия чрезвычайной ситуации. Нормы законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций «рассчитаны на отклонения от нормального правового режима»<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> <http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/activities/results/6.8GosDoklad2011.pdf>.

<sup>2</sup> Зырянов С.М. Развитие ситуационного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 571.



– необходимо определение особой системы государственного управления в связи с возникновением и ликвидацией чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

### **§ 3. РЕЖИМ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (ЭКСПЛУАТАЦИИ ТРАНСПОРТА)**

Режим безопасности дорожного движения представляет собой специфический элемент режима общественной безопасности, что обусловлено тремя основными обстоятельствами. Во-первых, дорожное движение — совокупность общественных отношений, в значительной своей части территориально возникающих, изменяющихся и прекращающихся в общественных местах. Во-вторых, нарушения обязательных требований, устанавливаемых данным режимом, угрожают не только участникам дорожного движения, но и иным лицам, всему обществу. В-третьих, дорожное движение является важнейшим средством удовлетворения общественных потребностей, и любой сбой в процессе дорожного движения, например задержка движения общественного транспорта, способен значительно нарушить общественный порядок.

Режим безопасности дорожного движения устанавливается на основании положений Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>1</sup>, в котором безопасность дорожного движения определяется как состояние процесса перемещения людей и грузов в пределах дорог, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Данный режим устанавливает требования к участникам дорожного движения и к субъектам отношений, объектом которых является безопасность дорожного движения. Отношения такого рода могут возникать не только в процессе перемещения людей и грузов в пределах дорог<sup>2</sup>, но и в смежных областях деятельности.

Отношения в области дорожного движения принято рассматривать в системе трех элементов: водитель — автомобиль — дорога. Соответственно требования режима обеспечения безопасности дорожного движения относятся к каждому из этих элементов. Также необходимо

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

<sup>2</sup> В ст. 2 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» дорожное движение определяется как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог.

### § 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)

учитывать, что под термином «водитель» следует понимать любого участника дорожного движения: водителя (механического транспортного средства, велосипеда), пассажира, пешехода. К водителям приравниваются погонщики скота, обучающие вождению.

Требования к водителю включают:

- медицинские и физиологические требования к водителю и к кандидату в водители, соответствие которым обеспечивается периодическими медицинскими освидетельствованиями;
- установленный уровень знаний и навыков, соответствие которому обеспечивается в процессе обучения в специализированных образовательных организациях по утвержденным образовательным программам.

Установлен специальный порядок допуска к управлению транспортными средствами, оформляемый как специальное право и создающий специфический разрешительный режим участия граждан в дорожном движении в качестве водителей.

В отношении иных участников дорожного движения помимо водителей режим безопасности дорожного движения устанавливает требование знать и соблюдать Правила дорожного движения.

Требования к транспортному средству включают:

- требования активной, пассивной и послеаварийной безопасности к конструкции транспортного средства, обеспечиваемые в ходе обязательного подтверждения соответствия;
- требования к техническому состоянию в процессе эксплуатации транспортного средства;
- требование обязательной государственной регистрации транспортного средства;
- требования к обозначению транспортного средства специальными знаками и сигналами.

В отношении транспортных средств также установлен специальный разрешительный режим по общему правилу предусматривающий три уровня допуска транспортного средства к эксплуатации. Кроме того, для отдельных видов автомобильного транспорта установлены дополнительные уровни допуска.

Требования к дороге включают:

- технические требования к дороге и элементам обустройства;
- требования к техническим средствам организации дорожного движения;
- требования к организации дорожного движения.

**Субъекты, на которых режим распространяется.** Требования режима безопасности дорожного движения распространяются, соответственно, на довольно обширный круг лиц. Вместе с тем если требо-

вания Правил дорожного движения обязательны для всех участников дорожного движения, к числу которых можно отнести практически все население страны независимо от возраста, гражданства, социального положения или каких-либо иных признаков, то требования, предъявляемые к транспортным средствам, обязательны для лиц, занимающихся проектированием, производством, обслуживанием, ремонтом, эксплуатацией транспортных средств. Требования, предъявляемые к подготовке водителей транспортных средств, обязательны для образовательных организаций — автошкол. Требования, предъявляемые к элементам улично-дорожной сети, обязательны для лиц, осуществляющих проектирование, строительство, ремонт, реконструкцию, обустройство, содержание и обслуживание дорог и технических средств организации движения.

Кроме того, в числе лиц, подпадающих под действие режима безопасности дорожного движения, выделяются специализированные группы субъектов, занятых в области перевозки опасных, крупногабаритных или тяжеловесных грузов, перевозящих пассажиров (и отдельно — детей), службы таксомоторных перевозок и т.д. В отношении указанных групп режим безопасности дорожного движения дополнительно устанавливает некоторые специальные требования.

**Содержание режима.** Требования, устанавливаемые режимом обеспечения безопасности дорожного движения, весьма разнообразны. Правовую основу данного режима образуют положения Федерального закона «О безопасности дорожного движения». Необходимо отметить, что принятие данного Федерального закона явилось важным шагом в развитии нормативного правового регулирования отношений, складывающихся в сфере дорожного движения. До 1996 г. в стране отсутствовал единый законодательный акт, а целый ряд важнейших положений, ограничивающих права граждан, устанавливался подзаконными нормативными правовыми актами.

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» закрепил основные принципы обеспечения безопасности дорожного движения:

- приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;
- программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

### § 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)

Цель установления режима безопасности дорожного движения — предупреждение дорожно-транспортных происшествий и снижение тяжести их последствий.

Основными элементами режима безопасности дорожного движения являются:

- установление полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения, координация их деятельности;
- регулирование деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- нормативное правовое и техническое регулирование отношений в сфере дорожного движения;
- организация дорожного движения;
- организация подготовки водителей транспортных средств, обучение граждан правилам и требованиям безопасности дорожного движения;
- медицинское обеспечение безопасности дорожного движения;
- обязательная сертификация или декларирование соответствия транспортных средств, составных частей конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств;
- лицензирование отдельных видов деятельности в сфере дорожного движения;
- страхование в сфере дорожного движения;
- федеральный государственный надзор.

По отношению к участникам дорожного движения Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» предусматривает обязательное медицинское освидетельствование кандидатов в водители транспортных средств, а также водителей транспортных средств при каждой очередной замене водительского удостоверения после истечения срока его действия и при возврате водительского удостоверения после окончания исполнения административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами (уголовного наказания в виде запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью — в виде лишения права управления транспортными средствами).

В отношении водителей-профессионалов предусматривается проведение обязательных предварительных, периодических (не реже одного раза в два года) предрейсовых и послерейсовых<sup>1</sup> медицинских осмотров.

---

<sup>1</sup> Обязательные послерейсовые медицинские осмотры проводятся в отношении водителей, перевозящих пассажиров или опасные грузы.

Кроме того, предусмотрено внеочередное обязательное медицинское освидетельствование водителей транспортных средств, при проведении обязательного периодического медицинского осмотра которых выявлены признаки заболеваний (состояний), являющихся медицинскими противопоказаниями либо ранее не выявлявшимися медицинскими показаниями или медицинскими ограничениями к управлению транспортными средствами и подтвержденных по результатам последующих обследования и лечения.

Обязательное медицинское освидетельствование проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на медицинскую деятельность по оказанию соответствующих услуг. Обследование врачом-психиатром, врачом психиатром-наркологом осуществляется в специализированных медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения по месту жительства либо месту пребывания водителя транспортного средства (кандидата в водители транспортного средства). Перечни медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортными средствами утверждены постановлением Правительства РФ от 29.12.2014 № 1604<sup>1</sup>.

Допуск к управлению транспортными средствами предоставляется гражданам, имеющим медицинские заключения об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами, прошедшим соответствующее профессиональное обучение в порядке, утв. приказом Минобрнауки России от 12.05.2015 № 486<sup>2</sup>, достигшим возраста, установленного для соответствующей категории транспортных средств, и успешно сдавшим экзамены в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 24.10.2014 № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»<sup>3</sup>.

К управлению мопедами и мотоциклами подкатегории «А1» допускаются лица, достигшие возраста 16 лет; к управлению мотоциклами категории «А» и автомобилями категорий «В» и «С», подкатегорий «В1», «С1» — возраста 18 лет; категорий «D», «Тm», «Тb» и подкатегории «D1» — лица, достигшие 21-летнего возраста; составами транспортных средств категорий «BE», «CE», «DE» — лица, имеющие право на управление транспортными средствами соответственно категорий «В», «С», «D» в течение не менее 12 месяцев; наконец, составами транспортных средств подкатегорий «С1Е», «D1Е» — лица, имеющие право на управление транспортными сред-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 506.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 6063.

### § 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)

ствами соответственно категорий «С», «D» либо подкатегорий «C1», «D1» в течение не менее 12 месяцев.

К управлению транспортными средствами, предназначенными для перевозки опасных, крупногабаритных или тяжеловесных грузов, допускаются водители, прошедшие переподготовку и получившие соответствующие свидетельства. Так, к перевозке опасных грузов допускаются водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя транспортного средства данной категории не менее трех лет и свидетельство о прохождении специальной подготовки по утвержденным программам для водителей, осуществляющих перевозку опасных грузов<sup>1</sup>.

В области подготовки водителей режим безопасности дорожного движения устанавливает требования к осуществлению образовательной деятельности, изложенные в условиях реализации примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий<sup>2</sup>. Данным приказом установлены организационно-педагогические, кадровые, информационно-методические и материально-технические требования. В частности, образовательные организации, осуществляющие подготовку водителей, должны иметь согласованные с Госавтоинспекцией программы подготовки (переподготовки) и учебно-материальную базу, заключение о соответствии которой лицензионным требованиям также дает Госавтоинспекция.

Требования режима безопасности дорожного движения, предъявляемые к транспортным средствам, изложены в Техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств»<sup>3</sup>, разработанном на основе Правил Европейской экономической комиссии ООН<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Приказ Минтранса России от 08.08.1995 № 73 «Об утверждении Правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом» // Российские вести. 1996. № 20. 1 февр.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 26.12.2013 № 1408 «Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий» // Российская газета. 2014. 1 авг.

<sup>3</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности колесных транспортных средств”» // Комиссия Таможенного союза: официальный сайт. URL: <http://www.tsouz.ru/>.

<sup>4</sup> См.: Соглашение о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и (или) использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний (заключено в Женеве 20.03.1958); Соглашение о введе-

Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств» устанавливает терминологический аппарат, требования безопасности конструкций транспортных средств, процедуры оценки соответствия транспортных средств установленным требованиям, требования к маркировке транспортных средств единым знаком обращения продукции на рынке государств — членов Таможенного союза.

К транспортным средствам, предназначенным для перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов или для организованной перевозки детей предъявляются дополнительные требования. Так, Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом устанавливают, что опасные грузы должны перевозиться только специальными или специально приспособленными для этих целей транспортными средствами, которые должны быть изготовлены в соответствии с действующими нормативными документами. Кроме того, такие транспортные средства должны быть оборудованы опознавательными знаками системы информации об опасности, иметь специальные окраску и надписи.

Требования к улично-дорожной сети, включающие требования к дорогам, защитным дорожным сооружениям, искусственным дорожным сооружениям, элементам обустройства автомобильных дорог установлены Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 5 данного Федерального закона в Российской Федерации существуют автомобильные дороги федерального, регионального, межмуниципального, местного значения и частные автомобильные дороги. Кроме того, различаются автомобильные дороги общего пользования и необщего пользования. Перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения утвержден Правительством РФ<sup>2</sup>.

В зависимости от условий проезда по дорогам и доступа на них транспортных средств различают автомагистрали (категория «А»),

---

нии Глобальных технических правил для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и/или используются на колесных транспортных средствах (заключено в Женеве 25.06.1998); Соглашение о принятии единообразных условий для периодических технических осмотров колесных транспортных средств и о взаимном признании таких осмотров (заключено в Вене 13.11.1997).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 № 928 «О перечне автомобильных дорог общего пользования федерального значения» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6402.



### § 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)

скоростные автомобильные дороги (категория «ІВ») и обычные автомобильные дороги (категории «ІВ», «ІІ», «ІІІ», «ІV» и «V»). Например, автомагистрали должны иметь несколько проезжих частей и центральную разделительную полосу, они не должны пересекать на одном уровне другие автомобильные дороги, железные дороги, трамвайные пути, велосипедные и пешеходные дорожки, доступ на автомагистрали возможен только через пересечения в разных уровнях (развязки), располагающиеся не чаще чем через каждые 5 км, на автомагистралях оборудуются специальные места отдыха и площадки для стоянки транспортных средств, а на проезжих частях автомагистралей запрещены остановка и стоянка транспортных средств.

Категории обычных автомобильных дорог устанавливаются в зависимости от общего числа полос движения, ширины полосы движения, ширины обочины, наличия и ширины разделительной полосы, типа пересечения с другими автомобильными дорогами.

Требования безопасности автомобильных дорог установлены техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 014/2011 «Безопасность автомобильных дорог»<sup>1</sup>. Технический регламент устанавливает минимально необходимые требования безопасности к автомобильным дорогам и процессам их проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации, а также формы и порядок оценки соответствия этим требованиям.

Так, для трассы автомобильной дороги устанавливаются параметры геометрических элементов плана, продольного и поперечного профиля в зависимости от расчетной скорости движения транспортных средств и категории дороги; количество полос и их ширина в зависимости от расчетной интенсивности движения; искусственное освещение в опасных местах и т.д.

Требования к эксплуатируемым автомобильным дорогам, к их содержанию, обслуживанию и ремонту, а также допустимые повреждения дорог и сроки устранения различных нарушений установлены Государственным стандартом<sup>2</sup>. Данный ГОСТ Р в частности устанавливает, что предельные размеры отдельных просадок, выбоин и т.п. не должны превышать по длине 15 см, ширине — 60 см и

<sup>1</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 827 «О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» // Комиссия Таможенного союза: официальный сайт. URL: <http://www.tsouz.ru/>

<sup>2</sup> ГОСТ Р 50597-93. Государственный стандарт Российской Федерации. «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения», утв. постановлением Госстандарта России от 11.10.1993 № 221. М.: ИПК Издательство стандартов, 1993.



глубине — 5 см. Повреждения, превышающие указанные величины, должны быть устранены на дорогах группы «А» в течение 5 суток, на дорогах группы «Б» — 7 суток, группы «В» — 10 суток. Нормативный срок ликвидации зимней скользкости, исчисляемый с момента ее обнаружения до полной ликвидации, для разных категорий дорог составляет 4–6 часов.

Технический регламент устанавливает также минимальные требования к техническим средствам организации движения и к рекламным знакам, щитам, плакатам и т.д. Более точные требования к техническим средствам организации движения и правила их установки содержатся в национальном стандарте<sup>1</sup>.

При помощи технических средств организации движения на участках улично-дорожной сети устанавливается определенный режим движения транспортных средств, именуемый схемой организации улично-дорожной сети, которая в соответствии с п. 3 ч. 5 ст. 12 Градостроительного кодекса РФ является составной частью материалов по обоснованию проекта планировки территории в графической форме<sup>2</sup>. Схема организации улично-дорожной сети и дислокация дорожных знаков (технических средств организации дорожного движения) являются нормативными правовыми актами (устанавливающими запреты, ограничения, предписания участникам дорожного движения), что требует их обязательного опубликования. К сожалению, в действительности указанные документы, составляемые собственниками автомобильных дорог, не публикуются, что позволяет вносить в них изменения с нарушением установленного порядка, нередко по усмотрению должностных лиц различных служб. Вследствие этого на дорогах можно встретить неправильно установленные дорожные знаки, противоречивые предписания дорожных знаков и дорожной разметки или отсутствие в необходимых местах каких-либо технических средств организации дорожного движения.

Одним из самых больших по объему элементов режима безопасности дорожного движения, конечно же, является режим дорожного движения, установленный Правилами дорожного движения Российской Федерации, разработанными в соответствии с Конвенцией о

---

<sup>1</sup> ГОСТ Р 52289-2004. Национальный стандарт Российской Федерации. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств, утв. приказом Ростехрегулирования от 15.12.2004 № 120-ст. М.: Стандартинформ, 2005.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

### § 3. Режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)

дорожном движении<sup>1</sup>, а также вышеназванными схемами организации улично-дорожной сети и дислокациями технических средств организации дорожного движения.

Режим дорожного движения содержит требования, действующие на дорогах вне населенных пунктов и в населенных пунктах, на автострадах и в жилых зонах, на пересечениях проезжих частей, на железнодорожных переездах, специальные правила перевозки людей и грузов, учебной езды, движения велосипедов и мопедов, гужевых повозок, движения в условиях недостаточной видимости и т.д. На отдельных участках улично-дорожной сети режим дорожного движения определяется Правилами дорожного движения и установленными на данных участках техническими средствами организации движения (дорожными знаками, дорожной разметкой, светофорами), а также при необходимости может указываться регулировщиком.

**Субъекты, обеспечивающие требования режима.** Соблюдение обязательных требований режима безопасности дорожного движения обеспечивается двумя основными правовыми средствами: осуществлением государственного контроля (надзора) и применением мер административного (а в некоторых случаях — уголовного) принуждения.

Основными субъектами государственного контроля (надзора) в рассматриваемой сфере являются органы Ространснадзора и Госавтоинспекция МВД России. Кроме них отдельные контрольно-надзорные полномочия предоставлены Росавтодору, а также службе участковых уполномоченных полиции и патрульно-постовой службе МВД России.

Предметная компетенция названных субъектов разграничена, за исключением проведения весового контроля. В соответствии с положениями ст. 23.3, 23.36, 28.3 КоАП РФ должностные лица Госавтоинспекции и Ространснадзора вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с превышением допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось, и рассматривать дела о таких правонарушениях.

Из Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта<sup>2</sup>, Положения об МВД России<sup>3</sup>, Положения о ГИБДД<sup>4</sup> и из

<sup>1</sup> Конвенция о дорожном движении (заключена в Вене 08.11.1968) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

КоАП РФ следует, что Ространснадзор осуществляет контрольно-надзорную деятельность преимущественно в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>1</sup>, в то время как ГИБДД — в отношении участников дорожного движения: водителей, пешеходов — физических лиц<sup>2</sup>. Вместе с тем Госавтоинспекция уполномочена осуществлять федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований безопасности при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог<sup>3</sup>.

В то же время компетенция Госавтоинспекции и Ространснадзора в части применения мер административного принуждения различна. Сотрудники Госавтоинспекции вправе останавливать транспортные средства, останавливать пешеходов, проверять документы и идентификационные номера транспортных средств и номерных агрегатов, отстранять от управления транспортным средством, проводить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, изымать водительское удостоверение, задерживать транспортное средство, изымать вещи и документы, доставлять граждан в помещения органов внутренних дел. Кроме того, в установленных Федеральным законом «О полиции» случаях сотрудники Госавтоинспекции вправе применять физическую силу, специальные средства, в том числе средства остановки транспорта,

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минтранса России от 09.07.2012 № 204 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по контролю (надзору) за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями законодательства Российской Федерации в сфере автомобильного транспорта» // Российская газета. 2012. № 296. 24 дек.

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2009. № 122. 7 июля.

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД России от 30.03.2015 № 380 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

огнестрельное оружие, в том числе для остановки транспортного средства.

Сотрудники Ространснадзора проводят проверки соблюдения обязательных требований в области безопасности дорожного движения в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup> и вправе: проверять деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозочную деятельность; организовывать проведение необходимых расследований, экспертиз, оценок; запрашивать и получать необходимые сведения; давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений требований законодательства; применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

#### § 4. РЕЖИМ ЗОН ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛЕТОВ

Правовые и организационные вопросы режима зон ограничения полетов воздушных судов очень редко становятся предметом самостоятельного исследования.

Необходимо отметить, что до появления авиации (от лат. *avis* — птица) воздушная среда признавалась естественной и общедоступной природной средой. В 1881–1883 гг. потомственный моряк русского военного флота капитан первого ранга А.Ф. Можайский (1825–1890) спроектировал, построил и испытал на военном поле в Красном Селе под Петербургом первый в мире самолет («воздухоплавательный снаряд»), который продержался в воздухе около 10 секунд. Получив патент на летательный аппарат, А.Ф. Можайский стал первым отечественным авиаконструктором, намного опередившим зарубежных изобретателей. Лишь спустя 20 лет, в 1903 г., американскими изобретателями братьями Уорбером и Орвиллом Райт был совершен устойчивый управляемый полет по кругу со скоростью 40 км в час продолжительностью 59 секунд.

По мере развития самолетостроения и увеличения интенсивности воздушного движения воздушная среда перестала быть общим достоянием. Государства стали относить воздушное пространство к своей территории и распространять на него свой суверенитет. В 1913 г.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

между Францией и Германией произошел инцидент в связи с неоднократным пересечением французской государственной границы германскими военными самолетами. Стремясь разрешить конфликт, указанные государства заключили двустороннее соглашение. Его существенным условием стало признание за каждой из сторон права распоряжаться по своему усмотрению воздушным пространством, расположенным над собственной территорией. Кроме того, Франция и Германия достигли договоренности о том, что военные воздушные суда будут выполнять полеты над сопредельной территорией лишь с разрешения противоположной стороны. Полеты невоенных воздушных судов разрешались только при наличии у экипажа свидетельства о праве на полет, выданного компетентными органами Франции или Германии. Это соглашение, заключенное в 1913 г., стало первым правовым актом в области воздушного права и способствовало окончательному определению позиций государств в вопросе о статусе воздушного пространства, расположенного над государственной территорией. Иными словами, в вопросе о том, каким оно должно быть: открытым для полетов любых воздушных судов или находящимся во власти суверенного государства.

Впоследствии Парижская конвенция 1919 г. провозгласила, что любое государство обладает суверенитетом над воздушным пространством, расположенным над его территорией (ст. 1). В то же время за каждым государством сохранялось право осуществлять «мирные полеты» над территориями других государств (ст. 2). Таким образом была предпринята попытка интегрировать принципы «полного суверенитета» и «свободы воздуха». Необходимо отметить, что Советское правительство так и не решилось присоединиться к указанной конвенции, полагая, что вследствие этого иностранные самолеты смогут беспрепятственно пролетать над территорией РСФСР (СССР). Поэтому международные полеты осуществлялись на основании двусторонних соглашений.

В юридической литературе эти вопросы чаще всего рассматриваются, да и то фрагментарно, в учебных изданиях по транспортному праву, в том числе воздушному<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: Статут, 2013; Алебастрова И.А., Исаев И.А., Нарутто С.В. и др. Территория в публичном праве. М.: Норма, Инфра-М, 2013; Спирин И.В. Транспортное право: учебное пособие. М.: Транспорт, 2001; Елисеев Б.П., Сvirкин В.А. Воздушное право: учебник. СПС «Консультант-Плюс», 2012; Бордунов В.Д. Международное воздушное право: учебное пособие. М.: Авиабизнес, Научная книга, 2007.

Правовое установление, регулирование и организационное обеспечение действия режима зон ограничения полетов можно рассматривать в межгосударственном и внутригосударственном аспектах и соответственно с точки зрения международного и национального права<sup>1</sup>. Национальное воздушное право базируется на Конституции РФ и Воздушном кодексе РФ 1997 г. Международное воздушное право, в формировании и применении которого принимает активное участие Россия, является конвенционным и основано на конвенциях глобального и локального значения<sup>2</sup>.

В настоящее время вопросы правового режима осуществления международных полетов регулируются Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации 1944 г., содержащей положения и о запретных зонах (ст. 9)<sup>3</sup>. В указанном правовом акте устанавливается право каждого договаривающегося государства ограничивать или запрещать исходя из военной необходимости или в целях общественной безопасности полеты воздушных судов других государств над отдельными зонами собственной территории. При этом не проводится различие между воздушными судами участников конвенции, занятыми в одинаковых воздушных сообщениях. Оговаривается, что такие запретные зоны должны иметь разумные размеры и местоположение, чтобы не создавать препятствий для аэронавигации. Описания указанных зон на своей территории и сведения об их изменении каждое государство как можно быстрее должно направлять другим участникам конвенции, а также ИКАО<sup>4</sup>. Предусматривается и право каждого договаривающегося государства безотлагательно при наличии особых обстоятельств, или в условиях чрезвычайного положения, или по соображениям общественной безопасности временно

---

<sup>1</sup> В целях исследования мы будем рассматривать понятие «зона ограничения полетов» в широком смысле — как собственно зону ограничения полетов, а также как запретную зону и опасную зону, поскольку в правовом установлении и регулировании указанных зон имеется определенное сходство. В частности, понятия «запретная зона» и «зона ограничения полетов» предполагают обеспечение безопасности объектов, расположенных в этих зонах, с той лишь разницей, что полеты в запретных зонах запрещаются, а в зонах ограничения полетов они должны осуществляться с соблюдением установленных правил.

<sup>2</sup> Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> В последующем изложении предлагается рассматривать понятия «гражданская авиация» и «воздушный транспорт» как синонимы.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»). Необходимо отметить, что Россия является государством — участником Чикагской конвенции как правопреемник СССР, присоединившегося к ней в 1970 г. Во исполнение Конвенции учреждена и действует Международная организация гражданской авиации — ИКАО, членами которой в настоящее время являются более 190 государств.

ограничивать или запрещать полеты над своей территорией или ее частью в случае, если такое ограничение или запрет применяется к воздушным судам остальных государств, без учета их национальной принадлежности. При этом каждый участник конвенции на основании разработанных им правил может предъявить экипажу любого воздушного судна, попавшего в запретную зону или зону ограничения полетов, требование срочно осуществить посадку на территории указанного ему аэропорта. Важно отметить, что анализируемая конвенция применяется только к гражданским воздушным судам. Регулирование полетов государственных воздушных судов<sup>1</sup> осуществляется специальным соглашением между участниками конвенции и в соответствии с его условиями.

В настоящее время действуют и другие международно-правовые акты, которыми устанавливаются условия и ограничения полетов воздушных судов над территориями государств-участников, а также регулируются иные вопросы авиационной безопасности. Например, Договором по открытому небу, заключенным в 1992 г. в Хельсинки, для обеспечения прозрачности военной деятельности устанавливается режим открытого неба в целях взаимного осуществления участниками договора наблюдательных полетов над чужой территорией<sup>2</sup>. Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. предусматривается, что государство-архипелаг вправе устанавливать морские коридоры и располагающиеся над ними воздушные коридоры, пригодные для непрерывного и оперативного прохода иностранных судов через его архипелажные воды и прилегающее территориальное море и пролета иностранных воздушных судов над ними<sup>3</sup>.

Первым государственным правовым актом, регулирующим полеты воздушных судов над российской территорией, стал декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 17.01.1921 «О воздушных передвижениях»<sup>4</sup>. Поводом для его принятия послужила необходимость выработки собственных правил пересечения иностранными самолетами границ Советской республики в связи с нарушением летом 1920 г. российской государственной границы самолетом буржуазной Эстонии.

<sup>1</sup> Как государственные воздушные суда рассматриваются воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах.

<sup>2</sup> Договор вступил в силу для России с 01.01.2002. Подробнее о договорах открытого неба см.: Транспорт России: анализ, проблемы, перспективы. Вып. 1. М.: Центр стратегических программ, 2003. С. 305–307.

<sup>3</sup> Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 11.04.1997.

<sup>4</sup> Известия ВЦИК. 1921. 4 февр.



В последующем правовое регулирование безопасности воздушного движения в нашей стране стало осуществляться воздушными кодексами<sup>1</sup>. Так, например, Воздушным кодексом СССР 1961 г. для полетов воздушных судов в запретной пограничной зоне и в местах пересечения Государственной границы СССР устанавливался особый режим. Над отдельными районами и населенными пунктами, а также над некоторыми объектами особого государственного значения полеты могли ограничиваться или запрещаться. Порядок ограничения и запрещения полетов устанавливался Советом Министров Союза ССР. Запрещались также опытные и фигурные полеты над населенными пунктами. Отступления от этого правила допускались единовременно и лишь с разрешения Главного управления гражданского воздушного флота при Совете Министров СССР<sup>2</sup>.

В Воздушном кодексе СССР 1983 г. появилась специальная статья «Запрещение или ограничение полетов» (ст. 49), в соответствии с которой в воздушном пространстве страны или в его отдельных районах полеты могли быть полностью запрещены или ограничены. Соответствующие высоты, время, направления и другие параметры зон определялись в порядке, предусмотренном Положением об использовании воздушного пространства Союза ССР. Полеты над населенными пунктами допускались только на высоте, позволяющей при неисправности воздушного судна осуществить посадку за границами этих пунктов или на расположенном поблизости аэродроме. Демонстрационные полеты над поселениями также не допускались. Отступления от этих правил допускались в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР (ст. 50). Любая деятельность, связанная с использованием воздушного пространства, которая могла создавать угрозу безопасности полетов, допускалась только с соблюдением надлежащих мер предосторожности лишь по получении специального разрешения в порядке, определяемом Советом Министров СССР (ст. 52).

Воздушным кодексом РФ 1997 г. в несколько измененном виде сохранены законодательные положения Воздушного кодекса Союза ССР 1983 г. в части установления определенных запретов и ограничений, обусловленных соображениями безопасности полетов. В нем также перечисляются виды наземной деятельности, которая может угрожать безопасности полетов (ст. 11). При этом перечень таких видов деятельности остается открытым.

---

<sup>1</sup> Декрет был положен в основу первого Воздушного кодекса СССР, который 27.04.1932 был утвержден ЦИК и СНК СССР. Впоследствии воздушные кодексы страны принимались в 1935, 1961, 1983, 1987, 1997 гг.

<sup>2</sup> URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_5762.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5762.htm) (дата обращения: 03.02.2016).



Не претерпела значительных изменений норма, регулирующая условия полета над поселениями (ст. 72). Обязательное требование осталось прежним: судно должно пилотироваться на высоте, позволяющей при неисправности самолета произвести его посадку за пределами населенного пункта. Однако в действующем Кодексе посадка допускается на специально оборудованных для этого взлетно-посадочных площадках в пределах населенных пунктов, в то время как в Воздушном кодексе Союза ССР 1983 г. пилоту предоставлялась возможность осуществить посадку на ближайшем аэродроме.

Новеллой Воздушного кодекса РФ является ст. 74, в соответствии с которой полет со сверхзвуковой скоростью разрешается на высоте, исключаяющей опасное воздействие звукового удара на окружающую среду<sup>1</sup>.

Императивные правовые положения, связанные с режимом ограничения полетов, предусматриваются и другими действующими законами. Так, например, в Законе о ЗАТО содержится норма (ст. 3), в соответствии с которой ограничиваются полеты над территорией ЗАТО. Законом о государственной границе воздушным судам при следовании от государственной границы до пунктов пропуска через нее и обратно, а также при транзитном пролете через воздушное пространство России запрещается (кроме случаев, предусмотренных указанным Законом) залет в запретные для полетов районы, о которых сообщено для всеобщего сведения. Кроме того, Вооруженные Силы РФ обладают правом запрещать полностью или ограничивать полеты в некоторых районах воздушного пространства России в случае возникновения угрозы нарушения или незаконного пересечения государственной границы по воздуху.

В Федеральном законе от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> закрепляется право Президента РФ вводить в период проведения соревнования повышенные меры безопасности, в том числе ограничение полетов летательных аппаратов.

Указанные нормы Воздушного кодекса РФ и других законов в большинстве случаев являются бланкетными. Они представляют собой опорные точки, исходные начала для соответствующего подзаконного регулирования. Его субъектами в большинстве случаев

---

<sup>1</sup> Использование воздушного пространства при полетах на сверхзвуковых скоростях допускается лишь в специальных зонах или на высоте более 11 км.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866.

выступают Правительство РФ либо Минтранс России, Минобороны России или Минпромторг России<sup>1</sup>. Так, например, согласно ст. 15 Воздушного кодекса РФ запретные зоны, опасные зоны, зоны ограничений полетов воздушных судов являются элементами структуры воздушного пространства. В свою очередь, структура воздушного пространства утверждается в порядке, установленном Правительством РФ. В соответствии со ст. 17 Кодекса использование воздушного пространства или отдельных его районов может быть запрещено или ограничено в порядке, установленном Правительством РФ.

Здесь представляется целесообразным пояснить, почему законодатель в целях обеспечения безопасности воздушного движения прибегает к использованию нескольких смежных понятий: «запретная зона», «зона ограничения полетов» и «опасная зона».

Во-первых, исходя из смысла ст. 1079 Гражданского кодекса РФ, устанавливающей ответственность юридических лиц и граждан, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, за вред, причиненный источником повышенной опасности, пилоты самолетов являются операторами источников повышенной опасности. Иными словами, доминантой в правовом регулировании безопасности полетов в данном случае является презумпция о том, что само воздушное судно в случае его падения, аварийной посадки или грубого нарушения правил пилотирования представляет угрозу другим воздушным судам, находящимся в полете, а также лицам и объектам, в том числе опасным производственным, находящимся на земле или поверхности воды. Запреты и ограничения, имеющие целью недопущение таких случаев, охватываются понятиями «запретная зона» и «зона ограничения полетов». Важно подчеркнуть, что подобные отношения урегулированы и международным правом. Так, в 1982 г. СССР присоединился к заключенной в Риме в 1952 г. Конвенции об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности. В соответствии с ее положениями любое лицо, которому причинен ущерб на поверхности, вправе рассчитывать на возмещение, если будет доказано, что этот ущерб причинен воздушным судном, находившимся в полете, либо лицом или предметом, выпавшим из него. Курьезный случай произошел однажды с российским самолетом в аэропорту г. Парижа. После

---

<sup>1</sup> Многие вопросы установления и регулирования зон ограничения полетов связаны с использованием государственной и экспериментальной авиации. В связи с этим они регулируются, как правило, специальными нормативными правовыми актами Минобороны России, Минпромторга России, Росавиакосмоса (Роскосмоса) и других уполномоченных органов, содержащими конфиденциальную информацию или сведения, относящиеся к государственной тайне.

благополучной посадки в ходе осмотра было обнаружено, что к борту судна примерз ледяной кусок весом около 200 кг. Выяснилось, что в процессе полета дала трещину трубка водяной системы, и вода через дренажные отверстия фюзеляжа постепенно вытекала наружу, формируя ледяную глыбу. Последствия ее падения на предместья Парижа было нетрудно себе представить<sup>1</sup>.

Во-вторых, существуют ситуации, когда безопасности полетов угрожает деятельность, осуществляемая на земной или водной поверхности. К разновидностям такой деятельности следует отнести все виды стрельб на полигонах, пуск ракет, производство взрывных работ, запуск беспилотных летательных аппаратов, строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, и т.д. Такие ситуации охватываются понятием «опасная зона».

Конкретные запреты и ограничения использования воздушного пространства или отдельных его районов предусматриваются Федеральными правилами использования воздушного пространства, утв. постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138<sup>2</sup>.

Прежде всего необходимо обратить внимание на раскрываемые в этом правовом акте понятия, имеющие непосредственное отношение к предмету нашего исследования. Так, *временный режим* в нем рассматривается как запрещение или ограничение использования воздушного пространства в отдельных его районах; *местный режим* — как запрещение или ограничение использования воздушного пространства в отдельных районах воздушного пространства зоны Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (далее — Единая система); *кратковременное ограничение* — как запрещение или ограничение использования воздушного пространства для обеспечения безопасного выполнения полетов воздушных судов. Под *запретной зоной* понимается воздушное пространство установленных размеров, в пределах которого полеты воздушных судов запрещены, за исключением случаев, предусмотренных Федеральными правилами использования воздушного пространства. *Зоной ограничения полетов* называется воздушное пространство установленного размера, в пределах которого полеты воздушных судов ограничены определенными условиями. *Опасная зона* рассматривается как воздушное про-

<sup>1</sup> См.: Катеренчук М.А. Ответственность за ущерб, причиненный воздушными судами третьим лицам на поверхности: международно-правовые вопросы // Транспортное право, 2005, № 2; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

странство установленных размеров, в пределах которого в определенные периоды времени может осуществляться деятельность, представляющая опасность для полетов воздушных судов.

Границы указанных зон как элементов воздушного пространства устанавливаются по географическим координатам и высотам. Границы и условия использования анализируемых зон публикуются в документах аэронавигационной информации.

Опасные зоны устанавливаются над открытым морем и в воздушном пространстве над землей. Основаниями для установления опасных зон над морской поверхностью являются:

- 1) обеспечение запуска и посадки космических объектов;
- 2) осуществление поисково-спасательных работ;
- 3) производство стрельб на полигонах боевой подготовки ВМФ;
- 4) осуществление испытательных полетов, исследования авиационной и ракетной техники, полетов на установление рекордов;
- 5) проведение учений, демонстрации новой военно-морской техники;
- 6) обеспечение пусков и падения ракет, падения их отделяющихся частей.

Кроме того, опасные зоны устанавливаются в воздушном пространстве в районах лесных пожаров и вулканической деятельности, промышленных районах с постоянной повышенной задымленностью.

Опасные зоны могут быть временными или постоянными. Постоянные опасные зоны устанавливаются в целях обеспечения деятельности, осуществляемой на постоянной основе. Временная опасная зона устанавливается главным центром Единой системы и доводится при помощи извещения NOTAM<sup>1</sup>. Для установления такой зоны пользователи воздушного пространства, в чьих интересах она устанавливается, не позднее чем за пять суток до ввода ее в действие представляют в главный центр Единой системы запрос на установление временной опасной зоны с указанием ее границ и характера осуществляемой деятельности.

Зоны ограничения полетов устанавливаются над объектами или в районах, где полеты необходимо ограничивать по времени или по условиям их выполнения. Основаниями их установления являются:

- 1) проведение на полигонах стрельб, пусков ракет, бомбометаний, десантирования;

---

<sup>1</sup> Извещение NOTAM — извещение, передаваемое по каналам связи и содержащее информацию о состоянии аэронавигационного оборудования, элементов структуры воздушного пространства, своевременное предупреждение о котором имеет большое значение для персонала, связанного с выполнением полетов воздушных судов, а также иную аэронавигационную информацию.

- 2) проведение противораковых стрельб;
- 3) выполнение работ с боеприпасами на объектах их хранения;
- 4) осуществление научных исследований в атмосфере;
- 5) проведение взрывных работ;
- 6) выполнение полетов в специальных зонах вне районов аэродромов (вертодромов).

Кроме того, зоны ограничения полетов могут устанавливаться над государственными природными заповедниками, национальными парками, памятниками истории и культуры, а также над охраняемыми объектами.

Если деятельность, в интересах которой установлена зона ограничения полетов, не носит постоянного характера, действие зоны ограничивается определенным периодом времени. На период, когда деятельность, в интересах которой установлена зона ограничения полетов, не производится, полеты воздушных судов в зоне выполняются без ограничений. Сведения о деятельности в зонах ограничения полетов доводятся посредством извещения NOTAM на основании планов использования воздушного пространства (графиков работы) или публикуются в документах аэронавигационной информации.

В случае возникновения опасности непреднамеренного влета воздушных судов в зону ограничения полетов деятельность по использованию воздушного пространства в ней должна быть ограничена или прекращена. Это же правило распространяется на случаи:

- 1) выполнения полетов на перехват воздушных судов-нарушителей, а также выполнения других оперативных заданий в интересах государства;
- 2) выполнения полетов в целях проведения поисково-спасательных работ и работ по оказанию помощи при чрезвычайных ситуациях;
- 3) выполнения полетов воздушных судов, осуществляемых в соответствии со специальными международными договорами.

Запретные зоны, зоны ограничения полетов и постоянные опасные зоны устанавливаются Минтрансом России по представлению лиц, заинтересованных в их установлении<sup>1</sup>. По общему правилу использование воздушного пространства в запретных зонах, а также в зонах ограничения полетов, деятельность в которых осуществляется на постоянной основе, запрещается. Однако лица, в интересах

---

<sup>1</sup> В настоящее время запретные зоны установлены приказом Минтранса России от 09.03.2016 № 48; зоны ограничения полетов — приказом Минтранса России от 09.03.2016 № 47; постоянные опасные зоны — приказом Минтранса России от 16.09.2014 № 250.

которых эти зоны установлены, могут продолжать использовать это воздушное пространство. Запрет также не распространяется на указанные ранее случаи, связанные с выполнением полетов на перехват воздушных судов-нарушителей, в целях проведения поисково-спасательных работ, выполнения международных полетов и проч. Однако в этих случаях пользователи воздушного пространства должны получить разрешение на полет в этих зонах ФСО России, в остальных случаях — разрешение лиц, в интересах которых они установлены.

Авиационные работы, парашютные прыжки, подъемы привязных аэростатов над населенными пунктами выполняются при наличии у пользователей воздушного пространства разрешения соответствующего органа местного самоуправления, а в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург — разрешения соответствующих органов исполнительной власти указанных городов.

В районах локальных вооруженных конфликтов и контртеррористических операций Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация) по представлению Генерального штаба Вооруженных Сил РФ устанавливается особый режим использования воздушного пространства.

Использование воздушного пространства при проведении салютов и фейерверков высотой более 50 м осуществляется с разрешения центров Единой системы. Производство салютов и фейерверков в границах проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность запрещается. Не допускается также направление в сторону воздушных судов лазерных устройств, способных ослепить пилотов, осуществляющих взлет, посадку, руление самолетов или вертолетов<sup>1</sup>.

В пределах приаэродромной территории запрещается проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома. Запрещается размещать в полосах воздушных подходов на удалении до 30 км, а вне полос воздушных подходов — до 15 км от контрольной точки аэродрома

---

<sup>1</sup> О «лазерных атаках» и об ответственности за них см. подробнее: Фирсаков С.В., Савинков А.А. Ответственность за ослепление лиц, управляющих воздушным, железнодорожным и автотранспортом, с использованием лазерного излучения // Российский следователь. 2013. № 1. С. 22–25 (СПС «КонсультантПлюс»); Кушнырык В.В. Лазерное оружие и общедоступные лазерные указки как источники угроз общественной безопасности, сопряженные с развитием передовых технологий, основанных на новых физических принципах // СПС «КонсультантПлюс», 2011.

объекты выбросов (размещения) отходов, животноводческие фермы, скотобойни и другие объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц.

В пределах границ района аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) запрещается строительство без согласования старшего авиационного начальника аэродрома (вертодрома, посадочной площадки):

1) объектов высотой 50 м и более относительно уровня аэродрома (вертодрома);

2) линий связи и электропередачи, а также других источников радио- и электромагнитных излучений, которые могут создавать помехи для работы радиотехнических средств;

3) взрывоопасных объектов;

4) факельных устройств для аварийного сжигания сбрасываемых газов высотой 50 м и более (с учетом возможной высоты выброса пламени);

5) промышленных и иных предприятий и сооружений, деятельность которых может привести к ухудшению видимости в районе аэродрома (вертодрома).

Строительство и размещение объектов вне района аэродрома (вертодрома), если их действительная высота превышает 50 м, согласовываются с территориальным органом Росавиации.

При возникновении потребности в использовании воздушного пространства одновременно двумя и более пользователями воздушного пространства устанавливается запрещение или ограничение их деятельности в определенных районах воздушного пространства Российской Федерации в соответствии с государственными приоритетами в использовании воздушного пространства, осуществляемое путем введения временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений.

Временный и местный режимы, а также кратковременные ограничения устанавливаются в целях:

1) полного запрещения использования воздушного пространства, за исключением деятельности пользователей воздушного пространства, в интересах которых устанавливаются временный и местный режимы, а также кратковременные ограничения;

2) частичного запрещения деятельности по использованию воздушного пространства (место, время, высота).

Временный режим устанавливается главным центром Единой системы для осуществления следующих видов деятельности:

1) выполнение полетов воздушных судов литеры «А»;

2) выполнение полетов воздушных судов для обеспечения специальных международных договоров Российской Федерации;



3) выполнение полетов воздушных судов при оказании помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, проведение поисково-спасательных работ;

4) запуск и посадка космических объектов, выполнение полетов на испытания (исследования) авиационной и ракетной техники, установление рекордов, проверка боевой готовности сил и средств противовоздушной обороны;

5) проведение учений, воздушных парадов и показов авиационной техники, а также осуществление иной деятельности, которая может представлять угрозу безопасности использования воздушного пространства (радиоизлучения, световые и электромагнитные излучения и т.п.);

6) выполнение полетов беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве классов «А» и «С».

Местный режим устанавливается зональным центром Единой системы в нижнем воздушном пространстве для обеспечения следующих видов деятельности:

1) выполнение полетов при оказании помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, проведение поисково-спасательных работ;

2) выполнение полетов на проверку боевой готовности сил и средств противовоздушной обороны;

3) проведение учений, воздушных стрельб, а также в случае осуществления иной деятельности, которая может представлять угрозу безопасности использования воздушного пространства (радиоизлучения, световые и электромагнитные излучения и т.п.);

4) выполнение полетов беспилотным летательным аппаратом в воздушном пространстве классов «С» и «G».

Местный режим на воздушных трассах и местных воздушных линиях, открытых для международных полетов, а также в районах аэродромов, открытых для выполнения международных полетов, не устанавливается.

Кратковременные ограничения устанавливаются главным центром, зональными центрами и районными центрами Единой системы на срок до 3 часов для оперативного введения запретов или ограничений в целях обеспечения безопасного выполнения полетов воздушных судов.

Представления на установление временного и местного режимов на срок до трех суток подаются в соответствующие центры Единой системы пользователями воздушного пространства, в интересах которых устанавливаются режимы.

Временный и местный режимы вводятся соответствующими центрами Единой системы на период фактической деятельности поль-



зователей воздушного пространства, в интересах которых режим установлен.

Порядок разработки, установления, введения и снятия временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений определяется инструкцией, утверждаемой Минтрансом России.

Контроль за соблюдением временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений осуществляют центры Единой системы.

Конкретные правила выполнения полетов устанавливаются Федеральными авиационными правилами «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утв. приказом Минтранса России от 31.07.2009 № 128. В частности, запрещаются полеты над населенными пунктами и местами скопления людей при проведении массовых мероприятий — ниже высоты, допускающей в случае отказа двигателя аварийную посадку без создания чрезмерной опасности для людей и имущества на земле, и ниже высоты 300 м над самым высоким препятствием в пределах горизонтального радиуса в 500 м вокруг данного воздушного судна. В иных случаях не допускаются полеты на расстоянии менее 150 м от людей, транспортных средств или строений. Запрещается выполнять акробатический полет:

- 1) над густонаселенными территориями и населенными пунктами;
- 2) ближе 200 м от мест скопления людей при проведении массовых мероприятий;
- 3) ближе 8 км от воздушной трассы;
- 4) в облаках;
- 5) ниже 50 м истинной высоты;
- 6) при дальности видимости менее 3000 м<sup>1</sup>.

## **§ 5. РЕЖИМ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ**

В сфере противодействия терроризму российское законодательство наряду с экстраординарным режимом контртеррористической операции устанавливает ряд постоянно действующих режимов, включая ряд специальных административно-правовых режимов антитеррористической защищенности объектов.

---

<sup>1</sup> Соответствующие нормы установлены также Федеральными авиационными правилами полетов в воздушном пространстве Российской Федерации, утв. совместным приказом от 31.03.2002 Минобороны России № 136, Минтранса России № 42, Росавиакосмоса № 51.

В соответствии с п. 6 ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>1</sup> антитеррористическая защищенность объекта (территории) — это состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более 50 человек.

Из этого определения следует, что режим антитеррористической защищенности должен распространяться на все возможные места массового пребывания людей.

Объекты, в отношении которых устанавливается данный правовой режим, имеют особое значение для обеспечения жизнедеятельности населения, экономики, обороны и безопасности. В их числе: объекты топливно-энергетического комплекса, объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», закрытые административно-территориальные образования, объекты транспорта.

Отдельную категорию составляют объекты (территории), находящиеся в собственности субъектов РФ или в ведении органов государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса) устанавливает Правительство РФ. Указанное здесь исключение носит условный характер, поскольку ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>2</sup> предусматривает, что требования антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса в зависимости от установленной категории опасности объектов определяются Правительством РФ. Аналогичная норма содержится в ч. 1

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4604.

ст. 8 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»<sup>1</sup>.

По состоянию на 01.03.2016 Правительством РФ разработаны требования антитеррористической защищенности:

- к местам массового пребывания людей<sup>2</sup>;
- объектам (территориям), подлежащим обязательной охране полицией<sup>3</sup>;
- объектам (территориям) Федеральной миграционной службы<sup>4</sup>;
- объектам (территориям) ракетно-космической промышленности<sup>5</sup>;
- объектам спорта<sup>6</sup>;
- объектам (территориям) таможенных органов<sup>7</sup>;
- объектам (территориям) Роспотребнадзора<sup>8</sup>;
- объектам (территориям) уголовно-исполнительной системы<sup>9</sup>;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.04.2015 № 324 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной миграционной службы и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2285.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 № 252 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) ракетно-космической промышленности и формы паспорта безопасности объекта (территории) ракетно-космической промышленности» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1938.

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 06.03.2015 № 202 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта» // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1608.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 05.12.2014 № 1328 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) таможенных органов и формы паспорта безопасности объектов (территорий) таможенных органов» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7114.

<sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1309 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7098.

<sup>9</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1193 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы и формы паспорта безопасности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6553.

- объектам (территориям), находящимся в ведении Минкомсвязи России<sup>1</sup>;
- объектам (территориям) ФСТЭК России<sup>2</sup>;
- объектам (территориям) Минрегиона России<sup>3</sup>.

Кроме того, Правительством РФ утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства и требований по обеспечению транспортной безопасности объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся объектами транспортной инфраструктуры и расположенных на земельных участках, прилегающих к объектам транспортной инфраструктуры и отнесенных в соответствии с земельным законодательством РФ к охранным зонам земель транспорта<sup>4</sup>.

Помимо названных административно-правового режима противодействия терроризму и режима контртеррористической операции федеральными законами предусматриваются специальные меры, направленные на установление дополнительных объектовых административно-правовых режимов.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.10.2014 № 1130 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных им организаций, и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6224.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29.08.2014 № 875 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, ее территориальных органов и подведомственных организаций и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4859.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.08.2014 № 872 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства регионального развития Российской Федерации и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4856.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23.01.2016 № 29 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства и требований по обеспечению транспортной безопасности объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся объектами транспортной инфраструктуры и расположенных на земельных участках, прилегающих к объектам транспортной инфраструктуры и отнесенных в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации к охранным зонам земель транспорта, и о внесении изменений в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 698.

В основе данных административно-правовых режимов лежат категорирование и паспортизация объектов. Так, Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» предусматривает три категории критически важных для инфраструктуры и жизнеобеспечения топливно-энергетического комплекса:

- 1) объекты высокой категории опасности;
- 2) объекты средней категории опасности;
- 3) объекты низкой категории опасности.

При категорировании учитываются наличие потенциально опасных участков объекта топливно-энергетического комплекса, наличие на объекте уязвимых мест, масштабы возможных социально-экономических последствий вследствие аварий на объекте топливно-энергетического комплекса и т.д.

В сфере транспорта категорирование осуществляется в зависимости от вида транспорта для объектов транспортной инфраструктуры и для транспортных средств. Так, для транспортной инфраструктуры воздушного транспорта предусмотрено пять категорий, для транспортных средств — четыре; для объектов транспортной инфраструктуры автомобильного транспорта — четыре категории, а для транспортных средств — три. Кроме того предусматривается категорирование объектов железнодорожного, морского и речного, городского наземного электрического транспорта и метрополитена, а также для соответствующих транспортных средств<sup>1</sup>.

Категория объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства устанавливается в зависимости от количества совершенных или предотвращенных актов незаконного вмешательства, относящихся к категорируемому объекту либо к аналогичным объектам на территории РФ за последние 12 месяцев до момента категорирования. Категорированные объекты включаются в реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В зависимости от категории на каждом объекте устанавливается собственный административно-правовой режим противодействия терроризму.

Кроме того, административно-правовой режим противодействия терроризму имеет еще один специфический признак — его содержание может варьироваться в зависимости от уровня безопасности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минтранса России от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности» // БНА. 2011. № 15.

<sup>2</sup> Постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке

В нормальных условиях действует уровень № 1. Уровни № 2 и 3 объявляются и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры на основании решений руководителей Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах РФ об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса. При объявлении того или иного уровня включаются дополнительные режимы безопасности.

Режим антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей включает в себя:

- формирование перечней мест массового пребывания людей в пределах территорий субъектов РФ или муниципальных образований;
- категорирование мест массового пребывания людей;
- паспортизацию мест массового пребывания людей;
- проведение организационных мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности определенных мест;
- оценку характера угроз, оперативной обстановки;
- оснащение мест массового пребывания людей средствами инженерной защиты и инженерно-техническими средствами охраны;
- осуществление охраны общественного порядка.

По состоянию на 01.03.2016 перечни мест массового пребывания людей утверждены далеко не всеми субъектами РФ и муниципальными образованиями. Так, постановлением Администрации муниципального района «Вуктыл» Республики Коми утвержден Перечень, включающий муниципальные бюджетные дошкольные образовательные учреждения, детские сады и школы, дома культуры, библиотеки, клубы, стадионы, спортивно-парковую зону, лыжную трассу, бассейн,

---

их объявления (установления)» (СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5964) установлены три уровня безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств:

- уровень № 1 — степень защищенности транспортного комплекса от потенциальных угроз, заключающихся в наличии совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;
- уровень № 2 — степень защищенности транспортного комплекса от непосредственных угроз, заключающихся в наличии совокупности конкретных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;
- уровень № 3 — степень защищенности транспортного комплекса от прямых угроз, заключающихся в наличии совокупности условий и факторов, создавших опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

здания Администрации района, дома быта, магазины и кафе, городскую площадь и скверы<sup>1</sup>. Аналогичный перечень утвержден муниципальным образованием г. Казани<sup>2</sup>.

Распоряжением Правительства Республики Коми утвержден Перечень мест массового пребывания людей в отношении объектов (территорий) на территории Республики Коми, которые относятся к сфере деятельности органов исполнительной власти Республики Коми<sup>3</sup>. Данный Перечень включает государственные бюджетные организации и государственные учреждения Республики и здания органов государственной власти Республики.

Категорирование мест массового пребывания людей должно проводиться формируемыми для этой цели межведомственными комиссиями, создаваемыми решением руководителя исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ или главой муниципального образования, которые и возглавляют созданные комиссии. В состав комиссий включаются представители территориальных органов ФСБ России, МВД России, МЧС России и представители собственников объектов, располагающихся в границах мест массового пребывания людей.

Категории мест массового пребывания людей устанавливаются в зависимости от степени угрозы совершения террористического акта на основе данных о совершенных и предотвращенных террористических актах в субъекте РФ (в муниципальном образовании), а также на основе прогнозных показателей количества людей, которые могут погибнуть или получить вред здоровью. Однако в действительности категория зависит лишь от количества человек, которые могут одновременно находиться в том или ином месте. Учет иных факторов может понизить или повысить категорию. Предусмотрены три категории мест массового пребывания людей:

– 1 категории — место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек;

<sup>1</sup> См.: Постановление администрации муниципального района «Вуктыл» от 03.02.2016 № 02/62 «Об утверждении перечня мест массового пребывания людей в пределах территории муниципального района “Вуктыл”» // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 15.06.2015 № 2397 «О перечне мест массового пребывания людей» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. 2015. № 27. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства Республики Коми от 25.12.2015 № 496-р // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации»: <http://www.law.rkomi.ru>, 28.12.2015.



## § 5. Режим антитеррористической защищенности объектов

– 2 категории — место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 200 до 1000 человек;

– 3 категории — место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 50 до 200 человек.

Паспортизация мест массового пребывания людей заключается в оформлении на каждое место массового пребывания людей паспорта безопасности в пяти экземплярах. Паспорт безопасности согласовывается руководителями территориальных органов ФСБ России, МВД России, МЧС России и утверждается руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (главой муниципального образования), на территории которого расположено место массового пребывания людей. Паспорту присваивается гриф документа для служебного пользования, а при необходимости — гриф секретности.

Паспорт безопасности должен отражать состояние антитеррористической защищенности места массового пребывания людей и содержать перечень мероприятий по предупреждению и пресечению террористических актов в соответствующем месте. Раз в три года данные, содержащиеся в паспорте безопасности, должны быть актуализированы.

Антитеррористическая защищенность мест массового пребывания людей обеспечивается путем:

– определения и устранения причин и условий, способствующих совершению в местах массового пребывания людей террористических актов;

– контроля в едином информационном пространстве в режиме реального времени обстановки, складывающейся в районах расположения мест массового пребывания людей;

– применения современных информационно-коммуникационных технологий для обеспечения безопасности мест массового пребывания людей;

– оборудования мест массового пребывания людей необходимыми инженерно-техническими средствами;

– контроля за соблюдением требований к обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей;

– осуществления мероприятий по защите информации.

В этих целях все места массового пребывания людей независимо от установленной категории оборудуются:

– системой видеонаблюдения;

– системой оповещения и управления эвакуацией;

– системой освещения.



Органы внутренних дел с привлечением общественных объединений осуществляют физическую охрану правопорядка в рамках единой дислокации постов и маршрутов патрулирования.

Режим антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей включает также порядок информирования об угрозе совершения или о совершении террористического акта и порядок осуществления контроля за выполнением требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

Иные режимы антитеррористической защищенности имеют аналогичную структуру, хотя и отличаются содержанием отдельных элементов. Так, Режим антитеррористической защищенности объектов спорта предусматривает четыре категории опасности объектов спорта в зависимости от количества совершенных террористических актов (или попыток совершения террористических актов), прогнозируемого количества пострадавших в случае совершения террористического акта либо прогнозируемого размера экономического ущерба в случае совершения террористического акта. На этой основе разработана следующая система:

1) объекты спорта первой категории опасности:

а) объект спорта, расположенный на территории субъекта РФ, в котором в течение последних 12 месяцев совершено (предприняты попытки к совершению) 5 и более террористических актов,

б) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемое количество пострадавших составит более 500 человек,

в) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемый размер экономического ущерба составит более 500 млн руб.;

2) объекты спорта второй категории опасности:

а) объект спорта, расположенный на территории субъекта РФ, в котором в течение последних 12 месяцев совершено (предприняты попытки к совершению) от 3 до 4 террористических актов,

б) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемое количество пострадавших составит от 101 до 500 человек,

в) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемый размер экономического ущерба составит от 50 млн до 500 млн руб.;

3) объекты спорта третьей категории опасности:

а) объект спорта, расположенный на территории субъекта РФ, в котором в течение последних 12 месяцев совершено (предприняты попытки к совершению) от 1 до 2 террористических актов,

§ 5. Режим антитеррористической защищенности объектов

б) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемое количество пострадавших составит от 31 до 100 человек,

в) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемый размер экономического ущерба составит от 10 млн до 50 млн руб.;

4) объекты спорта четвертой категории опасности:

а) объект спорта, расположенный на территории субъекта РФ, в котором в течение последних 12 месяцев не зафиксировано совершение (попытки к совершению) террористических актов,

б) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемое количество пострадавших составит менее 30 человек,

в) объект спорта, в результате совершения террористического акта на котором прогнозируемый размер экономического ущерба составит менее 30 млн руб.

Кроме того, на каждом объекте спорта должны быть выделены потенциально опасные участки, совершение террористического акта на которых может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями, и критические элементы, совершение террористического акта на которых приведет к прекращению нормального функционирования объекта спорта в целом, его повреждению или аварии на нем.

Антитеррористическая защищенность объектов спорта осуществляется посредством:

1) воспрепятствования неправомерному проникновению на объекты спорта, для чего:

а) устанавливается и осуществляется пропускной и внутриобъектовый режимы,

б) организуется и осуществляется охрана объектов (территорий),

в) объекты (территории) оснащаются охранными инженерными средствами — инженерными ограждениями, конструкциями, другими инженерными средствами защиты от противоправных посягательств,

г) обеспечивается оснащенность объектов (территорий) техническими средствами охраны;

2) выявления потенциальных нарушителей режимов, установленных на объектах спорта, и (или) признаков подготовки или совершения на них террористического акта, для чего:

а) обеспечивается соблюдение пропускного и внутриобъектового режимов,

б) осуществляется контроль за перемещением на объекты спорта предметов и грузов в целях выявления предметов и веществ, запре-

щенных к проносу и использованию в соответствии с Правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований<sup>1</sup>,

в) осуществляется контроль за соблюдением лицами, находящимися на объектах спорта, требований антитеррористической защищенности,

г) обеспечивается круглосуточное непрерывное функционирование на объектах спорта охранной телевизионной системы (в случае ее наличия в соответствии с категорией опасности);

3) пресечения попыток совершения террористических актов на объектах спорта, для чего:

а) определяются должностные лица, ответственные за проведение мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов спорта и их взаимодействия с территориальными органами безопасности и территориальными органами МВД России,

б) организуются и осуществляются профилактические мероприятия, направленные на устранение причин и условий совершения террористических актов на объектах спорта,

в) обеспечивается достаточный уровень подготовки должностных лиц и персонала объектов спорта к действиям по пресечению попыток совершения террористических актов на объектах спорта;

4) минимизации возможных последствий и ликвидации угроз совершения террористических актов на объектах спорта, для чего:

а) организуются оперативное оповещение и проведение эвакуации должностных лиц и персонала, а также посетителей объекта спорта в случае угрозы совершения или совершения террористического акта на объекте спорта,

б) обеспечивается достаточный уровень подготовки должностных лиц и персонала объектов спорта по вопросам проведения эвакуации в случае угрозы совершения или совершения террористического акта на объекте спорта,

в) обеспечивается своевременное информирование территориальных органов безопасности и территориальных органов МВД России об угрозе совершения или о совершении террористического акта на объекте спорта.

В целях обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности запрещается проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать:

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6866.

#### § 5. Режим антитеррористической защищенности объектов

- оружие любого типа, в том числе самообороны, и боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывчатые, ядовитые, отравляющие и едко пахнущие вещества, радиоактивные материалы;

- огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек, карманных зажигалок), включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов;

- иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению;

- устройства и изделия, в том числе самодельного изготовления, не являющиеся пиротехникой, применяющиеся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пневмохлопушки);

- красящие вещества;

- духовые приспособления для извлечения звуков (в том числе вуузелы), за исключением горнов и дудок;

- алкогольные напитки любого рода, наркотические и токсические вещества или стимуляторы;

- прохладительные напитки в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 литра;

- пропагандистские материалы экстремистского характера или содержащие нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику экстремистских организаций;

- технические средства, способные помешать проведению официального спортивного соревнования или его участникам (лазерные устройства, фонари), радиостанции, средства звукоусиления (кроме разрешенных средств поддержки);

- громоздкие предметы, мешающие другим зрителям, кроме случаев, когда пронос таких предметов согласован с организатором официального спортивного соревнования.

Кроме того, объекты спорта, отнесенные к первой категории опасности, оборудуются: системой экстренного оповещения сотрудников и посетителей о потенциальной угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации; охранной телевизионной системой с включением в нее системы видеопознания физических лиц, обеспечивающей распознавание лиц посетителей, в том числе по базе нарушителей, для автоматического принятия системой контроля управления доступом решения о разрешении доступа; стационарными металлообнаружителями; контрольно-пропускными пунктами (постами).

Объекты спорта второй категории опасности оборудуются: системой экстренного оповещения сотрудников и посетителей объекта спорта о потенциальной угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации; охранной телевизионной системой, позволяющей при необходимости идентифицировать лица посетителей; стационарными металлообнаружителями или ручными металлоискателями и контрольно-пропускными пунктами (постами).

Объекты спорта третьей категории опасности оборудуются: системой экстренного оповещения сотрудников и посетителей объекта спорта о потенциальной угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации; охранной телевизионной системой и ручными металлоискателями.

Объекты спорта, отнесенные к четвертой категории опасности, обеспечиваются инженерно-техническими средствами охраны по решению ответственных лиц с учетом степени угрозы совершения на них террористических актов.

# Глава III

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### § 1. РЕЖИМ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Военное положение как правовое явление имеет огромное значение. Это понятие опосредует общественные отношения, возникающие в условиях наступающей или наступившей военной опасности, имеющей угрожающий государству характер. История свидетельствует о том, что военное положение в России на этапах ее исторического развития применялось в исключительно важные и критические моменты жизни государства. Соответствующие государственные установления, регламентирующие порядок исполнения правил военного положения, закреплялись законодательными актами высшего уровня<sup>1</sup>.

В Российской Федерации в соответствии с п. 2 ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Конституция РФ устанавливает (п. 3 указанной статьи), что

---

<sup>1</sup> См., напр.: Высочайший Указ от 14.01.1877 «Об установлении, в изъятие по городским и земским учреждениям порядка, временных правил на случай объявления некоторых местностей на военном положении» // Полное собрание законов Российской Империи. 2-е изд. СПб., 1879. Отд. 1-е. Т. LII. № 56857; Закон «О местностях, объявленных состоящими на военном положении» // Собрание узаконений. СПб, 1892. № 85. Ст. 925; Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Труда и Оборона «О местностях, объявленных на военном положении» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1943. С. 664–667; Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, утв. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 08.03.1923 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства Союза ССР. 1925. № 2. Ст. 166-167; ст. 49 Конституции (Основного закона) СССР 1936 г. // Ведомости ВС СССР. 1938. №. 1; Указ Президиума ВС СССР от 22.06.1945 «О военном положении» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29; п. 15 ст. 121 Конституции СССР 1997 г. // СПС «Гарант»; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Таким образом, Конституция РФ различает режим военного положения, определяемый федеральным конституционным законом, и военное положение, которое вводится Президентом РФ. Конституция РФ не предоставляет Президенту РФ право самостоятельно определять режим военного положения. Она обязывает высшее должностное лицо государства ввести этот режим. В то время как режим военного положения, т.е. правила, по которым субъекты права будут обеспечивать исполнение мер военного положения, определены совокупностью федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

В целях четкого разделения понятий военного положения и режима военного положения можно воспользоваться предложенным Ю.А. Тихомировым термином «государственное состояние»<sup>1</sup>, применив его к военному положению. Поэтому дефиниция военного положения, закрепленная в ст. 1 Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» нуждается в определенной корректировке, учитывающей различие понятий «военное положение» и «режим военного положения».

В статье 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ. Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Открытый перечень указанных мер закреплен в ст. 7 и 8 Федерального конституционного закона «О военном положении».

Данное установление создает определенные трудности, поскольку мало издать указ о введении военного положения, нужно заблаговременно четко и ясно определить порядок существования в новых условиях всего государства. Другими словами, введению военного положения предшествуют подготовительные процедуры.

Согласно Федеральному закону «О безопасности» Совет Безопасности осуществляет подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 553.

Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Одной из задач Совета Безопасности<sup>1</sup> является подготовка Президенту РФ предложений о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения. Указанные предложения разрабатываются Аппаратом Совета Безопасности, в числе функций которого находятся сбор и обобщение информации, подготовка аналитических материалов, в том числе о военной опасности и военной угрозе. В контуре принятия решения о введении или отмене военного положения участвует Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности.

Введение военного положения представляется чрезвычайно ответственным шагом. Поэтому непрозрачность процедур, предшествующих принятию соответствующего решения, выглядит весьма опасной.

Военное положение связано с обеспечением военной безопасности и обороноспособности страны<sup>2</sup>. Заметим, что некоторые авторы указывают на связь военного положения с оборонительной доктриной Российской Федерации<sup>3</sup>. Между тем никакой оборонительной доктрины не существует.

Важно отметить, что военное положение в военных доктринах современной России не получило достаточного раскрытия. Основные положения Военной доктрины Российской Федерации<sup>4</sup> (далее — Основные положения) в этот период рассматривались как составная часть общей концепции национальной безопасности и определяли

---

<sup>1</sup> См. подп. «г» п. 3 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721).

<sup>2</sup> См., напр.: Пчелинцев С.В. Об основаниях объявления военного положения (теоретические аспекты) // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 62; Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности: монография. М., 2003. С. 89; Вишняков В.Г. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В.Г. Вишнякова. М.: Юрид. лит., 2005. С. 65.

<sup>3</sup> См. подробнее: Темираев А.В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации // Конституционно-правовые основы обеспечения мира и безопасности в Российской Федерации / под общ. ред. И.А. Конюховой (Умновой). М. — Владикавказ, 2009. С. 160.

<sup>4</sup> Утверждены Указом Президента РФ от 02.11.1993 № 1833 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4329. Заметим, что в этот период действовал Закон РФ от 24.09.1992 № 3531-1 «Об обороне», согласно ст. 4 которого основные положения Военной доктрины Российской Федерации принимал Верховный Совет РФ.



пути и средства обеспечения военной безопасности Российской Федерации на переходном периоде ее развития. В числе задач, в результате решения которых должна обеспечиваться безопасность государства, были выделены задачи на мирное время и задачи, решаемые в угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта).

Основными положениями в угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта) предусматривалось:

- своевременное объявление состояния войны, введение чрезвычайного или военного положения в стране либо в отдельных местностях с одновременным приведением Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации (их части) в необходимые степени боевой готовности, принятие решений и отдавание приказов на подготовку и проведение конкретных операций;

- мобилизация необходимых сил и средств на отпор агрессору, ведение политической, экономической, вооруженной и других видов борьбы для предотвращения агрессии, отражения нападения и разгрома агрессора;

- координация усилий всех органов власти и управления, общественных организаций и населения страны по отражению агрессии и нанесению противнику такого ущерба, который вынудит его отказаться на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации, от дальнейшего ведения боевых действий;

- выполнение международных обязательств Российской Федерации по оказанию военной помощи союзным с ней странам и участию в операциях по поддержанию мира;

- обеспечение действий Совета Безопасности ООН, других международных организаций по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности на возможно более ранней стадии развития угрожающей ситуации или конфликта.

Пункт 10 Военной доктрины Российской Федерации 2000 г. определяет основное содержание обеспечения военной безопасности в период непосредственной угрозы агрессии и с началом войны (вооруженного конфликта)<sup>1</sup>. В подп. «б» названного пункта в угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта) среди прочего предусматривалось своевременное объявление состояния войны, введение военного или чрезвычайного положения в стране либо в отдельных ее местностях, проведение полного или частичного стратегического развертывания Вооруженных Сил РФ и других войск либо их части, приведение их в готовность к выполнению задач;

---

<sup>1</sup> См. подп. «б» п. 17 Указа Президента РФ от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852).

перевод экономики страны, отдельных ее отраслей, а также предприятий и организаций, транспорта и коммуникаций на работу в условиях военного положения.

При этом отмечалось, что военное положение требует особой готовности системы управления экономикой, которая должна устойчиво функционировать в условиях военного положения и в военное время. Поэтому подготовка системы управления экономикой, а также финансово-кредитной, налоговой систем и системы денежного обращения к особому режиму функционирования была определена (п. 5) одним из основных направлений мобилизационной подготовки экономики.

Поддержание режима военного (чрезвычайного) положения рассматривалось в качестве одной из основанных задач Вооруженных Сил РФ и других войск.

Военная доктрина 2010 г. также связывала военное положение с решением в период непосредственной угрозы агрессии задачи по участию Вооруженных сил и других войск в обеспечении режима военного положения. Военное положение требовало обеспечения готовности системы управления экономикой к устойчивому и эффективному функционированию и готовности финансово-кредитной, налоговой систем и системы денежного обращения<sup>1</sup>.

Военная доктрина Российской Федерации 2014 г. представляет собой сложившуюся к настоящему времени систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации. Военное положение характеризуется участием в период непосредственной угрозы агрессии Вооруженных Сил, других войск и органов в обеспечении режима военного положения. В период действия военного положения применение экономических и иных мер регулируется созданной во время мобилизационной подготовки нормативно-правовой базой с учетом особенностей функционирования в эти периоды финансово-кредитной, налоговой систем и системы денежного обращения<sup>2</sup>.

Конституцией РФ установлено, что Президент РФ вводит военное положение в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. В отличие от отмеченного п. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» устанавливает, что в случае агрессии против Российской Феде-

<sup>1</sup> См. подп. «в» п. 28, подп. «в», подп. «к» п. 48 Военной доктрины Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.02.2010 № 146.

<sup>2</sup> См. подп. «г» п. 33, подп. «б» п. 42 Военной доктрины.

рации или непосредственной угрозы агрессии Президентом РФ вводится особый правовой режим военного положения. Это различие или несогласованность двух законов нуждается в детализации.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» закрепляет в ст. 3 основания для введения военного положения. Так, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию РФ, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории РФ или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической не-

зависимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным актам агрессии.

Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

В случае введения военного положения Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, привлекаемые для обеспечения режима военного положения, выполняют задачи, перечисленные в п. 2 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военном положении»:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

6) участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

Названные задачи представляют собой перечень направлений деятельности Вооруженных Сил, который исчерпывающим образом раскрывает содержание и границы участия Вооруженных Сил, других войск и органов в обеспечении режима военного положения.

Между тем Военная доктрина 2014 г. содержит более широкий перечень задач (п. 33) Вооруженных Сил, других войск и органов в период непосредственной угрозы агрессии:

1) осуществление комплекса дополнительных мероприятий, направленных на снижение уровня угрозы агрессии и повышение уров-

ня боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил в целях проведения стратегического развертывания;

2) поддержание потенциала ядерного сдерживания в установленной степени готовности;

3) стратегическое развертывание Вооруженных Сил;

4) осуществление мероприятий по территориальной обороне, а также выполнение в установленном порядке мероприятий по гражданской обороне;

5) выполнение международных обязательств Российской Федерации по коллективной обороне, отражение или предотвращение в соответствии с нормами международного права вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой.

Заметим, что основными задачами Вооруженных Сил, других войск и органов в военное время (п. 34 Военной доктрины) являются отражение агрессии против Российской Федерации и ее союзников, нанесение поражения войскам (силам) агрессора, принуждение его к прекращению военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации и ее союзников.

Сфера отношений, отраженная в положениях современной Военной доктрины, затрагивает вопросы применения Вооруженных Сил, других войск и органов, их основные задачи в мирное время и в период непосредственной угрозы агрессии. Поэтому применительно к военному положению обеспечивающие его режимные правила нуждаются в юридически точном определении моментов начала их возникновения и завершения.

Опираясь на норму ст. 18 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>1</sup>, А.В. Темираев утверждает, что военное положение и война являются взаимосвязанными понятиями<sup>2</sup>. Ученый делает заключение о том, что дата объявления войны может не совпадать с датой введения военного положения и объявление состояния войны имеет более широкие основания. С отмеченным можно в основном согласиться.

Действующее законодательство оставляет возможность принятия того или иного решения в зависимости от результатов оценки конкретного состояния уровня национальной безопасности. С этой точки зрения разд. V Федерального закона «Об обороне» содержит пра-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>2</sup> О взаимосвязи понятий «военное положение» и «состояние войны» см.: Темираев. А.В. Указ. соч. С. 161.

новые основания формирования системы специальных правовых государственных состояний, направленных на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. К этим состояниям можно отнести состояние войны, военное положение, мобилизацию, гражданскую оборону и территориальную оборону. Имеет место системная взаимосвязь перечисленных правовых состояний, в рамках которой реализуются политические, экономические, военные, социальные, правовые и иные меры по подготовке к вооруженной защите и вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Кроме того, в содержании понятия «оборона» военный аспект выступает наряду с остальными институтами государства, являясь крайней мерой в обеспечении защиты государства. Вместе с тем, как прямо следует из Федерального конституционного закона «О военном положении» и Федерального закона «Об обороне», Президент РФ в случае агрессии вправе, но не обязан ввести военное положение. В равной мере в случае нападения на страну у субъектов законодательной инициативы существуют правовые основания для объявления войны федеральным законом.

Режим военного положения характеризуется пространственными параметрами и может охватывать как все государство, так и отдельные его местности. Пространственный размер территории военного положения зависит от масштаба угрозы военной агрессии и прямой агрессии Российской Федерации.

Временные характеристики военного положения представляются достаточно условными, поскольку не всегда возможно оценить объем предстоящего противостояния и масштаб усилий, предпринимаемых для достижения поставленных перед государством задач. Федеральный конституционный закон «О военном положении» устанавливает, что период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

Порядок введения военного положения регламентирован ст. 4 Федерального конституционного закона «О военном положении». Военное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания РФ (далее — Совет Федерации) и Государственной Думе Федерального Собрания РФ (далее — Государственная Дума).

В Указе о введении военного положения должны быть определены обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, дата и время, с которых начинает действовать военное положение, границы территории, на которой вводится военное положение. Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию и незамедлительной передаче на утверждение Совета Федерации.

Указ Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения. В случае, если в силу чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств заседание Совета Федерации не может быть проведено в установленное время, такой вопрос может быть рассмотрен позднее названного срока.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. В случае, если указ Президента РФ о введении военного положения Совет Федерации не утвердил, такое решение оформляется постановлением Совета Федерации. Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

На основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, применяются меры, предусмотренные в ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении»:

1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные



районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством РФ, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными пра-



вовыми актами РФ, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией (данная мера может применяться исключительно в случаях агрессии против Российской Федерации);

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности РФ.

Кроме того, на этих территориях в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ также применяются меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время (далее — специальные формирования), и для нужд населения.

При этом на территории, на которой ведутся военные действия и введено военное положение, применение перечисленных мер может быть возложено на основании указа Президента РФ на органы воен-

ного управления. Границы территории и полномочия органов военного управления определяются указом Президента РФ. Перечень таких полномочий закреплен в п. 2 ст. 14 Федерального конституционного закона «О военном положении»:

1) обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временного отселения жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

3) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;

4) организация в порядке, установленном Правительством РФ, привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановления поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения населения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

5) изъятие в соответствии с федеральными законами транспортных средств и другого необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

6) установление запретов или ограничений на выбор места пребывания либо места жительства на территории, на которой введено военное положение;

7) установление ограничения движения транспортных средств и порядка осуществления их досмотра;

8) установление запрета на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, при необходимости осуществление проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств;

9) установление запрета на продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и

иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

10) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, а также средств массовой информации, организация использования их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

11) осуществление военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами, и определение полномочий таких органов;

12) обеспечение исполнения указов Президента РФ о приостановлении деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

13) обеспечение интернирования (изоляции) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

14) установление запретов или ограничений на выезд граждан за пределы территории РФ;

15) обеспечение введения в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

16) определение порядка и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

17) обеспечение на территории, на которой введено военное положение, особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

18) обеспечение исполнения указов Президента РФ о прекращении деятельности в Российской Федерации иностранных и между-

народных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, не проводятся референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие применение мер, предусмотренных п. 1 и 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении», могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения.

Меры, применяемые при введении военного положения, не ограничиваются перечисленными в ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении». Названным Законом предусмотрены дополнительные меры. В частности, в ст. 8 он устанавливает, что в период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие применение мер, предусмотренных п. 1 и 2 ст. 7 и п. 1 ст. 8, могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения.

Согласно ст. 9 Федерального конституционного закона «О военном положении» в период действия военного положения для обеспечения режима военного положения в порядке, установленном нормативными правовыми актами Президента РФ, могут быть привлечены Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы.

Задачи Вооруженных сил РФ и других войск по обеспечению режима военного положения:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

6) участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

Указ Президента РФ о введении военного положения вступает в силу с момента его опубликования. Однако его содержание определяет лишь главные характеристики этого государственного состояния, а именно: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дату и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории на которой вводится военное положение. Следуя ст. 4 Федерального конституционного закона «О военном положении», никакого другого акта Совет Федерации и Государственная Дума не рассматривают.

Между тем порядок опубликования федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих применение мер, прямо предусмотренных ст. 7, 8 и 9 Федерального конституционного закона «О военном положении» или принятие которых вытекает из названного Закона, нормативно не регламентирован.

Режим военного положения не исчерпывается мероприятиями, предусмотренными гл. II Федерального конституционного закона «О военном положении». Согласно п. 6 ст. 1 этого Закона при введении военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях объявляется общая или частичная мобилизация, если она не была объявлена ранее.

Мобилизация в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О моби-

лизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно подп. 6 п. 1 ст. 4 названного Закона Президент РФ в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

При проведении мобилизации Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» органам государственной власти, федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставлены специальные полномочия, а на организации и граждан возложены особые обязанности по ее обеспечению.

С наступлением военного положения к выполнению соответствующих мероприятий гражданской обороны приступают органы управления гражданской обороной<sup>2</sup>. Это прямо вытекает из положений п. 3 ст. 4 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»<sup>3</sup>. Этим Законом Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления наделены полномочиями по обеспечению, организации, руководству и нормативному правовому регулированию в области гражданской обороны.

Президент РФ вводит в действие План гражданской обороны. Правительство РФ определяет: порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне в зависимости от численности проживающего на них населения и наличия организаций, играющих существенную роль в экономике государства или влияющих на безопасность населения, а также организаций — к категориям по гражданской обороне в зависимости от роли в экономике государства или влияния на безопасность населения; порядок эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

<sup>2</sup> Гражданская оборона — система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст. 1 Федерального закона «О гражданской обороне»).

<sup>3</sup> Ведение гражданской обороны на территории РФ или в отдельных ее местностях начинается с момента введения Президентом РФ военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях.

порядок подготовки населения в области гражданской обороны; порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, а также порядок накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; порядок приведения в готовность гражданской обороны. С момента введения Президентом РФ военного положения осуществляется деятельность спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны.

Введение военного положения вызывает необходимость реализации территориальной обороны, которая представляет собой систему осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований (ст. 22 Федерального закона «Об обороне»).

Территориальная оборона ведется на территории РФ или в отдельных ее местностях, где введено военное положение, с учетом мер, применяемых в период действия военного положения. Порядок организации, развертывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными формированиями, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации, которое утверждает Президент РФ. Он также утверждает План территориальной обороны.



Подготовка и ведение территориальной обороны является одной из основных задач военного округа<sup>1</sup>. В этих целях управление военного округа взаимодействует с федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным к его компетенции, через Генеральный штаб, главные и центральные управления Минобороны России, а также непосредственно организует и поддерживает постоянное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на территории военного округа по вопросам планирования и выполнения мобилизационных мероприятий, мероприятий по подготовке граждан к военной службе, их призыва и приема по контракту на военную службу, территориальной обороны, обеспечения выполняемых войсками задач и их повседневной деятельности. В выполнении задач территориальной обороны по решению командующего военного округа принимают участие военные комиссариаты<sup>2</sup>.

Вопросы организации и осуществления мероприятий территориальной обороны и гражданской обороны отнесены к вопросам местного значения<sup>3</sup>. Органы местного самоуправления в сфере гражданской обороны и территориальной обороны в пределах своих полномочий: осуществляют планирование и исполнение мероприятий гражданской и территориальной обороны; организуют подготовку населения в области гражданской обороны, создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороны, систем оповещения населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, защитных сооружений и других объектов гражданской обороны; проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения; планируют мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время; создают и содержат в целях гражданской и территориальной обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных

---

<sup>1</sup> См. подп. «з» п. 5 Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 27.07.1998 № 901 (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3840).

<sup>2</sup> См. подп. 16 п. 17 Положения о военных комиссариатах, утв. Указом Президента РФ от 07.12.2012 № 1609 (СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. V). Ст. 7017).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



средств; обеспечивают своевременное оповещение населения, в том числе экстренное оповещение населения, об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов<sup>1</sup>.

Кроме того, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий создают и поддерживают в состоянии готовности силы и средства гражданской обороны, необходимые для решения вопросов местного значения и определяют перечень организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий местного уровня по гражданской обороне.

В заключение отметим, что введение военного положения и его реальное обеспечение представляют собой сложный процесс, состоящий из совокупности правовых процедур, имеющих разную природу. Значительная, если не определяющая роль в этих процессах принадлежит органам государственной власти и местного самоуправления.

Практическая реализация мер, предусмотренных действующим законодательством, требует разработки значительного количества подзаконных актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, регулирующих исполнение обеспечивающих режим военного положения мероприятий. При этом часть таких актов должна быть разработана заблаговременно, но вступать в силу они могут только с момента введения военного положения. Кроме того, следует учитывать, что не все акты могут быть опубликованы до их вступления в силу.

Военное положение как государственное состояние, обеспечиваемое реализацией предусмотренных действующим законодательством мер политического, правового, организационного, военного и экономического характера, направленных на создание условий для отражения агрессии или ее предотвращения, представляет собой сложное правовое явление. В состоянии военного положения государственные органы и органы местного самоуправления обеспечивают путем комплексного использования нормативно установленных

---

<sup>1</sup> См., напр.: Положение об организации и ведении территориальной обороны и гражданской обороны в МО Вавиловское сельское поселение», утв. постановлением МКУ «Администрация Вавиловского сельского поселения» от 10.10.2013 № 116 // [http://www.spvavilovo.tomsk.ru/acts/post/post\\_2013/post\\_116doc](http://www.spvavilovo.tomsk.ru/acts/post/post_2013/post_116doc); Федеральный закон «О гражданской обороне»; Положение о создании и содержании в целях территориальной обороны и гражданской обороны запасов материально-технических, медицинских и иных средств, утв. постановлением Администрации Поротниковского сельского поселения от 21.11.2013 № 80 // [http://www.spporotnikovo.tomsk.ru/acts/post/post\\_2013/post\\_80doc](http://www.spporotnikovo.tomsk.ru/acts/post/post_2013/post_80doc).

правовых средств (запреты, ограничения, дозволения, обязывания) для достижения указанных целей. Такая нормативная правовая база в целом обеспечивает функционирование государственного аппарата и иных субъектов военной безопасности по правилам режима военного положения, облеченным в правовую оболочку административных предписаний, тем самым создавая административный режим военного положения.

## § 2. РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Современное общество в своем развитии претерпевает ряд состояний, которые вправе называть государственными состояниями<sup>1</sup>. В правовом отношении каждое из этих состояний характеризуется определенным правовым положением граждан и лиц в отношениях между собой с обществом и государством.

Понятие «чрезвычайное положение» закреплено в ст. 56, 88, 102 и 109 Конституции РФ. Обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения установлены Законом о чрезвычайном положении.

Введение чрезвычайного положения обеспечивается соответствующими административно-правовыми средствами, направленными на достижение целей введенного чрезвычайного положения. Названные цели закреплены в ст. 2 Закона о чрезвычайном положении и состоят в устранении обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Закон о чрезвычайном положении определяет чрезвычайное положение как особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные Законом о чрезвычайном положении отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Названный режим может вводиться в соответствии с Конституцией РФ и Законом о чрезвычайном положении указом Президента РФ на всей территории РФ или в ее отдельных местностях и является временной мерой, применяемой исключительно для

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 404.

обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Президент РФ незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе о введении чрезвычайного положения. Соответствующий указ подлежит утверждению Советом Федерации.

Особое значение приобретают положения Закона о чрезвычайном положении, устанавливающие обстоятельства, при наступлении которых вводится чрезвычайное положение. Выделено две группы причин, представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер:

– первая группа — попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– вторая группа — чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Срок действия чрезвычайного положения определен в ст. 9 Закона о чрезвычайном положении. При введении чрезвычайного положения на всей территории страны его период не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях — 60 суток.

Допускается в случае, если в течение этих сроков срока цели, определенные в ст. 2 Закона о чрезвычайном положении, не были достигнуты, продление указом Президента РФ соответствующих сроков. По истечении указанных сроков чрезвычайное положение считается прекращенным.

В.Б. Рушайло выделяет три группы обстоятельств, которые он характеризует как социально-политические, криминогенные и при-

родно-техногенные обстоятельства<sup>1</sup>. При этом ученый утверждает, что для первых двух групп обстоятельств «чрезвычайная ситуация может носить как реальный, так и потенциальный характер»<sup>2</sup>. В случае обстоятельств природно-техногенного характера, «как правило, можно говорить только о реальной угрозе, которая может усиливаться по мере развития экстремальной ситуации»<sup>3</sup>. Другие ученые придерживаются той точки зрения, что указанные обстоятельства составляют две группы видов<sup>4</sup>. С последней точкой зрения следует согласиться.

Во-первых, обстоятельства, которые перечислены в ст. 2 Закона о чрезвычайном положении, имеют совершающийся характер. Масштаб и размах противоправных действий и (или) чрезвычайных ситуаций таковы, что возникшие угрозы не позволяют иными средствами стабилизировать положение в отдельных местностях или в стране в целом. Именно эти особенности и позволяют вводить чрезвычайное положение. Во-вторых, по логике ученого, допускается возможность введения чрезвычайного положения и в том случае, когда угрозы еще не существуют, однако потенциальная возможность имеется. Тем самым допускается превентивный характер чрезвычайного положения. Это прямо противоречит ст. 3 Закона о чрезвычайном положении, согласно которой чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

В указе о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- 1) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- 2) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- 3) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- 4) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности. С. 80.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См. подробнее: Румянцев Н.В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография. М.: Юнити—Дана, 2010. С. 97.

5) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

6) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

7) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Закон о чрезвычайном положении предоставляет в зависимости от сложившейся обстановки широкий перечень мер и ограничений, которые образуют три взаимосвязанных группы (ст. 11–13).

Первая группа мер и ограничений имеет общий характер и не зависит от того, к какому виду обстоятельств, представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, принадлежат причины, вызвавшие необходимость введения чрезвычайного положения.

К названной группе относятся:

1) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;

2) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

4) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

5) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

6) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

7) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

8) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

9) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

10) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В дополнение к мерам и ограничениям общего характера в случае, когда причинами введения чрезвычайного положения были попытки насильственного изменения конституционного строя и иные причины, предусмотренные п. «а» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены дополнительные меры и временные ограничения. Дополнительные меры и ограничения:

1) введение комендантского часа, т.е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

2) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

3) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

4) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

5) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности — временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

б) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

7) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

В дополнение к мерам и ограничениям общего характера при наличии обстоятельств, предусмотренных подп. «б» п. 1 ст. 3 Закона о чрезвычайном положении, в указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

1) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

2) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

3) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

4) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

5) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных п. «ж» ст. 11 и п. «в» ст. 13 Закона о чрезвычайном положении, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

б) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при



обязательном соблюдении требований охраны труда, предусмотренных п «б» ст. 3.

К мерам и ограничениям общего характера следует отнести прямо предусмотренное ст. 14 Закона о чрезвычайном положении ограничение на территории, на которой введено чрезвычайное положение, права граждан РФ на участие в выборах и референдуме. Полномочия соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, срок полномочий указанных органов и лиц продлеваются до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном Законом о чрезвычайном положении. Кроме того, Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Конституция РФ, предоставляя исключительно Президенту РФ право вводить чрезвычайное положение, не содержит указаний о том, что делать при возникновении соответствующих обстоятельств в случаях отсутствия Президента РФ (например, болезнь). Нет ясности, как действовать при отказе лица, замещающего должность Президента РФ, подписать проект указа о введении чрезвычайного положения. Характер перечисленных в Законе о чрезвычайном положении обстоятельств и повышенная опасность содержащихся в них угроз настоятельно требуют установления особого в таких случаях порядка введения чрезвычайного положения.

Введение чрезвычайного положения является следствием возникновения определенных обстоятельств. Эти обстоятельства могут быть результатом постепенно накапливающихся негативных проявлений, могут возникнуть неожиданно и требовать немедленной реакции государства в форме введения чрезвычайного положения. Оценка складывающейся обстановки с точки зрения необходимости введения чрезвычайного положения представляет собой сложный процесс, в котором в той или иной степени принимают участие все органы государственной власти и местного самоуправления. Особое место занимают Совет Безопасности РФ и его аппарат. Совет Безопасности РФ подготавливает Президенту РФ предложения о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, а также о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения. Для реализации задач и функций Совета Безопасности Президентом РФ созданы рабочие органы Совета Безопасности



ности РФ и аппарат Совета Безопасности РФ (ст. 14 Федерального закона «О безопасности»). Аппарат Совета Безопасности РФ подготавливает предложения по введению, продлению и отмене чрезвычайного положения, а по результатам рассмотрения на заседании Совета безопасности РФ — и проект соответствующего указа<sup>1</sup>.

Чрезвычайное положение на территории РФ по обстоятельствам, указанным в п. «а» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении, до настоящего времени не вводилось. Однако на территории РФ в 90-х гг. прошлого столетия в условиях разрушения Советского государства резко возросли угрозы жизни людей, создавались не предусмотренные действующим законодательством вооруженные формирования, внутренняя обстановка в государстве характеризовалась нестабильностью и ростом числа тяжких преступлений. П.В. Агапов и А.Г. Хлебушкин приводят выдержку из справки, подготовленной МВД России. В целом обстановка охарактеризовывалась Конституционным Судом РФ как экстраординарная ситуация, когда отрицалось действие Конституции РФ и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан<sup>2</sup>.

Президентом РФ и Правительством РФ был издан ряд актов<sup>3</sup>, направленных на стабилизацию сложившегося положения. Меры,

<sup>1</sup> См.: Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590.

<sup>2</sup> См.: Агапов П.В., Хлебушкин А.Г. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем: политико-правовой, криминологический и уголовно-правовой анализ. М.: АНО «Юридические программы», 2005. С. 20. См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации” // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

<sup>3</sup> См.: Указы Президента РФ от 30.11.1994 № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» (не публиковался); от 11.12.1994 № 2169 «О мерах по обеспечению

предусмотренные названными документами, образовали комплекс взаимоувязанных предложений по скорейшему восстановлению на территории Чеченской Республики конституционного порядка, некоторые из которых являлись мерами, предусмотренными действующим в тот период Законом РФ от 17.05.1991 № 1253-1 «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>, и были направлены на реализацию мер государственного принуждения по обеспечению государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федера-

---

законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики» (не публиковался); от 09.12.1994 № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»; постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» // СЗ РФ.1994. № 33. Ст. 3454.

<sup>1</sup> В ст. 22 этого Закона указано, что при попытке насильственного изменения конституционного строя, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, межнациональных конфликтах, блокаде отдельных местностей, угрожающей жизни и безопасности граждан необходимо принять следующие меры: 1) установление особого режима въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение; 2) усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; 3) запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий; 4) запрещение забастовок; 5) ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

В свою очередь, п. 3 Постановления от 09.12.1994 № 1360 Министерству внутренних дел РФ и Федеральной службе контрразведки РФ предписывалось: осуществить комплекс мер по изъятию незаконно хранящегося оружия, выявлению и задержанию лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений, включая: проверку документов, досмотр автомобилей и личный досмотр граждан, выезжающих в республику и выезжающих из республики; проверку документов в местах скопления граждан; личный досмотр граждан, досмотр жилых и нежилых помещений и транспортных средств при имеющихся данных о наличии у граждан оружия; усилить охрану общественного порядка, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, транспортных коммуникаций; выдворить за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан и не проживающих на территории данной республики; предпринять иные меры, предусмотренные в соответствии с компетенцией, установленной Указом Президента РФ от 14.06.1994 № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности», законами РФ «О милиции», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» и другими законодательными актами Российской Федерации».

ции. По сути, на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта сложились обстоятельства, характеризующие ситуацию, при которой следовало вводить чрезвычайное положение. Однако, как указал Конституционный Суд РФ, меры, предусмотренные Указом от 30.11.1994 № 2137, которые могли затронуть конституционные права и свободы граждан, реализованы не были<sup>1</sup>.

Введение чрезвычайного положения является вершиной деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, направленной на ликвидацию чрезвычайной ситуации<sup>2</sup>, когда имеющимися в их распоряжении силами и средствами справиться с развивающейся ситуацией невозможно, необходимы усилия всего государства. Этот акт связан с установлением границ соответствующих территорий. Правовой механизм, позволяющий определить названные границы, закреплен ст. 5 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководителями ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций<sup>3</sup>, установленной Правительством РФ, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Важным элементом режима являются определенные заранее или в ходе развивающейся ситуации зоны экстренного оповещения населения. Границы названных зон определяются нормативными пра-

---

<sup>1</sup> См. п. 3 вышеуказанного Постановления Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П.

<sup>2</sup> Согласно ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайной ситуацией признается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

<sup>3</sup> Правительством РФ в п. 1 постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определена классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включающая шесть видов таких ситуаций, и выделены четыре типа чрезвычайных ситуаций в лесах. См. также: Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров».

новыми актами органов государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в полномочия которых входит решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также с органами местного самоуправления и организациями, на территориях которых может возникнуть чрезвычайная ситуация.

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определены общие для Российской Федерации организационно-правовые правила в области защиты граждан РФ и территории страны, а равно ее части от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В целях предупреждения возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, снижения размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций, ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также разграничения полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), которая охватывает органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах. При этом мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно.

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 14) предусмотрено, что органы управления и силы РСЧС функционируют в следующих режимах:

- 1) повседневной деятельности — при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации;
- 2) повышенной готовности — при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;
- 3) чрезвычайной ситуации — при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.

РСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем и действует на федеральном, межрегиональном, региональном, му-

ниципальном и объектовом уровнях. Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями для работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов и уполномоченных организаций<sup>1</sup>.

В положениях о функциональных подсистемах определены организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности. Положения утверждаются руководителями федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, по согласованию с Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий<sup>2</sup>.

Особое внимание уделено ликвидации последствий аварий с ядерным оружием. Положение о функциональной подсистеме реагирования и ликвидации последствий аварий с ядерным оружием в Российской Федерации, а также положения о других функциональных подсистемах РСЧС, создаваемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с решениями Правительства РФ, утверждаются Правительством РФ по представлениям федеральных органов исполнительной власти, согласованным с Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах территорий субъектов РФ создаются территориальные подсистемы РСЧС, состоящие из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий. Органы исполнительной власти субъектов РФ определяют организацию, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их дея-

---

<sup>1</sup> Порядок организации и функционирования РСЧС установлен Положением о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утв. постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

<sup>2</sup> См., напр.: Приказ Минпромторга России от 14.06.2011 № 783 «Об утверждении положений о функциональных подсистемах Минпромторга России единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Госкорпорации «Росатом» от 10.11.2010 № 1/418-П «О функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Госкорпорации «Росатом»» // СПС «КонсультантПлюс».

тельности. Соответствующие положения о названных подсистемах, утверждаются в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ.

На каждом уровне РСЧС созданы координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях:

- на федеральном уровне — Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

- на региональном уровне (в пределах территории субъекта РФ) — комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта РФ;

- на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) — комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

- на объектовом уровне — комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

В пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе (п. 7 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

Постоянно действующими органами являются специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и тер-

риторий от чрезвычайных ситуаций на соответствующем уровне РСЧС. Органами повседневного управления РСЧС являются организации (подразделения), создаваемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями для обеспечения их деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и выделяемыми (привлекаемыми) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях.

Проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе федерального плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, межрегиональных планов взаимодействия субъектов РФ, а также планов действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций.

Решениями руководители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций о введении для соответствующих органов управления и сил РСЧС режима чрезвычайной ситуации в соответствии с п. 25 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определяются:

- 1) обстоятельства, послужившие основанием для введения режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации;
- 2) границы территории, на которой может возникнуть чрезвычайная ситуация, или границы зоны чрезвычайной ситуации;
- 3) силы и средства, привлекаемые к проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации;
- 4) перечень мер по обеспечению защиты населения от чрезвычайной ситуации или организации работ по ее ликвидации;
- 5) должностных лиц, ответственных за осуществление мероприятий по предупреждению чрезвычайной ситуации, или руководителей работ по ликвидации чрезвычайной ситуации.

Уровень реагирования на чрезвычайную ситуацию — это состояние готовности органов управления и сил РСЧС к ликвидации чрезвычайной ситуации, требующее от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций принятия



дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации в зависимости от классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации (ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Следует отметить, что п. 8 ст. 4<sup>1</sup> этого Федерального закона установлен ряд уровней реагирования<sup>1</sup>. Это вызвано необходимостью обеспечения соразмерности применяемых режимных мер задачам, решаемым органами государства и местного самоуправления при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Соразмерность достигается адекватным складывающейся ситуации наращиванием сил и средств органов государственной власти и муниципального управления, направленных на ликвидацию чрезвычайной ситуации<sup>2</sup>. Так, при введении режима повышенной готовности РСЧС, а также при установлении органами государственной власти или должностными лицами соответствующего уровня реагирования могут назначаться руководители работ по ликвидации чрезвычайной ситуации и приниматься дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В случае установления Президентом РФ состояния готовности органов управления и сил РСЧС, соответствующего особому уровню реагирования, могут вводиться дополнительные меры. Перечень таких мер, включая меры ограничительного характера, закреплен в п. 10 ст. 4<sup>1</sup> Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В указанных обстоятельствах возможно:

1) ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

2) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

3) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

4) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности

<sup>1</sup> Предусмотрены объектовый, местный, региональный, федеральный и особый уровни реагирования.

<sup>2</sup> См., напр.: Румянцев Н.В. Указ. соч. С. 87.



жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

5) осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Президент РФ может привлекать в соответствии с законодательством РФ силы и средства федеральных органов исполнительной власти, в том числе специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации предусматривает два режима участия Вооруженных Сил РФ в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: без введения чрезвычайного положения и в случае введения чрезвычайного положения. Названные режимы соответствуют предусмотренным Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 16) и Законом о чрезвычайном положении (ст. 17) установлениям. В последнем случае Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются в качестве дополнительных сил и решают следующие задачи:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

2) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также окружающей природной среды;

3) разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

4) участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;

5) участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил РСЧС.

При этом пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану государственной границы РФ, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы РФ.

При выполнении задач в условиях чрезвычайного положения командир (начальник) имеет право применить оружие лично или

приказать применить оружие для восстановления дисциплины и порядка в случае открытого неповиновения подчиненного. При этом применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни военнослужащего или других граждан или может повлечь иные тяжкие последствия: при отражении нападения с использованием оружия, боевой и специальной техники, транспортных средств, летательных аппаратов, морских или речных судов; при побеге из-под охраны с оружием либо на транспортных средствах, при побеге в условиях ограниченной видимости, а также при побеге из транспортных средств, с морских или речных судов во время их движения.

На территории, где введено чрезвычайное положение для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, Президентом РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение. Он руководит деятельностью комендатуры. При этом деятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления не приостанавливается.

На территории, где введено чрезвычайное положение, предусматривается введение указом Президента РФ особого управления. Возможны следующие варианты: создание временного специального органа управления либо федерального органа управления территорией.

Временному специальному органу управления в случае его создания, действующему на основании положения о нем, утверждаемого Президентом РФ, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение<sup>1</sup>. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителя временного специального органа (и по должности является его первым заместителем), назначаемого Президентом РФ.

Создание федерального органа управления осуществляется в случае, если на территории, где введено чрезвычайное положение, со-

---

<sup>1</sup> О возможности введении особого управления Президент РФ через средства массовой информации обращается к населению этой территории, а также к должностным лицам органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на ней. В обращении указывается о создании временного специального органа управления либо федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

здание временного специального органа управления не обеспечило достижения целей введения этого режима. Его руководитель, назначаемый Президентом РФ, действует согласно положению о федеральном органе управления территорией, утвержденному Президентом РФ. В случае образования названного федерального органа управления временный специальный орган управления указанной территорией прекращает свои полномочия.

Перечисленные органы особого управления в пределах своих полномочий издают обязательные для исполнения приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения. Они могут наделяться функциями распоряжения в установленном порядке бюджетными ассигнованиями, направляемыми на восстановление объектов жизнеобеспечения, социальной сферы, жилого фонда, расположенных на указанной территории. В свою очередь, организации, должностные лица и граждане, находящиеся на территории, на которой введено чрезвычайное положение, обязаны оказывать всемерную поддержку органам особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и выполнять приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

На территории, где введено чрезвычайное положение, действуют все суды судебной системы Российской Федерации в соответствии с территориальной подсудностью. В отдельных случаях невозможности осуществления правосудия территориальная подсудность дел может быть изменена по решению Верховного Суда РФ.

Органы Прокуратуры России осуществляют свою деятельность в порядке, установленном федеральным законом. Генеральный Прокурор РФ вправе в случае введения чрезвычайного положения на территориях нескольких субъектов РФ создать межрегиональную прокуратуру территории, где введено чрезвычайное положение.

Законом о чрезвычайном положении закреплены гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций на территории, где введено чрезвычайное положение. Лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, гарантируется оплата труда в соответствии с законодательством РФ о труде. Пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством РФ. Зако-

ном о чрезвычайном положении закреплено право организаций, имущество и ресурсы которых использовались в соответствии с названным Законом, на возмещение причиненного ущерба в порядке и размерах, установленных Правительством РФ.

Система управления, создаваемая на территории, где введено чрезвычайное положение, представляется громоздкой, что обусловлено сложным и разнохарактерным составом<sup>1</sup> сил и средств, привлекаемых в условиях чрезвычайного положения, разной ведомственной их принадлежностью, а также различиями в статусе организаций, принимающих участие в обеспечении управления ликвидацией чрезвычайных ситуаций. Предусмотренные Законом о чрезвычайном положении институты коменданта, временного специального органа управления, федерального органа управления территорией, где введено чрезвычайное положение, поэтапный переход от одного к другому при сохранении в последних двух случаях системы управления РСЧС и комендатуры дают основания полагать возможность определенной неразберихи и даже наличия больших трудностей в достижении поставленной Законом цели. Так, ссылаясь на опыт осуществления управленческой деятельности органами внутренних дел в Республике Северная Осетия и Ингушетия (1992) и в г. Москве (1993), Н.В. Румянцев приходит к выводу, что создаваемые в этих условиях временные структуры управления нередко дублируют друг друга. Такая организация управления служит причиной снижения эффективности функционирования сил и средств, находящихся в районах чрезвычайного положения<sup>2</sup>.

Таким образом, правовой режим чрезвычайного положения представляет собой сложное правовое явление. Совокупность составляющих его правовых установлений направлена на соблюдение и защиту закрепленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина. Это обстоятельство требует четкой, ясной и понятной регламентации возникающих при введении чрезвычайного положения отношений. Тот факт, что чрезвычайное положение может быть введено на всей территории государства и при этом Закон о чрезвычайном положении допускает возможность создания в этом случае федерального органа управления территорией всей страны, ставит рассматриваемый режим в особое положение. Кроме того, остается неурегулированной такая мера, как проведение мобилизации трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан

---

<sup>1</sup> См. Постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

<sup>2</sup> См.: Румянцев Н.В. Указ. соч. С. 107.

в целях проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ. Отмеченное, а также преимущественно властно-императивный характер предусмотренных режимных правил, роль органов государственного управления при осуществлении режима указывает на особое значение административного права.

### **§ 3. РЕЖИМ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ**

В первом Федеральном законе от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»<sup>1</sup> терроризм определялся как насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершаемое в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

В данном определении законодатель попытался перечислить все возможные цели совершения террористических актов, возможные их варианты. Вследствие этого дефиниции понятий «терроризм» и «террористическая акция» частично дублировали друг друга.

В действующем Федеральном законе «О противодействии терроризму» терроризм определен иначе — как идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Такое определение терроризма представляется более точным, вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что цели терроризма в нем определены иначе. В ранее действовавшем Федеральном

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808. Утратил силу с 01.01.2007 на основании Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

законе «О борьбе с терроризмом» было указано несколько целей терроризма:

- нарушение общественной безопасности;
- устрашение населения;
- оказание воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам;
- удовлетворение неправомерных имущественных и (или) иных интересов террористов;
- прекращение государственной или иной политической деятельности государственного или общественного деятеля или месь;
- провокация войны или осложнение международных отношений.

В действующем Федеральном законе «О противодействии терроризму» цель терроризма — воздействие на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями. А устрашение населения совершенно справедливо квалифицировано как средство достижения этой цели. Действительно, и русские бомбисты, и испанские баски, и ИРА (ирландская республиканская армия), и радикальные исламисты всегда ставили перед собой политические цели, избирая для их достижения такие своеобразные методы. Имущественные или иные меркантильные цели террористов всегда связаны с основной целью — получение власти.

Рассматривая терроризм как идеологию и практику, законодатель направляет деятельность по противодействию терроризму, прежде всего, на практические проявления, перечень которых дан в определении понятия «террористическая деятельность», которая включает в себя не только непосредственные действия, связанные с совершением террористических актов (организацию, планирование, подготовку, финансирование, подстрекательство, организацию преступных сообществ, вооруженных формирований, вербовку, вооружение, обучение террористов, информационное или иное пособничество), но и распространение идей терроризма (пропаганду, распространение материалов и информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности, обосновывающих или оправдывающих необходимость ее осуществления).

В зависимости от конкретных способов совершения террористических актов различают бомбовый<sup>1</sup>, ядерный<sup>2</sup> и другие виды терроризма.

<sup>1</sup> См.: Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15.12.1997, подписанная от имени Российской Федерации в г. Нью-Йорке 12.01.1998.

<sup>2</sup> См.: Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, заключенная в г. Нью-Йорке 13.04.2005.

Терроризм согласно его целям является формой политической деятельности, однако формой противозаконной и преступной. При том, что цель данной деятельности сама по себе допустима как цель политической деятельности в любой иной форме, способы достижения данной цели неприемлемы для общества.

Вместе с тем угрозы терроризма имеют в России объективную обусловленность. В частности, в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации указываются основные внутренние и внешние факторы, обуславливающие возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации.

К основным внутренним факторам данная Концепция относит:

1) межэтнические, межконфессиональные и иные социальные противоречия;

2) наличие условий для деятельности экстремистски настроенных лиц и объединений;

3) недостаточную эффективность правоохранительных, административно-правовых и иных мер по противодействию терроризму;

4) ненадлежащий контроль за распространением идей радикализма, пропагандой насилия и жестокости в едином информационном пространстве Российской Федерации;

5) недостаточно эффективную борьбу с организованной преступностью и коррупцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

К внешним факторам распространения терроризма в нашей стране относятся:

1) попытки проникновения международных террористических организаций в отдельные регионы Российской Федерации;

2) наличие очагов террористической активности вблизи Государственной границы РФ и границ ее союзников;

3) наличие в иностранных государствах лагерей подготовки боевиков для международных террористических и экстремистских организаций, в том числе антироссийской направленности, а также теологических учебных заведений, распространяющих идеологию религиозного экстремизма;

4) финансовая поддержка террористических и экстремистских организаций, действующих на территории РФ, со стороны международных террористических и экстремистских организаций;

5) стремление ряда иностранных государств, в том числе в рамках осуществления антитеррористической деятельности, ослабить Российскую Федерацию и ее позицию в мире, установить свое политическое, экономическое или иное влияние в отдельных субъектах РФ;



6) распространение идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и средства массовой информации;

7) заинтересованность субъектов террористической деятельности в широком освещении своей деятельности в средствах массовой информации в целях получения наибольшего общественного резонанса;

8) отсутствие в международном сообществе единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил, наличие двойных стандартов в правоприменительной практике в области борьбы с терроризмом;

9) отсутствие единого антитеррористического информационного пространства на международном и национальном уровнях.

На сегодняшний день в нашей стране уже сформировалась довольно развернутая система законодательства о противодействии терроризму.

Основной законодательный акт — Федеральный закон «О противодействии терроризму» — устанавливает правовые основы, принципы противодействия терроризму, формирует терминологический аппарат института противодействия терроризму, устанавливает организационные основы противодействия терроризму и компетенцию федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, Вооруженных Сил РФ, устанавливает особенности пресечения террористических актов в различных условиях, предусматривает специальные гарантии прав граждан, участвовавших в борьбе с терроризмом или пострадавших от террористических актов. Большое практическое значение имеют положения этого Федерального закона, определяющие специальный административно-правовой режим — режим контртеррористической операции.

Необходимо также назвать Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», направленный на уничтожение материальной основы терроризма. Данный Федеральный закон устанавливает ряд мер, направленных на противодействие финансированию терроризма, включая организацию и осуществление внутреннего контроля, обязательный контроль, запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия финансированию терроризма, за исключением информирования клиентов о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, о приостановлении операции, об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операций, об отказе от заключения договора банков-



ского счета (вклада), о необходимости предоставления документов по основаниям, предусмотренным названным Федеральным законом.

Кроме того, устанавливается возможность реализации мер, предусмотренных УК РФ, КоАП РФ, Федеральными законами от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup>, от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>, от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>3</sup>, от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>4</sup> и др.

В определенной части вопросы противодействия терроризму регламентируются Законом о чрезвычайном положении, Федеральным конституционным законом «О военном положении» и Федеральными законами от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>5</sup>, от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>6</sup>, от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>7</sup>, Законом о ЗАТО и Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>8</sup> и др.

Если Федеральный конституционный закон «О военном положении» лишь допускает применение Вооруженных Сил РФ в условиях военного положения в целях пресечения террористической деятельности, то Закон о чрезвычайном положении рассматривает террористические акты как основание для введения чрезвычайного положения. При этом в п. «а» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении в перечне оснований введения чрезвычайного положения террористические акты стоят в одном ряду с вооруженным мятежом, блокированием или захватом особо важных объектов или отдельных местностей, межнациональными, межконфессиональными и региональными конфликтами, сопровождающимися насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это создает условия для пересечения режима чрезвычайного положения и режима противодействия терроризму.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>8</sup> Российская газета. 1993. 21 сент.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» относит публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность к экстремизму, что требует считать данный Федеральный закон более общим по отношению к Федеральному закону «О противодействии терроризму». Соответственно режим противодействия экстремизму является более общим по отношению к режиму противодействия терроризму.

Федеральные законы от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и некоторые другие устанавливают полномочия федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих действие режима противодействия терроризму.

Исследование административно-правового режима противодействия терроризму проводилось в соответствии с определенной выше структурой административно-правового режима.

Цель — создание условий для эффективного противодействия терроризму, т.е. для деятельности субъектов противодействия терроризму. Можно назвать еще опосредованную цель данного режима — цель деятельности субъектов противодействия терроризму — исключение террористических актов, искоренение террористической деятельности, уничтожение основ или источников терроризма.

Для осуществления анализа административно-правового режима противодействия терроризму необходимо учитывать, что данный режим сам по себе представлен двумя в значительной степени самостоятельными административно-правовыми режимами, из которых первый — постоянно действующий на всей территории РФ ординарный административно-правовой режим повседневной деятельности по противодействию терроризму, а второй — экстраординарный, временно вводимый в отдельных местностях административно-правовой режим контртеррористической операции.

Вместе с тем данные режимы нельзя рассматривать в отрыве один от другого, потому что режим контртеррористической операции может быть установлен лишь при наличии постоянно действующего режима противодействия терроризму.

Основное содержание административно-правового режима противодействия терроризму образуют запреты, ограничения и обязанности:

1) запрет осуществлять террористические акты и террористическую деятельность, включая:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта,

б) подстрекательство к террористическому акту,  
в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре,

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов,  
д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта,

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;

2) обязанность граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и юридических лиц выполнять требования к антитеррористической защищенности транспортных средств, объектов и территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности<sup>1</sup>;

3) запрет гражданам, имеющим непогашенную или неснятую судимость, состоящим на учете в учреждениях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании, досрочно прекратившим полномочия по государственной должности или уволенным с государственной службы по основаниям, которые связаны с совершением дисциплинарного проступка и т.д., непосредственно осуществлять работы, связанные с обеспечением транспортной безопасности;

4) обязанности и запреты, адресованные гражданам, следующим либо находящимся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, включая обязанность прохождения досмотра, запрет проносить в зону транспортной безопасности запрещенные предметы и вещества и др.;

5) обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, организовать и осуществлять внутренний контроль, обязательный контроль, направлять в уполномоченный орган сведения об операциях, имеющих признаки того, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма;

---

<sup>1</sup> К мерам такого рода относятся, в частности, проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, разработка планов обеспечения транспортной безопасности, категорирование и паспортизация объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение физической защиты объектов, соблюдение требований к персоналу, обеспечивающему безопасность объектов.

б) запрет кредитным организациям открывать и вести счета (вклады) на анонимных владельцев, открывать счета физическим лицам без их личного присутствия, устанавливать и поддерживать отношения с банками-нерезидентами, заключать договор банковского счета (вклада) с клиентом в случае непредставления клиентом, представителем клиента документов, необходимых для идентификации клиента, представителя клиента в случаях, установленных Федеральным законом;

7) обязанность кредитных организаций принимать меры, направленные на предотвращение установления связей с банками-нерезидентами, в отношении которых имеется информация, что их счета используются банками, не имеющими на территориях государств, в которых они зарегистрированы, постоянно действующих органов управления;

8) запрет кредитным организациям информировать клиентов о фактах представления информации о подозрительных сделках в уполномоченный орган;

9) обязанность клиентов предоставлять организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, информацию, необходимую для исполнения указанными организациями требований законодательства, включая информацию о своих выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах и т.д.

Административно-правовой режим противодействия терроризму включает также особые порядки оборота оружия, взрывчатых материалов, радиоактивных, наркотических, психотропных, ядовитых, бактериологических материалов и веществ, особый порядок создания и деятельности общественных объединений, средств массовой информации, самой информации, в том числе персональные данные и охраняемую законом тайну. Эти особые порядки представляют собой самостоятельные специальные административно-правовые режимы, создающие условия для обеспечения общественной безопасности и безопасности государства. Террористическая деятельность является угрозой общественной безопасности и безопасности государства, поэтому перечисленные административно-правовые режимы в определенной степени обеспечивают и противодействие терроризму.

В отличие от более общего административно-правового режима противодействия терроризму режим контртеррористической операции использует более жесткие административно-правовые средства:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов — доставление указанных лиц в органы внутренних дел РФ (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях — и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством РФ;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие

физи—ческим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Кроме того, субъектам административно-правового режима контртеррористической операции предоставляются специальные права, например, право истребовать сведения о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что данное имущество получено в результате террористической деятельности и (или) является доходом от такого имущества, и проводить проверку на предмет достоверности этих сведений (ч. 1<sup>2</sup> ст. 18 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Если административно-правовой режим противодействия терроризму введен Федеральным законом «О противодействии терроризму» и действует на территории всей Российской Федерации, то режим контртеррористической операции вводится в особом порядке. В соответствии с ч. 2 ст. 12 данного Федерального закона решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает директор ФСБ России, либо по его указанию иное должностное лицо ФСБ России, либо руководитель территориального органа ФСБ России, если директором ФСБ России не принято иное решение. Лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции, является руководителем данной операции и несет персональную ответственность за ее проведение.

Организационные основы противодействия терроризму заложены в ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» и пред-

усматривают распределение предметов ведения и полномочий между Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами.

Одна из особенностей рассматриваемого режима — наличие специальных субъектов — формируемого по решению Президента РФ коллегиального органа и коллегиальных органов в субъектах РФ.

Как правило, подобные коллегиальные органы имеют статусы совещательных органов управления. Однако данный орган — Национальный антитеррористический комитет (НАК) имеет властные полномочия. Его решения обязательны для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. В соответствии с Положением о Национальном антитеррористическом комитете, утв. Указом Президента РФ от 15.02.2006 № 116<sup>1</sup>, НАК — орган, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту РФ. Председателем НАК по должности является директор ФСБ России.

Основные задачи НАК:

а) подготовка предложений Президенту РФ по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства РФ в этой области;

б) координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах РФ, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

в) разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

г) участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров РФ в этой области;

д) подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.



к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

е) решение иных задач, предусмотренных законодательством РФ, по противодействию терроризму.

Для осуществления своих задач НАК имеет право:

а) принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму, а также осуществлять контроль за их исполнением;

б) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и должностных лиц;

в) создавать рабочие органы для изучения вопросов, касающихся противодействия терроризму, а также для подготовки проектов соответствующих решений Комитета;

г) привлекать для участия в работе Комитета должностных лиц и специалистов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представителей общественных объединений и организаций (с их согласия);

д) вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента РФ или Правительства РФ.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом и для управления контртеррористическими операциями в составе НАК образован Федеральный оперативный штаб, а в составах соответствующих комиссий в субъектах РФ — оперативные штабы в субъектах РФ.

Административно-правовой режим противодействия терроризму предусматривает изменения правовых статусов федеральных органов исполнительной власти в части возложения на некоторые из них дополнительных полномочий. Так, Минтранс России и Ространснадзор получили полномочия по обеспечению транспортной безопасности. В частности, Минтранс России принимает акты, устанавливающие особенности организации и осуществления теоретической, тренажерной и практической подготовки сил обеспечения транспортной безопасности по видам транспорта, методической деятельности по реализации образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности; порядок получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчи-



ками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности по согласованию с Федеральной службой безопасности и МВД РФ; порядок информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах; способы подготовки сил обеспечения транспортной безопасности в установленном порядке; акт, устанавливающий требования к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизиологическим) качествам, уровню физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности; порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требования к ним; правила проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности и др.

Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о транспортной безопасности.

Гарантии административно-правового режима противодействия терроризму можно условно разделить на негативные и позитивные.

Негативные гарантии представлены прежде всего административной и уголовной ответственностью.

Часть 1 ст. 14.20 КоАП РФ устанавливает административную ответственность граждан, должностных лиц, юридических лиц за осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами либо результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов и в отношении которых установлен экспортный контроль, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), либо с нарушением требований (условий, ограничений), установленных разрешением (лицензией), а равно с использованием разрешения (лицензии), полученного (полученной) незаконно, либо с представлением документов, содержащих недостоверные сведения.

Статья 15.27 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Статья 15.27.1 КоАП РФ устанавливает ответственность за оказание финансовой поддержки терроризму в форме предоставления или

сбора средств, оказания финансовых услуг, если они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205<sup>1</sup>–205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

Статья 19.5.1 КоАП РФ устанавливает ответственность за неисполнение решения коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму (НАК или комиссии в субъекте РФ).

Уголовная ответственность создает весьма существенные гарантии функционирования режима противодействия терроризму. В частности, уголовная ответственность установлена за совершение террористического акта (ст. 205 УК РФ); за содействие (склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение преступления террористического характера) террористической деятельности (ст. 205<sup>1</sup> УК РФ); за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205<sup>2</sup> УК РФ); за прохождение обучения в целях осуществления терроризма (ст. 205<sup>3</sup> УК РФ); за организацию террористического сообщества и участие в нем (ст. 205<sup>4</sup> УК РФ); за организацию деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205<sup>5</sup> УК РФ); за захват заложника (ст. 206 УК РФ); за организацию незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ); за угон воздушного судна или водного транспорта либо железнодорожного состава (ст. 211 УК РФ); за незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220 УК РФ); за хищение или вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221 УК РФ); за посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ) и др.

К негативным гарантиям следует также отнести положение ч. 1<sup>1</sup> ст. 18 Федерального закона «О противодействии терроризму» о возмещении вреда, причиненного в результате террористического акта, за счет средств лица, совершившего террористический акт, а также за счет средств его близких родственников, родственников и близких лиц при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены ими в результате террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества. При этом на требование о возмещении вреда, причиненного в ре-

зультате террористического акта жизни или здоровью граждан, исковая давность не распространяется. А срок исковой давности по требованиям о возмещении вреда, причиненного имуществу в результате террористического акта, устанавливается в пределах сроков давности привлечения к уголовной ответственности за совершение указанного преступления.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «О противодействии терроризму» лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством РФ, являются правомерными.

Статья 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривает ликвидацию организации, признанной террористической по решению суда, с обращением оставшегося после удовлетворения требований кредиторов имущества в доход государства. Данное положение распространяется как на отечественные, так и на иностранные, международные организации, на их отделения, филиалы и представительства в Российской Федерации.

К позитивным гарантиям режима противодействия терроризму следует отнести положения Федерального закона «О противодействии терроризму» о возмещении вреда, причиненного в результате террористического акта (ч. 1 ст. 18); о социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом (ст. 19); о правовой и социальной защите лиц, участвующих в борьбе с терроризмом<sup>1</sup> (ст. 20); о возмещении вреда, причиненного лицам, участвующим в борьбе с терроризмом (ст. 21); о льготном исчислении выслуги лет, гарантиях и компенсациях лицам, участвующим в борьбе с терроризмом (ст. 23); о вознаграждении

---

<sup>1</sup> К таким лицам относятся: военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом; сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, принимающие участие в выездах на места происшествий и документальном закреплении следов совершенных преступлений на территориях (перечне объектов), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции; лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий; члены семей указанных лиц, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт, из средств федерального бюджета (ст. 25).

Специфическая гарантия предусмотрена приложением к ст. 205<sup>3</sup> УК РФ: лицо, совершившее преступление, предусмотренное указанной статьей, но сообщившее органам власти о прохождении обучения в целях осуществления террористической деятельности, освобождается от уголовной ответственности.

#### § 4. РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

Государственная граница представляет собой сложное правовое явление, имеющее большое значение для многих сфер общественно-политической деятельности граждан, общества и государства. С правовой точки зрения государственная граница выступает в качестве особого объекта, который входит в «систему особо важных и охраняемых специальными полицейскими службами объектов»<sup>1</sup>.

Современная внешняя и внутренняя обстановка характеризуется наличием отличных от существовавших в 90-х гг. прошлого столетия обстоятельств, требующих особых подходов к обеспечению безопасности Российской Федерации, в том числе в области охраны Государственной границы РФ.

Дефиниция понятия «государственная граница»<sup>2</sup> закреплена в ст. 1 Закона о государственной границе. Однако в обыденном сознании это понятие имеет более широкое, отличное от установленного, содержание, охватывающее и определенную часть территории внутри государства. На этом пространстве возникают специфические отношения, субъекты которых определены в Законе о государственной границе. В рамках указанных отношений осуществляется разносторонняя деятельность, направленная на защиту и охрану государственной границы, т.е. линии и проходящей по этой линии вертикальной поверхности.

Ключевой для понимания вопроса является ст. 67 Конституции РФ. В п. 1 этой статьи сказано, что территория РФ включает в себя

<sup>1</sup> Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 303.

<sup>2</sup> Государственная граница РФ есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недра и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Отметим, что Конституция РФ различает территории, т.е. участки суши, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, а также континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации как отдельные объекты, имеющие собственное правовое содержание и юридическое наполнение. Поэтому при рассмотрении вопроса государственной границы как самостоятельного объекта правового регулирования становится понятной необходимость установления единых правил осуществления практической деятельности всех и в первую очередь властных субъектов. По сути, речь идет о формировании особого порядка государственной границы, т.е. особого правового режима государственной границы. В юридическом смысле построение правового режима позволяет учесть особенности юридического регулирования общественной деятельности в пограничной сфере с учетом специфики жизнедеятельности тех или иных объектов государственного управления.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегия) в п. 17 указано, что определяющим фактором в отношениях с Организацией Североатлантического договора останется неприемлемость для России планов продвижения военной инфраструктуры альянса к ее границам и попытки придания ему глобальных функций, идущих вразрез с нормами международного права. Этот тезис отражен и в Военной доктрине Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976), где граница РФ упомянута всего два раза<sup>1</sup>. Одним из условий обеспечения национальной безопасности (п. 41 Стратегии) являются надежная защита и охрана Государственной границы РФ, а основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере — наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее

---

<sup>1</sup> В пункте 12 доктрины сформулированы основные внешние военные опасности. В числе таких опасностей и угроз, во-первых (подп. «а»), приближение военной инфраструктуры стран — членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем дальнейшего расширения блока. Во-вторых (подп. «л»), наличие (возникновение) очагов межнациональной и межконфессиональной напряженности, деятельность международных вооруженных радикальных группировок, иностранных частных военных компаний в районах, прилегающих к Государственной границе РФ.

государственной границы, незавершенность международно-правового оформления Государственной границы РФ с отдельными сопредельными государствами. Между тем концептуальные положения в сфере государственной границы не следует ограничивать только теми, которые содержатся в перечисленных актах. Представляется актуальной модернизация утвержденных Президентом РФ 05.10.1996 Основ пограничной политики Российской Федерации (далее в параграфе — Основы). Согласно названным Основам цель пограничной политики Российской Федерации состоит среди прочего в защите ее национальных интересов, обеспечении безопасности личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации. Пограничная политика Российской Федерации, в свою очередь, осуществляется в пограничном пространстве Российской Федерации, охватывающем Государственную границу РФ, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Основные субъекты пограничной политики Российской Федерации — федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации и граждане. Основные объекты пограничной политики Российской Федерации — Государственная граница РФ, национальные интересы России в ее пограничном пространстве, а также на внешних границах государств — участников СНГ.

Законом о государственной границе установлен ряд специальных правовых режимов, образующих режим государственной границы, который в рамках представленного исследования рассматривается как самостоятельное правовое явление.

Указывая на государственную границу как на основной объект пограничной политики, Основы подчеркивают ее первостепенное значение. Поэтому первое, на что следует обратить внимание при анализе режима государственной границы, — это четкое определение участков территории, воздушного пространства, трансграничных (пограничных) водных объектов, акваторий территориальных морей и внутренних вод, подводной среды, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, где устанавливается общий порядок деятельности органов государственной власти и муниципального управления, обусловленный общей для всей совокупности названных властных субъектов целью право-

вого регулирования. Такой подход позволит рассматривать соответствующие участки как единое целое.

Проблемы правовых режимов в пограничной сфере являлись предметом ряда исследований. Так, правовой режим государственной границы С.Н. Булашов рассматривал в качестве составной части конституционно-правового режима обеспечения национальной безопасности. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования Государственной границы РФ исследован В.Е. Степенко<sup>1</sup>. На сложную структуру, административно-правового режима Государственной границы РФ обратил внимание В.Б. Рушайло. Особо следует отметить проблематику регулирования правового режима границ субъектов РФ. О них как о наименее исследованных объектах писала М.В. Забелина<sup>2</sup>.

Законом о государственной границе установлены следующие режимы: режим государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через государственную границу. Дефиниции режима государственной границы Закон о государственной границе не содержит. Законодатель пошел другим путем, определив режим государственной границы способом перечисления составляющих его режимов. На это обстоятельство обращают внимание исследователи. Можно согласиться с определением, которое сформулировал Э.С. Надарин: режим государственной границы, утверждает ученый, — это механизм правового регулирования, включающий не только правовые нормы, но и такие элементы, как правоотношения, акты применения нормативного права органами государства и воздействия, ответственность в случае нарушения норм, которые относятся к этой юридической категории<sup>3</sup>.

Согласно ст. 7 Закона о Государственной границе режим государственной границы включает правила: содержания государственной

<sup>1</sup> См.: Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования Государственной границы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2006. / <http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoi-mekhanizm-obespecheniya-rezhima-funktsionirovaniya-gosudarstvennoi-#ixzz3ur7XxNKG>

<sup>2</sup> См.: Забелина М.В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 29.

<sup>3</sup> См: Надарин Э.С. Реализация административно-правовых режимов Черноморско-азовским пограничным управлением ФСБ России как составная часть обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. // Армия и общество. 2014. Вып. № 4 (41); <http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-administrativno-pravovyh-rezhimov-chernomorsko-azovskim-pogranichnym-upravleniem-fsb-rossii-kak-sostavnaya-chast>.



границы; пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на государственной границе либо вблизи нее на территории РФ хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Предпринимаются усилия по классификации режимов государственной границы. Так, В.В. Сергеев делает вывод о типах режима государственной границы с соседними странами, критерием выделения которых служит объем применяемых в том или ином случае режимных правил<sup>1</sup>. На наш взгляд, такой подход вряд ли целесообразен. Можно согласиться с В.Е. Степенко, предложившим ввести в научный оборот понятия «сухопутная государственная граница», «воздушная государственная граница», «морская государственная граница», «речная государственная граница», «озерная государственная граница» исходя из содержательного наполнения правовой дефиниции «государственная граница»; роль и основное назначение ее обусловлено обозначением пространственного предела государственной власти, в рамках которого определяется государственный суверенитет<sup>2</sup>.

Основное отличие режима государственной границы от остальных режимов, перечисленных в ст. 6 Закона о государственной границе, заключается в том, что стержневым объединяющим объектом, вокруг которого выстраивается система правил, является сама государственная граница. При помощи названных правил легализуется появление на территории России лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Каждая из перечисленных в ст. 7 групп правил, взятая в отдельности, не имеет самостоятельного значения и не может применяться там, где нет государственной границы<sup>3</sup>.

Дефиниция понятия «государственная граница» в действующем законодательстве выработана в результате развития практики постро-

<sup>1</sup> См.: Сергеев В.В. Проблемы формирования правовой основы Государственной границы России // <http://www.voenprav.ru/doc-3459-1.htm>.

<sup>2</sup> См.: Степенко В.Е. Указ. соч.

<sup>3</sup> В авторской трактовке административно-правового механизма обеспечения режима функционирования Государственной границы РФ режим определяется как совокупность административно-правовых средств воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением надлежащей охраны Государственной границы РФ, посредством которых происходят упорядочение и защита данных правоотношений, установление прав и обязанностей участников управленческого процесса по обеспечению национальных интересов в пограничной сфере. См.: Степенко В.В. Указ. соч.



ения отношений между сопредельными с Россией государствами и закреплена Законом о государственной границе. Она не представляется достаточно четкой. Однако существуют предложения по ее уточнению. Так, В.Е. Степенко предложил<sup>1</sup>, исходя из содержательного наполнения правовой дефиниции «государственная граница», собственное определение конкретных видов государственной границы. Сухопутной границей признается граница, проходящая по сухопутной территории между двумя государствами на основании договоров, заключенных между ними. Воздушной границей следует считать вертикальную плоскость, проходящую по линии сухопутной, морской, водной границ и обозначающую воздушный предел государства. Морской границей является внешний предел территориального моря государства или линия разграничения территориальных морей смежных или противоположных государств, на который распространяется юрисдикция государства. Речная граница — это условная линия, проходящая по середине реки (если она не судоходна) или фарватеру (тальвегу) (если она судоходна). Озерная граница — равноотстоящая, срединная, прямая или другая линия, соединяющая выходы государственной границы к берегам озера. При этом автор опирался на нормативно установленную дефиницию государственной границы. Таким образом, ничего принципиально нового, кроме разделения на виды и нормативного закрепления такого разделения, и не предложено.

В юридической литературе учеными-юристами предлагались соответствующие определения режима государственной границы. Например, С.С. Бородин и С.С. Громько полагают, что режим государственной границы представляет собой совокупность общих правил, устанавливающих порядок ее содержания, пересечения гражданами и транспортными средствами; перемещения через границу товаров и животных; ведения на ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением режима границы<sup>2</sup>.

Согласно В.Е. Степенко, режим Государственной границы есть правовой режим функционирования Государственной границы РФ, который характеризует юридическую природу общественных отношений в пограничной сфере, включает требования к установлению, изменению прохождения, содержанию и пересечению государственной границы, принципы осуществления пограничной, хозяйствен-

<sup>1</sup> См.: Степенко В.Е. Указ. соч.

<sup>2</sup> См.: Бородин С.С., Громько С.С. Административное право. Общая и особенная часть: курс лекций // <http://studlib.com/content/view/1264/22>.

ной, промысловой, исследовательской, изыскательской и иных видов деятельности на государственной границе, вблизи нее (в пределах пятикилометровой полосы местности), в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и закрепляет систему организационно-правовых средств, необходимых для их реализации<sup>1</sup>. Ученый рассматривает названный режим как административно-правовой режим, устанавливаемый в интересах обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности. При его помощи реализуются меры по защите Государственной границы РФ, охране экономических и иных законных интересов российского государства в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Однако сама государственная граница, как бы ее ни определял законодатель, не является ни линией, ни плоскостью, поскольку по смыслу правового регулирования эти объекты представляются виртуальными объектами и как таковые не отделимы от пограничной инфраструктуры, размещаемой на определенной территории. Также представляются неотделимыми от государственной границы и правила ее содержания. На эти обстоятельства указывал и В.Е. Чеканов<sup>2</sup>. Он писал, что физически невозможно разместить на линии, в точке пограничные столбы, вышки, контрольно-следовые полосы, технические средства охраны, военные городки, пункты пропуска и т.д., и предложил называть их фактическим составом (элементами) государственной границы.

Таким образом, государственная граница, рассматриваемая как целевой объект особого режима, представляет собой многоэлементную структуру, каждый элемент которой имеет собственные правовое содержание и юридическую форму.

Следует отметить, что понятие государственная граница неотделимо и от того факта, что оно должно включать и границы субъектов РФ (приграничные субъекты)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Степенко В.Е. Указ. соч.

<sup>2</sup> См.: Чеканов В.Е. Теоретико-правовые, международно-правовые и военно-правовые проблемы формирования статуса Государственной границы Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Приграничные субъекты РФ (а это 45 из 89) занимают 76,6% территории страны. В них проживает свыше 43% ее населения. Значительная часть хозяйствующих организаций и населения в той или иной форме связана с границей: они работают в пограничной зоне, строят объекты инфраструктуры, т.е. постоянно пересекают границу для поддержания привычных форм жизнеобеспечения. Возникшая при этом особая форма взаимоотношений населения и пограничников отличается, с одной стороны, необходимостью контроля за соблюдением установленных

Конституцией РФ (п. «н» ст. 71) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. При этом согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится режим пограничных зон<sup>1</sup>.

В свою очередь, утверждение, изменения границ между субъектами РФ находится в компетенции Совета Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102). Совет Федерации в обязательном порядке (п. «д» ст. 106) рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам статуса и защиты Государственной границы РФ.

Важным моментом с точки зрения содержания понятия «государственная граница» представляется и конституционная норма ч. 2 ст. 131 о границах территорий муниципальных образований. Она касается изменения таких границ, которое допускается с учетом мнения населения.

В отношении внешних границ субъектов РФ Конституция РФ, конституционные и уставные документы субъектов РФ содержат противоречивые положения. Так, например, Государственная граница России проходит по сухопутной и водной частям территории страны, в том числе на Российском участке Арктики (Арктическая зона)<sup>2</sup>. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. 18.09.2008, в п. 2 разд. I очертили Арктическую зону в целом, определив ее как часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого

---

на границе режимов, а с другой — потребностью в создании благоприятной социальной среды, в которой местное население является как бы вторым (тыловым) рубежом охраны границы. См.: Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. М., Волгоград: НОФМО, 2002. С. 74.

<sup>1</sup> Так, например, нормы, закрепляющие положение о нахождении режима пограничных зон в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, установлены ст. 62 Конституции Республики Бурятия, ст. 11 Устава (Основного Закона) Воронежской области, ст. 66 Конституции (Основного Закона) Кабардино-Балкарской Республики, ст. 20 Устава Курганской области, ст. 10 Устава (Основного Закона) Курской области, ст. 21 Устава (Основного Закона) Оренбургской области, ст. 28 Устава (Основного Закона) Самарской области, ст. 14 Устава (Основного Закона) Смоленской области и др.

<sup>2</sup> См. подробнее: Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11.

и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22.04.1989, а также земли и острова, указанные в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. Перечисленные территории входят в состав ряда приграничных субъектов РФ. Сухопутная часть Арктической зоны РФ юридически определена Указом Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Конституция РФ не содержит никаких указаний в отношении определения границ субъектов РФ. В ней как бы «заморожены» административные границы областей, краев и республик, находившихся в составе РСФСР на момент образования Российской Федерации. Вместе с тем в соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Таким образом, понятие «граница субъекта Российской Федерации» шире понятия «граница между субъектами Российской Федерации», поскольку включает в себя границу субъекта РФ, примыкающую к внутренним морским водам или территориальному морю России и (или) совпадающую с Государственной границей РФ. Пространственное совпадение участка границы субъекта РФ и участка Государственной границы РФ не означает совпадения их правового статуса.

Проблематика правового режима государственной границы затрагивает и правоприменительную деятельность, поскольку продолжают существовать нестыковки в правовых нормах режимных правил. Указанные обстоятельства вызывают негативную реакцию граждан, заставляя их обращаться с жалобами вплоть до Конституционного суда РФ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2136.

<sup>2</sup> См. напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.02.2016 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э. Увангуе» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

Правила пересечения государственной границы являются составной частью режима государственной границы и образуют порядок ее пересечения. В свою очередь, правила пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных образуют специальный административно-правовой режим пропуска через государственную границу, зона действия которого ограничена пределами территории пункта пропуска через государственную границу, определенными в соответствии с Правилами определения пределов пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 07.04.2008 № 253<sup>1</sup>.

Указанные режимы четко отграничены один от другого нормативными положениями.

Статья 9 Закона о Государственной границе устанавливает правила режима пересечения государственной границы. Частью 1 названной статьи определено, что пересечение государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами РФ или решениями Правительства РФ. Этими актами может определяться время пересечения государственной границы, устанавливается порядок следования от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и в обратном направлении; при этом не допускается высадка людей, выгрузка грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства. Значит, можно полагать, что пересечение государственной границы представляет собой процесс следования от пункта пропуска до государственной границы и, в равной степени, следования от государственной границы до пункта пропуска. Иначе становится неясным, что же совершается в пунктах пропуска: пропуск или пересечение.

Ответ на данный вопрос с учетом положения ст. 9 Закона о государственной границе содержится в ч. 1 ст. 11 этого же Закона, раскрывающей содержание понятия «пропуск». Согласно названной норме пропуск через государственную границу заключается в признании законности пересечения государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию РФ, перемещения через государственную границу грузов, товаров, животных на территорию РФ либо в разрешении на пересечение государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации, перемещение через государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 15. Ст. 1560.

Законодателем применен разделительный союз «либо» по той причине, что указанной нормой регулируется два разных случая пересечения. В первом случае предусматривается движение лица, прибывшего на территорию РФ, от государственной границы к пункту пропуска, где компетентными органами принимается решение о возможности пропуска лица через границу. Лицо, получившее разрешение, пропускается к государственной границе и пересекает ее в пункте пропуска. Во второй ситуации лицо, убывающее из Российской Федерации, в случае получения разрешения двигается от пункта пропуска к государственной границе и пересекает ее уже вне пункта пропуска. Не получив разрешения, гражданин не сможет пересечь государственную границу. Сказанное означает, что правовым содержанием процедуры пропуска лиц на пунктах пропуска через государственную границу является получение ими разрешения на пересечение государственной границы. Различие состоит в том, где акт легального пересечения границы будет совершен юридически. В первом случае это будет линия на пункте пропуска, во втором случае — линия государственной границы на местности.

Между тем при правоприменении довольно-таки часто момент прохождения пограничного и (или) таможенного контроля отождествляют<sup>1</sup> с пересечением линии границы.

В заключение отмечаем следующее. Правовой режим государственной границы находится в стадии формирования. Его регулирование в Законе о Государственной границе выглядит своего рода заявкой на будущее. Поэтому указанные в ст. 7 этого Закона правила (содержания государственной границы; пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на государственной границе либо вблизи нее на территории РФ хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил) образуют относительно независимые самостоятельные административно-правовые режимы.

Однако государственная граница — не глухая стена. Сегодня это непрерывно функционирующий институт государства, обеспечивающий, с одной стороны, реализацию разграничительной функции,

---

<sup>1</sup> См.: Лобода В.В. Проблемы административно-правовой защиты установленного порядка пропуска через Государственную границу Российской Федерации и режима в пунктах пропуска через Государственную границу // Право и безопасность. 2010. № 4 (37); [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_33\\_26.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_33_26.htm).

цель которой состоит в разделении на основании права соседних государств и, с другой стороны, «разумную открытость». Практика жизни во «враждебном окружении» нашла отражение в развитии пограничного строительства. Действительность постоянно требовала укрепления государственной границы как особого рубежа защиты страны от внешних угроз, и законодательство в пограничной сфере формировалось в направлении реализации функции разграничения. Режим государственной границы стал результатом такого развития.

Правовой режим Государственной границы РФ, установленный Законом о Государственной границе, представляет собой совокупность ряда специальных правовых режимов. При этом собственно правил, присущих режиму государственной границы как самостоятельному правовому явлению, пока не существует.

Государственная граница как основообразующий объект режима государственной границы нуждается в более четком определении. Недостаточная изученность вопросов, связанных с установлением государственной границы в условиях Российской Федерации как федеративного государства, в котором его субъекты имеют собственные границы, не дает однозначного ответа на вопрос о статусе этих границ, поскольку не всегда сводятся к административным границам. Государственная граница, рассматриваемая как целевой объект особого правового режима, представляет собой многоэлементную структуру, каждый элемент которой имеет собственные правовое содержание и юридическую форму. Главным, определяющим режим элементом, выступает государственная граница.

Недостаточность научной проработки вопросов взаимодействия режимных правил, составляющих содержание режима государственной границы, приводит к нарушениям прав российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства при пересечении государственной границы.

## **§ 5. РЕЖИМ ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В современных геополитических условиях возрастает роль закрытых административных территориальных образований (ЗАТО). Такие территории, как правило, обладают ресурсами, которые позволяют реализовывать перспективные проекты, концентрируя стратегические ресурсы на приоритетных направлениях развития российского государства. В то же время наблюдается постепенное снижение показателей развития закрытых территорий. Сужается



диапазон использования экономического инструментария для их поддержки, ухудшается социальная обеспеченность ЗАТО. Между тем та роль, которую играют ЗАТО в обеспечении общественной и государственной безопасности, обязывает обратить особое внимание на содержание режима закрытых административно-территориальных образований и его правовое обеспечение.

Закон о ЗАТО определяет базовые характеристики ЗАТО, фиксирует многоуровневую систему правового регулирования общественных отношений, которые связаны с реализацией режима закрытых административно-территориальных образований, обозначает задействованные в реализации режима ЗАТО органы: Президента РФ; Правительство РФ; органы исполнительной власти РФ и ее субъектов, органы местного самоуправления.

Правительством РФ утвержден закрытый перечень ЗАТО, который включает 41 ЗАТО и 91 населенный пункт, входящий в их состав в 22 субъектах РФ<sup>1</sup>. При этом 28 ЗАТО подведомственны Министерству обороны РФ, 10 — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», 3 — Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Ведомственная принадлежность градообразующих предприятий закрытых территорий предопределяет особенности государственного управления ими. Это отражено в постановлениях Правительства РФ, которыми утверждаются Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ<sup>2</sup>, «Росатома»<sup>3</sup>; космической инфраструктуры<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3019.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 № 519 «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4213.



Содержание административно-правового режима ЗАТО включает установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах закрытого образования; ограничения на передвижение и постоянное проживание граждан, на полеты летательных аппаратов над его территорией, на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, на создание и деятельность организаций с участием иностранцев и проч. (п.1 ст. 3 Закона о ЗАТО). Стратегическое значение ресурсов, которыми обладают находящиеся на территории ЗАТО организации, предопределяет жесткость ограничений, вводимых на территории ЗАТО и определяющих границы жизнедеятельности субъектов «режимных» отношений. В то же время единство в оценке должной степени этой жесткости в доктрине отсутствует.

Одни ученые считают, что оптимальным вариантом развития ЗАТО является их федерализация и максимальное подчинение центру, смещение вектора с региональной подчиненности на федеральную<sup>1</sup>. Другие отстаивают доминирующую в настоящее время позицию, направленный на возрастание роли субъекта РФ в механизме финансового и административного обеспечения функционирования ЗАТО<sup>2</sup>. Оба подхода не противоречат определению ЗАТО, которое дано в ч. 1 ст. 1 Закона о ЗАТО. В Законе приведены основные характеристики ЗАТО: обязательное наличие органов местного самоуправления, четкая целевая направленность — обеспечение безопасного функционирования находящихся на его территории организаций и объектов для обеспечения обороны и безопасности страны, наличие особых условий проживания граждан.

Следует заметить, что перечисленные в определении характеристики относятся прежде всего к уточнению «закрытости» территориального образования. Сам же термин «административно территориальное образование» употребляется на уровне обыденного восприятия без уточняющего нормативного закрепления, что с точки зрения юридической техники не совсем корректно. В некоторой степени проблему снимает четкий статус ЗАТО как муниципального образования — городской округ.

Законодательное определение «ЗАТО» адаптируется в статутных актах муниципальных образований. В уставах закрытых административно-территориальных образований в одних случаях употре-

<sup>1</sup> См.: Лисавкин Г.Н. Зачем ЗАТО муниципальное чуть-чуть? // Российская Федерация сегодня. 2010. № 7. С. 42.

<sup>2</sup> См.: Алексеев Е.П. ЗАТО желают самоуправляться и не чуть-чуть // Российская Федерация сегодня. 2010. № 10. С. 33.

бляются дефиниции, аналогичные той, которая дана в Федеральном законе (Устав ЗАТО Солнечный<sup>1</sup>, Устав ЗАТО Александровск<sup>2</sup> и ряд других). В других случаях встречаются формальные (усеченные) дефиниции, где может быть указано лишь на статус ЗАТО как городского округа (Устав города Сарова<sup>3</sup>), а также на дату и день основания (Устав ЗАТО Северск<sup>4</sup>). Существуют определения ЗАТО, где обращается внимание лишь на существование общих признаков: «с особенностями, установленными Законом о ЗАТО» (Устав города Североморска<sup>5</sup>). В некоторых статутных актах указаны не сгруппированные в определение характеристики и не отражающие специфику именно ЗАТО (Устав ЗАТО Заозерск<sup>6</sup>, Устав ЗАТО Знаменск<sup>7</sup>).

Формулируемые в уставах городских округов определения закрытых административно-территориальных образований, таким образом, порой неточно передают юридически значимые признаки, формиру-

- 
- <sup>1</sup> См.: Решение Поселковой Думы ЗАТО Солнечный от 15.08.2005 № 156-2 «О принятии Устава муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование Солнечный Тверской области”» // Официальный сайт Администрации ЗАТО Солнечный. URL: <http://www.zatosoln.ru/tinybrowser/files/dokumenty/ustav/ustav-zato-solnechnyy-v-redakcii-2015-g-oktyabr-.pdf> (дата обращения: 16.07.2016).
  - <sup>2</sup> См.: Решение Совета депутатов ЗАТО Александровск от 26.05.2009 № 31 «О принятии Устава муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области”» // Северная Субботняя Газета. 2009. № 25.
  - <sup>3</sup> См.: Решение городской Думы города Сарова от 01.03.2007 № 09/4-гд «О принятии Устава города Сарова Нижегородской области» // Городской курьер. 2007. № 10.
  - <sup>4</sup> См.: Решение Собрания народных представителей от 12.04.2005 № 69/1 «О принятии Устава городского округа закрытого административно-территориального образования Северск Томской области» // Диалог. 2005. № 19.
  - <sup>5</sup> См.: Решение Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Североморск от 13.12.2011 № 218 «О принятии Устава муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование город Североморск”» // Североморские Вести. 2011. № 51.
  - <sup>6</sup> Решение Совета депутатов ЗАТО города Заозерска от 11.06.2005 г. № 81-1396 «О принятии Устава закрытого административно-территориального образования города Заозерска Мурманской области Российской Федерации» // Западная Лица. 2005. № 41.
  - <sup>7</sup> Решение Совета муниципального образования «ЗАТО Знаменск» от 30.12.2014 № 47 «О принятии Устава муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование Знаменск Астраханской области”» // Официальный сайт муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Знаменск Астраханской области». URL: <http://zato-znamensk.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

ющие понятие, или вводят дополнительные, не связанные с содержанием режима ЗАТО, референции. Это позволяет говорить о том, что при необходимости нормативного закрепления особенных характеристик статуса закрытых территорий логично было бы в региональных и местных нормативно-правовых актах использовать сформулированные на федеральном уровне определения ЗАТО<sup>1</sup>. Тем более что именно в законе определена цель создания закрытого территориального образования и установления в нем особого административно-правового режима. Это обеспечение безопасного функционирования 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 этого устанавливается «особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан»<sup>2</sup>.

Эта цель конкретизируется в ряде нормативных правовых актов и дополняется доктринальными классификациями. Одним из оснований последних может выступать характер реализуемой государством функции. Соответственно можно выделить цели политические (обеспечение обороны страны и безопасности государства, пресечение террористических, диверсионных и иных противоправных действий<sup>3</sup>), социальные (создание условий для развития образовательного и культурного потенциала<sup>4</sup>), экономические (обеспечение поддержки граждан и их семей, проживающих и работающих на территории ЗАТО, увеличение доходов населения ЗАТО<sup>5</sup>) и др. Всем

<sup>1</sup> Подробно см.: Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 26, 27.

<sup>2</sup> Ст. 1 Закона о ЗАТО.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации».

<sup>4</sup> Комплексная программа социально-экономического развития ЗАТО Зеленогорск на период до 2020 года // Официальный сайт Администрации закрытого административно-территориального образования города Зеленогорска. URL: <http://www.zeladmin.ru/other/ekonomika/prognoz-2007/4185>.

<sup>5</sup> См.: Закон о ЗАТО; Решение Совета депутатов ЗАТО г. Железнодорожников Красноярского края от 30.10.2012 № 30-171Р «Об утверждении комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование Железнодорожников Красноярского края” до 2020 года» // Город и горожане. 2012. № 89.

реализуемым в рамках режима ЗАТО целям соответствуют регулируемые «режимными» нормами общественные отношения. Их условно можно разграничить предметом правовой регламентации: конституционные права и свободы граждан; социально-экономическое развитие территорий; обеспечение безопасности государства и общества.

Ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина возможно лишь в пределах, определяемых федеральным законодательством российского государства. В ЗАТО эти ограничения связаны с въездом и (или) проживанием физических лиц на территории данного образования; с реализацией права на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, недвижимостью, землей, что вытекает из ограничений, наложенных на въезд и постоянное проживание, и т.д. Так, по ст. 27 Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право выбирать место пребывания и жительства. При этом доступ на территорию ЗАТО (и обратно) является санкционированным.

По общему правилу разрешение на въезд в ЗАТО выдается руководителем представительного или распорядительного органа местного самоуправления ЗАТО по согласованию с территориальным органом Федеральной службы безопасности в соответствии с инструкцией, утверждаемой руководителем объекта. Исключение составляет случай, когда въезд осуществляется в связи с нуждами объекта: тогда разрешение выдает лично руководитель этого объекта. Порядок получения разрешений жесткий. В заявлении на въезд необходимо подробно указывать сведения не только въезжающих, но и заявителя, по чьей инициативе и осуществляется сам въезд. Кроме того, важно планировать въезд заранее, примерно за два—три месяца, так как минимальный срок проведения проверочных мероприятий составляет, как правило, два месяца, максимальный — пять месяцев. Что касается выезда за пределы ЗАТО, то в этом случае также необходимо разрешение. При утрате производственной или служебной связи с объектом, а также с коммерческой или некоммерческой организациями, расположенными на территории ЗАТО, гражданин может быть переселен за его пределы.

В данном контексте присутствует некоторая «пробельность» регламентации права граждан, проживающих на территории ЗАТО, на выезд за границу<sup>1</sup>. Исключение регулятивных норм разд. IV постановления Правительства РФ провоцирует вариативность усмотрения

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

в принятии решения руководителем объекта (на территории ЗАТО) и органа местного самоуправления по согласованию с территориальным органом ФСБ России в каждом конкретном случае.

Остро стоит вопрос о праве въезда на территорию закрытого образования иностранных граждан, лиц без гражданства, а также граждан РФ, представляющих интересы иностранных организаций. Сегодня такое право реализуется по разрешению руководителей «Роскосмоса» и «Росатомы», согласованному с ФСБ России, и руководителя органа местного самоуправления ЗАТО при согласовании с территориальным органом ФСБ России либо по решению руководителя объекта. Действующее федеральное законодательство не регулирует вопросы пребывания на территории ЗАТО лиц, которые прибывают в гости на закрытую территорию; лиц без гражданства, имеющих вид на жительство; иностранцев.

Восполняя пробел федерального законодательства, в ЗАТО, создаются свои правила, предусматривающие возможность въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию закрытых образований при наличии определенных условий (наличии документов, удостоверяющих личность; специального разрешения для въезда в ЗАТО, документа, дающего основание на пребывание в РФ, разрешения на временное проживание или вида на жительство в РФ, выданного региональным управлением Миграционной службы РФ с отметкой о регистрации в ЗАТО<sup>1</sup>).

Обсуждаемыми в доктрине и правоприменительной практике являются отказы гражданам во въезде на территорию образования после отбытия ими уголовного наказания. Один из таких отказов стал предметом разбирательства в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), где была удовлетворена жалоба граждан против России<sup>2</sup>. Кроме того, Конституционный суд РФ указал, что ничто не мешает гражданину по отбытии срока в местах лишения свободы возвратиться к своему месту жительства, даже в ЗАТО<sup>3</sup>. Между тем в судебной

<sup>1</sup> См.: Постановление Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016 № 290 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области» // Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Постановление ЕСПЧ по делу «Карпачева и Карпачев против России», жалоба от 27.01.2011 № 34861/04 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2011. № 11.

<sup>3</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 420-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

практике встречается признание отказов в разрешении на въезд на территорию ЗАТО правомерными<sup>1</sup>.

Исследование функциональных ограничений прав граждан на территории ЗАТО позволяет говорить о необходимости уточнения порядка выезда граждан, проживающих на территории ЗАТО, за границу; расширения перечня субъектов, кому разрешено постоянное проживание и временное пребывание на территории закрытого образования (лица без гражданства, временно пребывающие и постоянно проживающие на территории РФ, иностранные граждане, постоянно проживающих на территории ЗАТО<sup>2</sup>); единообразия административной и судебной практики признания за гражданином, отбывшим срок заключения за преступление, права вернуться в ЗАТО по месту постоянного проживания.

Ущемление конституционного права граждан на передвижение тесно связано с факторами, сдерживающими социально-экономическое развитие территории, поскольку устанавливаются пределы использования стратегических ресурсов ЗАТО. Речь идет об ограниченных возможностях привлечения потенциальных инвесторов и экономических партнеров (проблемы с оформлением пропусков на въезд людей и ввоз грузов, открытие филиалов организаций, созданных с участием иностранного капитала, и т.п.).

Закрытость территорий предполагает использование собственных ресурсов ЗАТО, новых механизмов реализации потенциала закрытых территорий. Так, в настоящее время на территории ЗАТО создаются агентства развития предпринимательства. В ЗАТО Северск такое агентство (является некоммерческим партнерством<sup>3</sup>) осуществляет сотрудничество с градообразующим предприятием на предмет коммерциализации инновационных продуктов, применимых в частном секторе; принимает участие в функционировании на территории ЗАТО бизнес-инкубатора; дает консультации предпринимателям на этапе реализации различных проектов; сотрудничает с местными

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Томского областного суда по делу №33-2106/2013 от 30.07.2015 // Единая база данных решений судов общей юрисдикции Российской Федерации «Судебные решения.рф». URL: <http://судебныерешения.рф/bsr/case/6050515>. (дата обращения: 23.06.2016).

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Кильдеева Ю.Р. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований // Наука. Общество. Государство. 2013. № 1(1). С. 1–7.

<sup>3</sup> См.: Сведения о некоммерческом партнерстве «Агентство развития предпринимательства — Северск» из Единого государственного реестра юридических лиц // Официальный сайт ФНС России. URL: [www.egrul.nalog.ru](http://www.egrul.nalog.ru) (дата обращения: 12.07.2016).

органами власти по вопросам создания условий инновационного развития ЗАТО<sup>1</sup>.

Перспективным направлением экономического продвижения закрытых территорий и привлечения инвестиций в ЗАТО может быть развитие инновационных территориальных кластеров. Бюджетам субъектов РФ, на территории которых находятся кластеры, предоставляются субсидии на развитие объектов инновационной, образовательной, транспортной, энергетической, инженерной и социальной инфраструктуры. Так, кластер инновационных технологий ЗАТО г. Железногорск объединяет стратегическое предприятие — ФГУП «ГХК», подведомственное Росатому, несколько ОАО, ФГУПов и образовательных учреждений, в частности Сибирский федеральный университет. Согласно Программе развития кластера задачами кластера являются: содействие росту эффективности и технологической конкурентоспособности производств кластера; сохранение и развитие кадрового ресурса; расширение и развитие исследовательской компоненты кластера путем сотрудничества предприятий с вузами и институтами развития; обеспечение доступности государственных и частных инвестиций; маркетинговое продвижение<sup>2</sup>. Функционирует Саровский инновационный кластер в Нижегородской области, кластер на территории ЗАТО г. Зареченск в Пензенской области и др.

Интерес представляет и такой экономико-правовой инструмент развития ЗАТО, как привлечение иностранных инвестиций. Отношение ученых и практиков к созданию и деятельности организаций, учрежденных иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными организациями, иностранными некоммерческими неправительственными организациями и их отделениями, а также к деятельности международных организаций различно. Согласно п. 2<sup>2</sup> ст. 3 Закона о ЗАТО их создание и деятельность на территории ЗАТО запрещается. Между тем некоторые исследователи считают, что при отсутствии в действующем законодательстве и практике государственного управления закрытыми территориями компенсаций запрета на привлечение иностранных учредителей в ЗАТО, вопрос создания на территории ЗАТО организаций, учрежденных иностранными гра-

---

<sup>1</sup> Подробно об этом см.: Лашевич А.С. Механизмы реализации инновационного потенциала закрытых административно-территориальных образований // Фундаментальные исследования. 2008. № 6. С. 32, 33.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства Красноярского края от 20.09.2013 № 665-Р «Об утверждении программы развития кластера инновационных технологий закрытого административно-территориального образования г. Железногорск» // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru) (дата обращения: 13.07.2016).



жданами, организациями и лицами без гражданства (на первом этапе на началах полного контроля), может быть вполне обсуждаем<sup>1</sup>.

С другой стороны, образование и деятельность организаций, учрежденных иностранными гражданами, может разрушить систему обеспечения особого режима безопасности и охраны государственной тайны — приоритетной задачи формирования закрытых территорий, размыть содержание административно-правового режима ЗАТО<sup>2</sup>.

Думается, кардинальные взгляды на привлечение иностранных инвестиций могли бы быть смягчены компромиссным решением органов, уполномоченных обеспечивать функционирование ЗАТО на достойном социально-экономическом уровне. Между тем такое решение в обозримом будущем не предвидится. Во всяком случае последние тенденции изменения правового регулирования отношений, обеспечивающих режим ЗАТО, говорят о доминирующем векторе лишь дополнительных координационно-организационных модификаций. Например, последние изменения Закона о ЗАТО, подготовленные Минэкономразвития России по поручению Президента и Правительства РФ, направлены на уточнение разграничения полномочий и ответственности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при решении вопросов, связанных с функционированием и развитием ЗАТО. Закон о ЗАТО обязывает органы местного самоуправления ЗАТО с 01.01.2017 осуществлять согласование планов и программ комплексного социально-экономического развития ЗАТО, генерального плана ЗАТО, проектов планировки территории, резервирования земель в границах ЗАТО для муниципальных нужд не только с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, но и с федеральным органом исполнительной власти, «уполномоченным на осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития закрытых административно-территориальных образований» (абз. 8 п. 2<sup>1</sup> ст. 4 Закона о ЗАТО).

*Вероятно, вносимые изменения призваны упорядочить взаимодействие органов власти всех уровней публичной власти. Между тем на фоне боль-*

<sup>1</sup> См.: Денисов Ю.Н. Городам стратегического значения Ассоциации закрытых городов посвящается // Экономические стратегии. 2013. № 6 (114). С. 66–69.

<sup>2</sup> См.: Россинский Б.В. Отзыв на диссертационную работу Д.Ю. Байдарова «Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации». М., 2014. С. 6 // Официальный портал диссертационных советов при РУДН. URL: [http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/tj/index.php?id=28&mod=dis&dis\\_id=359](http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/tj/index.php?id=28&mod=dis&dis_id=359) (дата обращения: 12.07.2016).



*шого количества нерешаемых социально-экономических проблем важным представляет перейти от создания и корректировки программ и планов к их немедленной реализации, не «отяжеляя» правовое пространство управленческого взаимодействия дополнительными согласованиями.*

Национальная безопасность остается ключевой темой функционирования ЗАТО. Для ее обеспечения в рамках реализации административно-правового режима ЗАТО большое значение имеет становление границ территорий ЗАТО. Однако в административно-правовом регулировании этого вопроса существуют некоторые противоречия. Субъекты РФ порой выходят за рамки своих полномочий<sup>1</sup>. Трудности возникают, например, в регламентации границ ЗАТО в случаях, когда они не совпадают с границами субъектов РФ. Так, ЗАТО Саров расположено на территории Нижегородской области и Республики Мордовия. В Законе Нижегородской области указано на установленные границы ЗАТО г. Саров не только на территории Нижегородской области, но и на территории Республики Мордовия, что затрагивает права другого субъекта РФ<sup>2</sup>. Оптимальным в таких случаях является использование бланкетной нормы. Например, в ч. 2 ст. 3 Закона Тверской области указано, что определение границ ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти<sup>3</sup>.

Дисбаланс современных политических и социально-экономических установок, связанных со сложившейся геополитической обстановкой, требует совершенствования системы государственного регулирования отношений, складывающихся в рамках режима ЗАТО. При этом в основе развития механизма правового регулирования должны лежать идеи, принципы функционирования ЗАТО, способные составить надежное основание для системного реформирования российской действительности на обособленных территориях РФ, обеспечивающих безопасность государства. Значение таких «основных начал» предполагает четкость формулировок, которая не всегда присутствует в законодательстве.

Часто базовые принципы, сформулированные в федеральном законодательстве, воспроизводятся в региональных и муниципальных актах. В некоторых случаях формулировки принципов могут совпадать

<sup>1</sup> См. подробно: Байдаров Д.Ю. Правовые аспекты понятия «Закрытое административно-территориальное образование» // Вестник Академии права и управления. 2012. Вып. 26. С. 40–47.

<sup>2</sup> См.: Закон Нижегородской области от 26.12.2006 г. № 155-3 «Об утверждении границ и состава территории городского округа город Саров Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2007. № 2.

<sup>3</sup> См.: Закон Тверской области от 18.01.2005 № 4-ЗО «Об установлении границ муниципальных образований Тверской области и наделении их статусом городских округов, муниципальных районов» // Тверские ведомости. 2005. № 11.

в уставах разных ЗАТО (соблюдение прав и свобод граждан; следование государственным гарантиям реализации местного самоуправления; гласность; законность; выборность органов местного самоуправления и их должностных лиц; самостоятельное решение вопросов местного значения; ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед гражданами)<sup>1</sup>. В других случаях в уставах ЗАТО принципы четко не закрепляются, а используются бланкетные нормы, отсылающие либо к базовому Закону о ЗАТО, либо к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Вероятно, приемлемы любые варианты. Важным в этом случае является не столько наличие или отсутствие в региональном или муниципальном правовом акте конкретных формулировок базовых идей функционирования режима ЗАТО, сколько сохранение конституционной сущности института местного самоуправления, сохранение принципа демократизма в реализации публичной власти, который для безопасности государства, его конституционного строя является основополагающим. Такой подход позволяет учитывать и особенности закрытых административно-территориальных образований, связанные с зависимостью созданной инфраструктуры от работы градообразующих предприятий, необхо-

<sup>1</sup> См.: Устав городского округа закрытого административно-территориального образования города Межгорье Республики Башкортостан // СПС «Консультант-Плюс»; Устав закрытого административно-территориального образования Углергск Амурской области // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., напр.: Решение Совета депутатов городского округа закрытого административно-территориального образования Сибирский Алтайского края от 20.02.2015 № 54/2 «О принятии Устава муниципального образования городского округа закрытого административно-территориального образования Сибирский Алтайского края» // Сибирский вестник. 2015. № 10; Решение Совета депутатов ЗАТО г. Железнодорожск Красноярского края от 23.06.2011 № 16-95Р «О принятии Устава муниципального образования “Закрытое административно-территориальное образование Железнодорожск Красноярского края”» // Город и горожане. 2011. № 61; Решение Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорск Красноярского края от 25.09.2008 № 44-464р «О принятии Устава города Зеленогорска Красноярского края» // Панорама. 2008. № 42; Решение Совета депутатов городского округа Звездный городок Московской области от 3.02.2010 г. № 81 «О принятии Устава закрытого административно-территориального образования городского округа Звездный городок Московской области» // СПС «Гарант»; Решение городской Думы города Сарова от 01.03.2007 № 09/4-гд «О принятии Устава города Сарова Нижегородской области» // Городской курьер. 2007. № 10; Решение Собрания народных представителей от 12.04.2005 № 69/1 «О принятии Устава городского округа закрытого административно-территориального образования Северск Томской области» // Диалог. 2005. № 19; Решение Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области от 28.11.2007 № 175 «О принятии Устава муниципального образования “Город Снежинск”» // Наша газета. 2009. № 26.

димостью особой охраны территорий, особым порядком формирования местных бюджетов, существенным влиянием государственного управления на местное самоуправление. Это, в свою очередь, предполагает специальный механизм правового регулирования и особое содержание правового обеспечения режима ЗАТО.

Инициатором введения режима закрытого административно-территориального образования является Правительство РФ. Именно оно в установленном законодательством порядке вносит предложение Президенту РФ, который, в свою очередь, рассматривает и утверждает его, принимая решение о создании ЗАТО. Правительство РФ, инициируя создание ЗАТО, должно согласовать и урегулировать все необходимые вопросы с органами государственной власти субъекта РФ, на территории которого предполагается создание закрытого административно-территориального образования (к перечню таких вопросов относятся: урегулирование границ ЗАТО и территорий, отводимых предприятиям или закрытым объектам, а также согласование административной подчиненности)<sup>1</sup>.

В указах обозначаются причины создания правового режима (защита и безопасное функционирование объекта, обеспечение благоприятной экологической ситуации в регионе и т.д.), точно определяются границы закрытого административно-территориального объединения. Также фиксируется срок проведения организационных мероприятий по созданию ЗАТО. Он формулируется по-разному. Так, в Указах Президента РФ о создании ЗАТО Михайловский в 2003 г. и об утверждении границ закрытого административно-территориального образования города Сарова Нижегородской области указан шестимесячный срок<sup>2</sup>. Срок проведения организационных мероприятий может быть установлен и конкретной датой. Например, при создании ЗАТО Звездный обращалось внимание на необходимость провести организационно-правовые мероприятия «до 1 января 2011 года»<sup>3</sup>. Возможно, некоторая казуальность в установлении

---

<sup>1</sup> См.: Указы Президента РФ от 13.11.2003 № 1347 «О преобразовании поселков Михайловского и Новооктябрьского Саратовской области в закрытое административно-территориальное образование — поселок Михайловский Саратовской области» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. II). Ст. 4450; от 19.01.2009 № 68 «О преобразовании закрытого военного городка № 1 в закрытое административно-территориальное образование — поселок Звездный городок Московской области» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 482.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 24.03.06 № 251 «Об утверждении границ закрытого административно-территориального образования — города Сарова Нижегородской области» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1363.

<sup>3</sup> См. п. 4 Указа Президента РФ от 19.01.09 № 68 «О преобразовании закрытого военного городка № 1 в закрытое административно-территориальное образование — поселок Звездный городок Московской области».

сроков проведения мероприятий по созданию ЗАТО объясняется спецификой территории, ведомственной принадлежностью предприятий на территории будущего ЗАТО и проч. Между тем отсутствие единообразия в регламентации вопросов организации ЗАТО вызывает правовую неопределенность в процедуре его создания.

Такая неопределенность существует и в регулировании некоторых аспектов административной ответственности, которая предусмотрена за нарушение режима ЗАТО. Бланкетная норма Закона о ЗАТО отсылает к ст. 20.19 КоАП РФ, в которой установлена санкция за нарушение режима.

В последние годы наблюдается тенденция увеличения количества совершенных правонарушений, указанных в ст. 20.19 КоАП РФ, что создает угрозу безопасности и обороноспособности РФ. Растет количество повторно совершенных правонарушений, что отражает низкий уровень защитной и предупредительной функции административно-правовой нормы. Многие ученые утверждают, что установленный размер штрафа не сопоставим со значимостью охраны общественной безопасности и несоразмерен тяжести и опасности вышеупомянутого административного правонарушения.

Регионы взяли на себя инициативу и предложили внести коррективы в КоАП РФ. Законодательное собрание Красноярского края в мае 2015 г. внесло в Государственную Думу законопроект, который включил в себя ряд предложений, связанных с инкорпорированием в систему КоАП РФ нового вида административного наказания как дополнительного — административного выдворения за пределы территории ЗАТО (по аналогии с административным выдворением за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства)<sup>1</sup>. Оно определялось как принудительное контролируемое перемещение граждан за территорию ЗАТО через специально оборудованные КПП. Эта мера могла бы применяться к лицам, не имеющим постоянной или временной регистрации на территории ЗАТО, а также разрешения на въезд или проход на территорию ЗАТО. Предполагалось, что данную меру ответственности будет налагать судья, а исполнять — должностные лица ОВД.

Законопроектом предлагалось ужесточить санкции, предусмотренные ст. 20.19 КоАП РФ за нарушение режима ЗАТО. Также предус-

---

<sup>1</sup> См.: Паспорт проекта Федерального закона № 791408-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении административного наказания в виде административного выдворения за пределы территории закрытого административно-территориального образования). Был внесен Законодательным Собранием Красноярского края; снят с рассмотрения.

матривался квалифицирующий состав за повторное в течение года совершение подобного правонарушения со значительным ростом штрафа и административным выдворением за пределы ЗАТО (либо без такового). Попытки ужесточить административную ответственность за нарушение режима ЗАТО уже были предприняты в 2008 г., в результате чего размер санкций с 100–500 руб. возрос до сегодняшних 3000–5000 руб.

Законопроект был отклонен Государственной Думой 15.09.2015 в связи с неопределенностью критериев для принятия решения о выдворении с территории ЗАТО и с недостаточной обоснованностью увеличения штрафов (без градации по тяжести правонарушений). Между тем в вопросах обеспечения государственной безопасности существующая общая тенденция ужесточения мер административной ответственности в данном случае может быть вполне оправдана.

Итак, режим закрытого административно-территориального образования является особым элементом российского правового пространства. В нормативных правовых актах законодательного и подзаконного характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях закреплён комплекс правовых средств, используемых для регулирования (охраны) общественных отношений на территории ЗАТО.

Наиболее значимыми блоками общественных отношений являются те, что связаны с реализацией конституционных прав и свобод граждан; социально-экономическим развитием закрытых территорий; обеспечением безопасности государства и общества.

Объективно необходимое и функциональное ограничение на свободу передвижения, ужесточение мер административной ответственности за нарушение режима ЗАТО требуют на федеральном уровне уточнения перечня лиц, которым разрешен въезд для постоянного проживания и временного пребывания на территории закрытого образования, за счет включения в него граждан, которые прибывают в гости (временное пребывание), лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории РФ и имеющих действительный вид на жительство (временное пребывание), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории ЗАТО (постоянное проживание).

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 участие в реализации кластерных стратегий.

Наконец, совершенствование технико-юридического качества законодательства о ЗАТО через уточнение используемых в актах разного уровня дефиниций, через унификацию подходов к срокам создания ЗАТО, сбалансированную законодательную фиксацию полномочий участвующих в создании и реализации режима ЗАТО органов публичной власти и должностных лиц с минимальной долей возможного усмотрения поможет сохранить комплексный и системный характер административно-правового режима ЗАТО, сделать используемый им правовой инструментарий необходимым и достаточным для эффективного и перспективного развития закрытых территорий.

## § 6. РЕЖИМ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Основным документом, определяющим государственную политику в сфере информационной безопасности Российской Федерации, является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 05.12.2016 № 646<sup>1</sup> (далее — Доктрина). Информационная безопасность трактуется Доктриной как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Как отметил в своем Постановлении от 15.05.2006 № 5-П Конституционный суд РФ, «конституционная природа Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, предопределяет необходимость достижения баланса конституционно защищаемых ценностей»<sup>2</sup>. Именно обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей является тем критерием, который позволяет правильно решить вопрос о доступе к информации. В отношении одних категорий информации государство должно обеспечить защиту от неправомерного доступа и использования третьими лицами, а в отношении других, напротив, обеспечить доступность и препятствовать закреплению прав или установлению каких-либо ограничений.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

Интересы личности, общества и государства близки, но не совпадают полностью. Соответственно, информационная безопасность личности, общества и государства имеет свои особенности. Исходя из этого складывается и их информационная безопасность. Это не позволяет говорить о едином режиме информационной безопасности указанных субъектов. Так, информационная безопасность личности складывается из совокупности режимов информации и информационных ресурсов, обеспечивающих конституционные права личности на доступ к информации, а также из совокупности режимов информации и информационных ресурсов, обеспечивающих неприкосновенность информации, относящейся к частной сфере человека. Интересы общества в информационной сфере совпадают с интересами личности, но включают в себя и другие направления, характерные для общества в целом.

Вместе с тем есть все основания говорить о национальных интересах в информационной среде. Как установлено в Доктрине, их реализация направлена на формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, стабильного социально-экономического развития страны, а также национальной безопасности Российской Федерации.

Содержание информационной безопасности реализуется через установление определенных режимов информации, информационных ресурсов, организационных, технических и других требований к защите информации. При этом в зависимости от группы субъектов, содержание информационной безопасности может различаться. И даже внутри указанных крупных блоков могут выделяться определенные группы субъектов, применительно к которым установлены особенности их информационной безопасности<sup>1</sup>.

Так, общие подходы к определению информационной безопасности личности зависят от того, взрослый это человек или ребенок, несовершеннолетний. Информация, допустимая для взрослого человека со сформировавшейся психикой, который вправе сам определять свои интересы в информационной сфере, может оказаться вредной для ребенка и несовершеннолетнего. Требования к инфор-

---

<sup>1</sup> См., например, Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48), где информационная безопасность детей трактуется как состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию.



мационной безопасности детей установлены Федеральным законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», которые в совокупности составляют режим информационной безопасности детей. При этом информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей, разделена на две группы (ст. 5):

- информация, запрещенная для распространения среди детей;
- информация, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено.

К первой группе относится информация:

1) побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;

2) способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;

3) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным;

4) отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;

5) оправдывающая противоправное поведение;

6) содержащая нецензурную брань;

7) содержащая информацию порнографического характера;

8) о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), позволяющая прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего.

Ко второй группе информации относится информация, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено. Это:

1) представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия;

2) вызывающая у детей страх, ужас или панику;

3) представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной;

4) содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.



Таким образом, информационная безопасность детей обеспечивается установлением двух вариантов режима информации с различным объемом запретов и ограничений в зависимости от возраста ребенка. Вместе с тем необходимо отметить, что действие любого режима должно быть обеспечено мерами государственного принуждения, однако анализ действующего уголовного законодательства позволяет сделать вывод об отсутствии адекватных мер в отношении подобных нарушений. Так, например, как уже указывалось, к запрещенной для распространения среди детей относится информация, побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству. Однако в УК РФ не установлена ответственность за распространение такой информации.

Особенности режима информационной безопасности имеются и в отношении органов государственной и муниципальной власти. Обеспечение информационной безопасности предполагает прежде всего правильное определение угроз безопасности соответствующего субъекта, в том числе угроз государственным и муниципальным органам власти в информационной сфере, а также адекватный выбор и применение адекватных средств защиты от этих угроз, что может быть достигнуто только комплексным использованием средств защиты по каждому виду угроз в рамках единой государственной политики, учитывающей, разумеется, федеральный и региональный уровни, которые должны быть взаимосвязаны.

Режим информационной безопасности органов государственной и муниципальной власти обеспечивается в том числе установлением правового режима информации, как поступающей в эти органы, так и циркулирующей в них. Необходимо отметить, что этим достигается информационная безопасность не только органов государственной и муниципальной власти, но и субъектов, которые в силу закона или в добровольном порядке предоставляют информацию этим органам. Действительно, должностные лица государственных и муниципальных органов обязаны соблюдать жесткие требования в отношении полученной информации, чем обеспечивается информационная безопасность граждан, субъектов предпринимательской деятельности, общественных организаций. К таким требованиям относятся:

- установление четко определенной цели использования;
- установление запрета разглашения;
- установление запрета использования в личных целях;
- установление запрета передачи третьим лицам;
- установление специального режима доступа.

Обязательность соблюдения установленных режимных требований обеспечивается мерами ответственности: утрата документов, содержащих государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну и другую конфиденциальную информацию, разглашение такой информации, использование ее в личных целях либо передача третьим лицам влекут ответственность, предусмотренную законодательством РФ.

Любой правовой режим должен быть обоснованным и отражать характерные свойства объекта. Правовой режим информации позволяет выбрать оптимальное сочетание правовых средств для достижения поставленных задач, обеспечивающее учет специфики и особого характера групп общественных отношений, создание подходов к их регулированию. Пластичность правовых режимов, возможность различного сочетания правовых средств позволяет формировать правовые режимы, наиболее соответствующие поставленным задачам и конкретному виду информации. Различие конкретных правовых режимов информации выражается в наличии большего или меньшего количества запретов и обязываний, льгот и дозволений, в их разном сочетании.

В.Б. Рушайло справедливо отмечает, что «эффективное использование правовых средств при решении тех или иных специальных задач в значительной степени состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для этого режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых общественных отношений, поскольку правовые режимы относятся к уровню уже сложившихся правовых форм и являются важнейшей составляющей их частью»<sup>1</sup>.

Правовой режим информации возникает в результате правового регулирования, учитывающего общественные потребности и интересы, интересы государства и личности в отношении информации. Правовой режим информации с точки зрения его обязательности можно классифицировать по двум большим группам: императивный режим и диспозитивный режим, при этом требования информационной безопасности в большей степени присущи императивному режиму.

Характер правового режима информации зависит от степени обязательности для участников правоотношений составляющих его правил поведения. Если эти правила поведения участники отношений не могут изменить по своему усмотрению, то правовой режим информации является императивным. Если же правила поведения, составляющие правовой режим информации, участники отношений

---

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. С. 34.

могут менять по своему усмотрению, то такой режим является диспозитивным. Следует отметить, что императивность правового режима информации напрямую не зависит от ее содержания и условий доступа. Императивным может быть режим и открытой информации, и информации, составляющей ту или иную тайну. Так, органы государственной и муниципальной власти не могут по своему усмотрению устанавливать режим ограниченного доступа, если законом та или иная информация отнесена к открытой. Этот запрет направлен на обеспечение режима информационной безопасности не самих органов власти, а общества в целом и граждан.

Целевое назначение устанавливаемого правового режима заключается в установлении прав и обязанностей субъектов по поводу информации, их защите, обеспечении информационной безопасности и баланса интересов личности, общества, государства. Представляется, что в конечном счете именно необходимость создания условий, обеспечивающих информационную безопасность субъектов при соблюдении баланса интересов, является определяющей для установления правового режима информации. Сказанное относится не только к тем режимам, которые устанавливают конфиденциальность информации или вводят режим тайны, но и к информации с режимом открытого доступа. Государство, устанавливая правовой режим информации, по сути, при его помощи создает условия для обеспечения информационной безопасности личности, общества и самого государства. Таким образом, кратко целевое назначение правового режима информации можно охарактеризовать как обеспечение информационной безопасности субъектов.

«Режимные органы» в пределах своей компетенции правомочны осуществлять контроль за соблюдением режимных правил, осуществлять прямое запрещение отдельных конкретных действий или требовать совершения конкретных действий, принимать меры физической охраны и технической защиты. Часть публично-правых режимов информации имеют строго обязательный характер. Легитимность таких режимов обеспечивается тем, что они могут быть установлены только законом, который вводит юридические рамки в возможности выбора государственной властью свободного поведения в тех сферах, где реализуются конституционные права и свободы. Но и в тех публично-правых режимах информации, которые не возлагают обязанности на граждан, органы государственной власти также действуют в жестких юридических рамках, призванных обеспечить равные права физических и юридических лиц, в том числе равный доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов.

К основным способам правового регулирования принято относить дозволение, запрещение, позитивное обязывание. Все эти способы применимы и для установления правового режима информации, направлены на поддержание этого режима в заданных параметрах и выражены в юридических нормах. Конкретный состав режимных правовых средств и правил, их сочетание различаются в зависимости от установленного правового режима информации и определяют степень его жесткости. Представляется уместным привести классификацию режимов по степени понижения свободы выбора поведения и усиления управленческого воздействия, предложенную А.В. Деминым<sup>1</sup>:

- явочный — режим государственного невмешательства, свобода выбирать свое поведение;
- регламентационный — государство формирует правовое пространство, в рамках которого — также свобода выбирать свое поведение;
- уведомительный — предусматривающий информирование государства о выбранном поведении;
- договорный — поведение строится в соответствии с условиями соглашения;
- регистрационный — предусматривается обязанность зарегистрировать выбранное поведение;
- разрешительный — предусматривается обязанность получить разрешение на выбранное поведение;
- распорядительный — поведение строится на основании прямых указаний государственных органов;
- запретительный — режим государственной монополии либо запрет определенных видов поведения.

Наиболее часто в информационной сфере используется регламентационный режим.

К таким «разработанным» правовым режимам информации можно отнести режим государственной тайны, режим коммерческой тайны, режим персональных данных. Каждый из этих режимов обеспечивает информационную безопасность государства, предпринимательских структур, личности и общества в целом.

Как видим, система режимных требований конкретизируется применительно к правовому режиму определенного вида информации при помощи правовых установлений, учитывающих особенности объекта, осуществляется регламентация порядка деятельности в рамках установленного режима, включая систему разрешений и запретов отдельных действий, и все в совокупности обеспечивается примене-

---

<sup>1</sup> Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1997. С. 5–7.

нием разных видов ответственности за нарушение действующих правил.

Безопасность информации как составляющая информационной безопасности включает в себя защиту информации и информационных ресурсов от несанкционированного доступа, искажения, уничтожения, установление режима информации в зависимости от ее содержания, обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, иную информацию ограниченного доступа.

Безопасность информации обеспечивается разными мерами: организационными, техническими, правовыми. Согласно ст. 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указанные меры по защите информации, направлены:

1) на обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

2) соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;

3) реализацию права на доступ к информации.

Перечисленные меры по сути представляют собой установление в отношении конкретных видов информации правового режима и обеспечение его соблюдения. Их исполнение возложено на обладателя информации, оператора информационной системы в случаях, установленных законодательством РФ. Применительно к информации, циркулирующей в сфере государственного управления, обладателями информации, операторами государственных информационных систем по общему правилу являются органы исполнительной власти, которые обязаны обеспечить:

1) предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к информации;

2) своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к информации;

3) предупреждение возможности неблагоприятных последствий нарушения порядка доступа к информации;

4) недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование;

5) возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней;

6) постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности информации.

В целях обеспечения информационной безопасности государственные органы обязаны выполнять требования о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, которые устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. На состояние информационной безопасности оказывают влияние не только меры, принимаемые в рамках режимных требований, но и используемые средства и каналы связи, по которым передается информация, современные информационные технологии.

Информационные технологии нашли широкое применение в управлении важнейшими объектами жизнеобеспечения, которые становятся более уязвимыми перед случайными и преднамеренными воздействиями. Повышение уязвимости связано с целым рядом факторов, основными из которых являются: снижение уровня международной безопасности; развитие международного терроризма; распространение технологий и оборудования двойного назначения, оружия, радиоактивных, химических, биологических и других опасных веществ и материалов; открытость и уязвимость информационного пространства от внешнего воздействия; компьютеризация важных отраслей национального хозяйственного комплекса страны; возрастание опасности и интенсивности угроз техногенного и природного характера; увеличение количества потенциально опасных объектов, многие из которых расположены в крупных городах и густонаселенных районах.

Во многих федеральных законах предусмотрено создание государственных информационных систем, обеспечивающих реализацию тех или иных государственных функций, в первую очередь функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Нарушение функционирования таких систем является угрозой безопасности государства в целом, отдельных сфер жизнедеятельности.

К настоящему времени в мире сформировалась определенная система взглядов на проблему обеспечения безопасности информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, информационных систем. Вывод из строя любого существенного элемента информа-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378), согласно которому в целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

ционной инфраструктуры может привести к невозполнимому ущербу и катастрофическим последствиям. Дополнительные угрозы информационной безопасности связаны с использованием сети Интернет. Президент РФ 17.03.2008 подписал Указ № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»<sup>1</sup>. В целях обеспечения информационной безопасности Российской Федерации при осуществлении международного информационного обмена посредством информационных систем, информационных сетей и сетей связи, включая международную компьютерную сеть Интернет, субъектам международного информационного обмена в Российской Федерации предписано не осуществлять включение информационных систем, сетей связи и автономных персональных компьютеров, в которых обрабатывается информация, содержащая сведения, составляющие государственную тайну, служебную тайну, в состав средств международного информационного обмена, в том числе и международную компьютерную сеть Интернет.

Поскольку такого рода информация находится, обрабатывается не только в государственных и муниципальных структурах, то эти требования распространяются на всех, кто ее получил, обрабатывает или передает, независимо от подчиненности и формы собственности.

Владельцам открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов предписано осуществлять их включение в состав объектов международного информационного обмена только при использовании сертифицированных средств защиты информации, обеспечивающих ее целостность и доступность, в том числе криптографических средств для подтверждения достоверности информации. Обязанность использования только сертифицированных средств защиты информации в данном случае существенно повышает степень информационной безопасности и является составляющей режимных требований.

В соответствии с Указом Президента РФ владельцы и пользователи ресурсов должны осуществлять размещение технических средств, подключаемых к открытым информационным системам, сетям и сетям связи, используемым при международном информационном обмене, включая сеть Интернет, вне помещений, предназначенных для ведения закрытых переговоров, в ходе которых обсуждаются вопросы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1110.



Дальнейшее развитие проблемы обеспечения информационной безопасности нашли в Указе Президента РФ от 22.05.2015 № 260 «О некоторых вопросах информационной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В целях противодействия угрозам информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет на территории РФ принято решение преобразовать сегмент международной компьютерной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, находящийся в ведении Федеральной службы охраны Российской Федерации, в российский государственный сегмент информационно-телекоммуникационной сети Интернет, являющийся элементом российской части сети Интернет. Указанный сегмент должен обеспечить, в частности, подключение к сети Интернет предназначенных для взаимодействия с ней государственных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей государственных органов, а также информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; размещение в сети Интернет информации государственных органов и указанных организаций.

Указом также утвержден Порядок подключения информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещения в ней информации через российский государственный сегмент информационно-телекоммуникационной сети Интернет, установивший более жесткие требования по сравнению с ранее существовавшими. Так, подключение информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей к информационно-телекоммуникационной сети Интернет через российский государственный сегмент сети Интернет теперь должно осуществляться по каналам передачи данных, защищенным с использованием шифровальных (криптографических) средств.

На Федеральную службу охраны Российской Федерации возложено подключение государственных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей государственных органов к сети Интернет через российский сегмент по защищенным каналам, создание, содержание и развитие которых обеспечивается ФСО России. Подключение информационных систем и информационно-те-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 3092.



лекоммуникационных сетей, находящихся в ведении организаций, к сети Интернет через российский сегмент также осуществляется по защищенным каналам, но их создание, содержание и развитие обеспечивается этими организациями за счет собственных средств.

Обеспечение информационной безопасности, соблюдение режимных требований имеет большое значение не только в отношении государственных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей, но и в отношении критически важных объектов, критически важной информационной инфраструктуры Российской Федерации. К последней относится совокупность автоматизированных систем управления критически важными объектами и обеспечивающих их взаимодействие информационно-телекоммуникационных сетей, предназначенных для решения задач государственного управления, обеспечения обороноспособности, безопасности и правопорядка, нарушение или прекращение функционирования которых может стать причиной наступления тяжких последствий<sup>1</sup>.

В отдельных актах определены основные положения и направления государственной политики в области обеспечения безопасности критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации, к которым относятся и многие информационные системы (не только государственные). В основных направлениях государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации целью государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации определено снижение до минимально возможного уровня рисков неконтролируемого вмешательства в процессы функционирования данных систем, а также минимизация негативных последствий подобного вмешательства.

Одним из видов такого вмешательства являются компьютерные атаки, последствием которых могут стать нарушение нормального функционирования информационных систем, уничтожение, повреждение информации и т.д. Президентом РФ 15.01.2013 был подписан

---

<sup>1</sup> См.: Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации, утв. Президентом РФ 03.02.2012 № 803 // СПС «КонсультантПлюс».

Указ № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации»<sup>1</sup>. В целях обеспечения информационной безопасности Российской Федерации предусмотрено создание государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации — информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети, находящиеся на территории Российской Федерации и в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом.

Одной из основных задач государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации является осуществление контроля степени защищенности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации от компьютерных атак. На основе полученных данных разрабатываются конкретные мероприятия по поддержанию информационной безопасности на должном уровне.

Представляется, что рассматриваемые проблемы относятся к тем, которые требуют постоянного внимания государства и приоритетного решения, повышения степени государственного контроля за соблюдением требований безопасности в информационном пространстве. Существенный вклад в обеспечение информационной безопасности может внести разработка современного законодательства в данной сфере.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 3. Ст. 178.

## Глава IV

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

### § 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОСОБЫХ (СВОБОДНЫХ) ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в Российской Федерации действует множество федеральных законов, устанавливающих порядок создания, функционирования и прекращения существования различных видов особых (свободных) экономических зон (ОЭЗ, СЭЗ) в Российской Федерации с действием своих собственных (отдельных) правовых режимов (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые ОЭЗ; ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях, СЭЗ на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, свободный порт Владивосток, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития и т.д.)<sup>1</sup>. Анализ их законодательных положений позволяет сделать вывод о том, что ОЭЗ по своей сущности представляет собой часть территории государства, на которой действует льготный (преференциальный) режим осуществления предпринимательской деятельности (льготное налогообложение, режим свободной таможенной зоны, гарантия от неблагоприятного изменения законодательства, предоставление мер государственной и муниципальной поддержки и т.д.).

---

<sup>1</sup> См., напр.: Федеральные законы от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»; от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»; от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”»; от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; от 29.06.2015 № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СПС «КонсультантПлюс».

*§ 1. Понятие и признаки особых (свободных) экономических зон в РФ*

К примеру, согласно ст. 2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» ОЭЗ — это часть территории РФ, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Аналогичные определения закреплены в ст. 8 Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>1</sup>, ст. 2 Федерального закона от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и ст. 3 Федерального закона от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», которые указывают на определенную территорию (Республику Крым и город федерального значения Севастополь, Калининградскую область и г. Магадан) и специальный (особый) правовой режим осуществления хозяйственной и иной деятельности. О наличии особого режима хозяйственной, в том числе внешнеторговой, деятельности и таможенного режима свободной таможенной зоны на территориях ОЭЗ упоминается также в Федеральном законе от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>2</sup> (ст. 42).

Такого подхода в целом придерживается и судебная практика. К примеру, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в деле об оспаривании постановления и.о. губернатора Самарской области от 09.08.1999 № 219 «О создании особой экономической зоны на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области» указала на необходимость использования двух признаков для квалификации ОЭЗ: определенную в административных границах территорию и особый правовой режим хозяйственной деятельности. Она также отметила, что не имеет существенного значения название этих экономических зон, и подтвердила сходство понятий СЭЗ и ОЭЗ<sup>3</sup>.

Поскольку правовые меры стимулирующего характера, составляющие преференциальный режим осуществления предпринимательской деятельности, могли в пределах, установленных Конституци-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

<sup>3</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2002 № 46-Г02-28 // СПС «Кодекс».

ей РФ и федеральными законами, предоставляться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, особенно в период отсутствия надлежащего федерального регулирования инвестиционных отношений в ОЭЗ в конце 1990-х — начале 2000-х гг., предпринимались попытки по принятию собственных региональных законов и муниципальных правовых актов в рассматриваемой сфере<sup>1</sup>. К сожалению, судебная практика против создания подобных зон на региональном и муниципальном уровнях.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в деле о признании Закона Владимирской области от 11.01.2006 № 1-ОЗ «О зонах регулируемого развития» противоречащим федеральному законодательству и не действующим посчитала, что оспариваемый Закон в силу ряда причин был принят с превышением полномочий, предоставленных законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Во-первых, он урегулировал отношения между субъектами предпринимательской деятельности и органами государственной власти, в частности процедуру создания зон регулируемого развития и формы государственной поддержки, оказываемые как администрации зоны, так и ее участникам, предписывал определенные правила поведения при осуществлении хозяйственной деятельности в зоне регулируемого развития и регламентировал условия льготного режима инвестиционной, предпринимательской деятельности, условия стимулирования организаций, работающих в зонах регулируемого развития, путем предоставления налоговых льгот. Тем самым Закон, регламентирующий отношения в области гражданского законодательства и порядок установления особого режима предпринимательской деятельности, противоречит ст. 2 и 3 Гражданского кодекса РФ, относящим регулирование предпринимательской деятельности как способа реализации гражданских прав к исключительному ведению Российской Федерации.

Во-вторых, понятие ОЭЗ, введенное Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», и «зона регулируемого развития» как понятие, установленное оспариваемым Законом, тождественны.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Закон Республики Татарстан от 22.04.1998 № 1569 «О свободной экономической зоне “Алабуга”» // Республика Татарстан. 1998. 3 июня; Закон Мурманской области от 09.02.1999 № 132-01-ЗМО «О зонах экономического развития (роста) Мурманской области» // Сборник законов Мурманской области. 1999. С. 15–18.

## § 1. Понятие и признаки особых (свободных) экономических зон в РФ

В-третьих, предусмотренное п. 5 ст. 1 оспариваемого Закона положение о том, что участники зоны регулируемого развития обязаны пройти дополнительную регистрацию на территории муниципального образования, в границах которого расположена данная зона, является условием, ограничивающим конкуренцию.

В-четвертых, НК РФ не содержит положений, предоставляющих субъектам РФ полномочия устанавливать для отдельных категорий плательщиков дополнительные налоговые льготы, указанные в оспариваемом Законе, что также противоречит федеральному законодательству. Таким образом, в нарушение принципов единства экономического пространства Российской Федерации и равенства условий хозяйственной деятельности всех субъектов Законом субъекта РФ, по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, был установлен особый режим хозяйствования, при котором налоговые льготы предоставлялись юридическим лицам, осуществляющим управление зоной регулируемого развития, заключившим договор, направленный на реализацию планов развития зоны, в отличие от хозяйствующих субъектов, не заключивших такие договоры и не имевших в силу этого налоговых льгот<sup>1</sup>.

В другом деле определением Верховного Суда РФ от 21.03.2003 № 11-Г03-5 Закон Мурманской области от 04.05.2000 № 192-01-ЗМО «О зоне экономического развития (роста) “Мурманская судовой верфь”»<sup>2</sup> был признан противоречащим федеральному законодательству, не действующим и не подлежащим применению<sup>3</sup>. Суд указал, что в соответствии с п. «н» ст. 71 Конституции РФ определение исключительной экономической зоны находится в ведении Российской Федерации и органы государственной власти Мурманской области при принятии указанного закона Мурманской области превысили свои права по разрешению вопроса, отнесенного к исключительному ведению Российской Федерации. В частности, на федеральном уровне законодательное урегулирование, в соответствии с которым мог бы быть принят закон Мурманской области об ОЭЗ, отсутствует, а полномочиями на принятие закона о зоне экономического развития субъект РФ не наделен. Кроме того, по своему смыслу и содержанию рассматриваемый закон Мурманской области затрагивает вопросы установления особого режима для резидентов зоны, что противоречит федеральному законодательству.

<sup>1</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.07.2007 № 86-Г07-15 // СПС «Кодекс».

<sup>2</sup> Ведомости Мурманской областной Думы. 2000. № 1. С. 193–200.

<sup>3</sup> СПС «Кодекс».

ву, регулирующему отношения инвестиционной и предпринимательской деятельности.

С таким выводом Суда нельзя согласиться в полной мере. Действительно, п. «н» ст. 71 Конституции РФ относит определение исключительной экономической зоны к исключительному ведению Российской Федерации. Однако исключительная экономическая зона и ОЭЗ суть разные явления. В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>1</sup> под такой зоной понимается морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным данным Федеральным законом, международными договорами РФ и нормами международного права. ОЭЗ — это часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. При этом она (за исключением портовой ОЭЗ), как предполагается, располагается на земельных участках. Более того, исключительная экономическая зона — это прежде всего категория международного публичного права, а ОЭЗ — внутригосударственного (российского) права.

Нельзя также безапелляционно утверждать, что если закон субъекта РФ устанавливает особый режим для резидентов ОЭЗ, то это противоречит федеральному законодательству, регулирующему отношения инвестиционной и предпринимательской деятельности. Здесь необходимо установить, действовали органы государственной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции или нет.

К примеру, в соответствии с абз. 4 п. 3 ст. 12 НК РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения. Согласно п. 2<sup>1</sup> ст. 11 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>2</sup> органы государственной власти субъектов РФ для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, могут использовать такие формы и методы, как предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов субъектов РФ; размещение средств бюджетов субъектов РФ для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законо-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.



*§ 1. Понятие и признаки особых (свободных) экономических зон в РФ*

дательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и др.

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>1</sup> также предусматривает ряд полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предоставлению мер поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (п. 2 ч. 1 ст. 10, ч. 2 и 3 ст. 16, ст. 18).

От ОЭЗ следует отличать другие используемые в законодательстве понятия. Так, ничего общего несмотря на похожие наименования такая зона, как было уже отмечено, не имеет с исключительной экономической зоной — морским районом, находящимся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающим к нему, с особым правовым режимом, в котором Российская Федерация осуществляет определенные суверенные права, в частности, в целях разведки, разработки, промысла и сохранения водных биоресурсов и неживых ресурсов<sup>2</sup>. Лечебно-оздоровительные местности, курорты и их земли, особо охраняемые природные территории, предусмотренные Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>3</sup> и Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>4</sup>, хотя и представляют собой определенную территорию с особым режимом, но содержание последнего обычно заключается в запрещении или ограничении хозяйственной деятельности в целях охраны данных территорий. В то же время правовой режим в ОЭЗ иной. Он носит льготный характер и направлен на создание условий для стимулирования инвестиционной деятельности в ОЭЗ.

В действующем федеральном и региональном законодательстве закреплены и другие понятия: «индустриальный (промышленный) парк», «промышленный кластер», «технопарк», «научно-производственный кластер» или «технологический кластер» и проч.<sup>5</sup> Однако

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

<sup>2</sup> См. п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>5</sup> См., напр., ст. 3, 19 и 20 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»; ст. 2 Закона Новосибирской об-



в отличие от ОЭЗ, обычно понимаемой как территория с особым (преференциальным) режимом осуществления предпринимательской деятельности, индустриальные, промышленные, технологические и иные парки и центры, как правило, рассматриваются в качестве совокупности объектов соответствующей инфраструктуры (зданий, сооружений и иного имущества) или даже в качестве юридического лица, оказывающего услуги по управлению таким имуществом (управляющая компания).

Следует констатировать, что в настоящее время правовое регулирование порядка создания, функционирования и прекращения деятельности ОЭЗ на федеральном уровне сформировано, но оно отличается неоправданной множественностью законодательных актов, предусматривающих отдельные правовые режимы для разных ОЭЗ. Принятые федеральные законы, как будет показано далее, преследуют общие цели — привлечение инвестиций, создание новых производств и обеспечение устойчивого социально-экономического развития, устанавливают сходный механизм создания и функционирования подавляющего большинства ОЭЗ (принятие Правительством РФ решения о создании ОЭЗ, заключение соглашения о создании ОЭЗ между публично-правовыми образованиями, наделение управляющей компании публичными полномочиями, заключение соглашения с резидентом ОЭЗ об осуществлении деятельности в ОЭЗ и его регистрация в качестве резидента ОЭЗ и др.) и имеют в целом гораздо больше общих особенностей, чем отличий.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о необходимости проведения систематизации вышеназванных законодательных актов РФ в рассматриваемой сфере. Множественность видов ОЭЗ не означает их эффективности, что и продемонстрировала, к сожалению, практика последних лет. В результате в настоящее время на высшем государственном уровне обсуждается необходимость разработки единой стратегии работы ОЭЗ в целях оптимизации использования бюджетных средств<sup>1</sup>.

Кроме того, представляется оправданным допустить создание подобного рода зон на региональном и муниципальном уровнях, но в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, предоставленных Конституцией РФ и федеральными законами.

---

ласти от 20.04.1995 № 17-ОЗ «О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области», Закон Республики Бурятия от 07.03.2013 № 3175-IV «О технопарках в Республике Бурятия» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См., напр.: Особые зоны по специальным ценам: Правительству поручено остановить создание ОЭЗ. URL: <http://kommersant.ru/doc/3008286>.

## **§ 2. РЕЖИМ ПРОМЫШЛЕННО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ, ТЕХНИКО-ВНЕДРЕНЧЕСКИХ, ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫХ И ПОРТОВЫХ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН**

В соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» на территории РФ могут создаваться ОЭЗ следующих видов:

- 1) промышленно-производственные;
- 2) технико-внедренческие;
- 3) туристско-рекреационные;
- 4) портовые.

В настоящее время такие зоны существуют в следующих субъектах РФ: промышленно-производственные — в г. Астрахани и г. Владивостоке, Республике Татарстан, Калужской, Липецкой, Псковской, Самарской и Свердловской областях; технико-внедренческие — в г. Дубне, г. Москве, г. Санкт-Петербурге и г. Томске, Республике Татарстан; туристско-рекреационные — в республиках Алтай и Бурятия, Алтайском, Приморском и Ставропольском краях, Иркутской области; портовые — в Хабаровском крае, Мурманской и Ульяновской областях<sup>1</sup>.

Для обеспечения целей создания ОЭЗ — развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции — ОЭЗ одного вида или нескольких видов могут быть объединены решением Правительства РФ в кластер. В настоящее время такой туристический кластер<sup>2</sup> создан в Северо-Кавказском федеральном округе (в республиках Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия — Алания, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республиках), Краснодарском крае и Республике Адыгея.

Согласно Федеральному закону «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» создание ОЭЗ проходит следующие этапы:

1) подача заявки на создание ОЭЗ. Она направляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или

<sup>1</sup> См.: URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/>

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14.10.2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5401; постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 421.

высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований с обоснованием целесообразности и эффективности создания ОЭЗ для решения задач федерального, регионального, местного значения в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти — Минэкономразвития России (ч. 2 ст. 6)<sup>1</sup>;

2) принятие Правительством РФ решения о создании ОЭЗ исходя из критериев создания ОЭЗ, утвержденных Правительством РФ<sup>2</sup>, и оформление его постановлением Правительства РФ (ч. 1 и 1<sup>2</sup> ст. 6). При этом не допускается создание ОЭЗ на территории муниципального образования, на которой уже создана зона территориального развития<sup>3</sup>;

3) заключение соглашения о создании ОЭЗ, которое осуществляется в течение 30 дней со дня принятия Правительством РФ решения о создании ОЭЗ. Сторонами такого соглашения являются Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ) и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), на территориях которых создается ОЭЗ.

Предметом соглашения выступает совместная деятельность названных органов исполнительной власти по обеспечению создания и функционирования той или иной ОЭЗ на конкретной территории. При этом оно не только касается гражданско-правовой сферы, но и содержит элементы публично-правового характера, приобретая тем самым комплексный (межотраслевой) характер. В частности, такое соглашение предусматривает:

— обязательства исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования по передаче уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими

<sup>1</sup> См.: Порядок оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, утв. приказом Минэкономразвития России от 19.07.2012 № 439 // Российская газета. 2012. 15 авг.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.04.2012 № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2423.

<sup>3</sup> См. ч. 2, 3 ст. 4 и ст. 5 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ, на срок ее существования;

– порядок осуществления уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти контроля за деятельностью органа исполнительной власти субъекта РФ;

– порядок представления органом исполнительной власти субъекта РФ в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти ежегодного отчета о результатах функционирования ОЭЗ;

– порядок формирования наблюдательного совета ОЭЗ;

– комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ и порядок их финансирования;

– объем и сроки финансирования создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, внебюджетных источников финансирования и др.

**Управление ОЭЗ** возлагается на уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти — Минэкономразвития России, который:

1) проводит регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов ОЭЗ;

2) осуществляет ведение реестра резидентов ОЭЗ<sup>1</sup>;

3) выдает по требованиям резидентов ОЭЗ или по запросам заинтересованных лиц выписки из реестра резидентов ОЭЗ<sup>2</sup>;

4) ежегодно оценивает эффективность функционирования ОЭЗ в порядке, установленном Правительством РФ<sup>3</sup>;

5) обобщает информацию о результатах функционирования ОЭЗ и представляет в Правительство РФ ежегодный отчет о результатах функционирования ОЭЗ;

<sup>1</sup> См.: Административный регламент Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по исполнению государственной функции «Ведение Реестра резидентов особой экономической зоны», утв. приказом Минэкономразвития России от 23.04.2007 № 132 // БНА. 2007. № 31. С. 32–47.

<sup>2</sup> См.: Административный регламент предоставления Министерством экономического развития Российской Федерации государственной услуги «Выдача выписки из реестра резидентов особой экономической зоны по требованию резидента особой экономической зоны или по запросам заинтересованных лиц», утв. приказом Минэкономразвития России от 27.09.2012 № 634 // Российская газета. 2012. 19 дек.

<sup>3</sup> См.: Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утв. постановлением Правительства РФ от 07.07.2016 № 643 // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4820.

6) осуществляет контроль за исполнением резидентом ОЭЗ соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой ОЭЗ в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти<sup>1</sup>;

7) заключает соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой ОЭЗ;

8) публикует не реже одного раза в квартал в печатных и электронных средствах массовой информации, определяемых уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, сведения о наличии земельных участков, государственного и (или) муниципального имущества, расположенных в границах ОЭЗ и не сданных в аренду;

9) выполняет функции государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах ОЭЗ и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, если иное не установлено законодательством РФ;

10) управляет и распоряжается земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ и находящимися в государственной или муниципальной собственности, в том числе:

– предоставляет в аренду такие земельные участки и иные объекты недвижимости,

– принимает решения об образовании земельных участков в границах ОЭЗ,

– принимает решение о продаже арендаторам земельных участков, расположенных в границах ОЭЗ и находящихся в государственной или муниципальной собственности,

– осуществляет иные действия по управлению и распоряжению такими земельными участками и иными объектами недвижимости;

11) обеспечивает проведение экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий;

12) получает технические условия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения и

---

<sup>1</sup> См.: Порядок осуществления контроля за исполнением резидентом особой экономической зоны соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне, утв. приказом Минэкономразвития России от 23.08.2016 № 530 // СПС «КонсультантПлюс».

производит передачу этих условий индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию;

13) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

По решению руководителя (Министра) Минэкономразвития России отдельные полномочия по управлению ОЭЗ могут быть переданы на основании соглашения органу исполнительной власти субъекта РФ либо управляющей компании. Последняя, в частности, призвана осуществлять следующие функции:

1) обеспечение создания объектов инфраструктуры ОЭЗ и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, в соответствии с соглашением о создании ОЭЗ;

2) обеспечение функционирования объектов инфраструктуры ОЭЗ и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ;

3) привлечение резидентов и иных инвесторов в ОЭЗ, в том числе для осуществления деятельности по созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ;

4) разработка проекта планировки ОЭЗ и представление его на утверждение в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ.

Все названные лица — Минэкономразвития России, органы исполнительной власти субъектов РФ, управляющие компании — составляют единую централизованную систему управления ОЭЗ.

В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, хозяйствующих субъектов по развитию ОЭЗ, осуществления контроля за выполнением соглашения о создании ОЭЗ, содействия в реализации проектов резидентов ОЭЗ, проектов иных инвесторов, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ОЭЗ, осуществления контроля за реализацией этих планов создается **наблюдательный совет ОЭЗ**, состав которого утверждается Минэкономразвития России либо органом исполнительной власти субъекта РФ в случае передачи ему соответствующих полномочий. Его членами, как правило, являются представители Минэкономразвития России, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, управляющей компании, резидентов ОЭЗ и иных организаций, в том числе образова-

тельных и научно-исследовательских организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования или в границах муниципальных образований, на территориях которых расположена ОЭЗ.

К компетенции наблюдательного совета относятся следующие вопросы<sup>1</sup>:

1) рассмотрение перспективных планов развития ОЭЗ и их реализация;

2) реализация плана обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ и прилегающей к ней территории;

3) участие новых резидентов в ОЭЗ и ознакомление с их бизнес-планами, а также участие лиц, заинтересованных в заключении соглашения о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры ОЭЗ, и иных инвесторов, планирующих реализовать проекты на территории ОЭЗ;

4) соблюдение резидентами условий соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и деятельности в портовой ОЭЗ, в том числе наличие оснований лишения лица статуса резидента ОЭЗ;

5) выполнение обязательств исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в соответствии с соглашением о создании ОЭЗ;

6) досрочное прекращение существования ОЭЗ;

7) использование бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории ОЭЗ;

8) подготовка информации по запросам Минэкономразвития России;

9) оказание содействия в реализации проектов резидентов ОЭЗ и иных инвесторов;

10) другие вопросы, отнесенные Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и соглашением о создании ОЭЗ к компетенции наблюдательного совета.

**Резидентами ОЭЗ** признаются лица, внесенные в реестр резидентов ОЭЗ вследствие заключения ими с органами управления ОЭЗ **соглашения об осуществлении деятельности в ОЭЗ** — договора, в силу которого резидент ОЭЗ обязуется осуществлять деятельность, пред-

<sup>1</sup> См.: Положение о наблюдательном совете ОЭЗ, утв. приказом Минэкономразвития России от 20.10.2010 № 502 // Российская газета. 2010. 24 нояб.



усмотренную таким соглашением, и сделать инвестиции и капитальные вложения в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением, уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти — осуществлять полномочия, предусмотренные Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в том числе предоставить резиденту ОЭЗ в аренду земельный участок при условии, что для осуществления соответствующей деятельности резиденту ОЭЗ требуется земельный участок, а управляющая компания — выполнять необходимые действия в порядке и в пределах, которые установлены соглашением об управлении ОЭЗ, в том числе обеспечить создание объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В зависимости от вида ОЭЗ ее резиденты вправе осуществлять: промышленно-производственную деятельность (деятельность по логистике); технико-внедренческую деятельность; туристско-рекреационную деятельность; портовую деятельность и (или) строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов инфраструктуры морского порта, речного порта или аэропорта. При этом в любом случае на территории ОЭЗ не допускается разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением разработки месторождений минеральных вод и других природных лечебных ресурсов), а также производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов)<sup>1</sup>. Правительство РФ может определять иные виды деятельности, реализация которой не допускается в ОЭЗ.

Индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, не являющиеся резидентами ОЭЗ, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность в ОЭЗ на общих основаниях, за исключением портовой ОЭЗ. В последнем случае это могут делать лишь:

1) администрация морского порта, речного порта, аэропорта, федеральные государственные предприятия и открытые акционерные общества (акции которых находятся в федеральной собственности) — по обеспечению функционирования и безопасности морского порта, речного порта, аэропорта в полном объеме в соответствии с законодательством РФ;

2) орган исполнительной власти субъекта РФ либо управляющая компания или акционерное общество, наделенные отдельными полномочиями по управлению портовой ОЭЗ, — по обеспечению функционирования портовой ОЭЗ;

<sup>1</sup> См: ч. 5 ст. 4 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».



3) индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, не являющиеся резидентами портовой ОЭЗ, — по строительству и эксплуатации объектов инфраструктуры портовой ОЭЗ и объектов инфраструктуры, создаваемых в границах земельных участков, предоставленных органом управления портовой ОЭЗ резидентам портовой ОЭЗ.

Предоставляемый резидентам ОЭЗ **льготный (преференциальный) режим** осуществления предпринимательской деятельности в настоящее время включает в себя:

- 1) льготный режим налогообложения:
  - а) при исчислении налога на прибыль организаций:
    - применение специального коэффициента к основной норме амортизации основных средств, но не выше двух в отношении собственных амортизируемых основных средств налогоплательщиков — организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной или туристско-рекреационной ОЭЗ (подп. 3 п. 1 ст. 259<sup>3</sup> НК РФ),
    - возможность установления законами субъектов РФ пониженной налоговой ставки налога на прибыль (но не выше 13,5%), подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ<sup>1</sup>,
    - для организаций — резидентов технико-внедренческой ОЭЗ, а также организаций — резидентов туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства РФ в кластер, — применение налоговой ставки по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, в размере 0% (п. 1<sup>2</sup> ст. 284<sup>5</sup> НК РФ),
  - б) освобождение от налогообложения НДС проведения работ (оказания услуг) резидентами портовой ОЭЗ (подп. 27 п. 3 статьи 149 НК РФ),
  - в) освобождение от налогообложения акцизами ввоза на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, подакцизных товаров, которые размещены в портовой ОЭЗ (п. 3 ст. 183 НК РФ), а также ввоза подакцизных товаров в портовую ОЭЗ с остальной части территории РФ (подп. 4 п. 1 ст. 183 НК РФ),
  - г) освобождение от налогообложения налогом на имущество:
    - организаций — резидентов ОЭЗ, за исключением судостроительных организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной ОЭЗ, в отношении имущества, учитываемого на балансе организации — резидента ОЭЗ, созданного или приобретен-

<sup>1</sup> См., напр.: Закон Алтайского края от 10.04.2007 № 21-ЗС «О ставке налога на прибыль организациям — резидентам особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Алтайского района Алтайского края» // Алтайская правда. 2007. 8 мая.

ного в целях ведения деятельности на территории ОЭЗ, используемого на территории ОЭЗ в рамках соглашения о создании ОЭЗ и расположенного на территории данной ОЭЗ, — в течение 10 лет с месяца, следующего за месяцем постановки на учет указанного имущества (п. 17 ст. 381 НК РФ),

— судостроительных организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной ОЭЗ, — в отношении имущества, учитываемого на их балансе и используемого в целях строительства и ремонта судов, — в течение 10 лет с даты регистрации таких организаций в качестве резидента ОЭЗ, а также в отношении имущества, созданного или приобретенного в целях строительства и ремонта судов, — в течение 10 лет с даты постановки на учет указанного имущества, но не более чем в течение срока существования промышленно-производственной ОЭЗ (п. 22 ст. 381 НК РФ),

— организаций, признаваемых управляющими компаниями ОЭЗ и учитывающих на балансе в качестве объектов основных средств недвижимое имущество, созданное в целях реализации соглашений о создании ОЭЗ, — в течение 10 лет с месяца, следующего за месяцем постановки на учет указанного имущества (п. 23 ст. 381 НК РФ),

д) освобождение от налогообложения земельным налогом:

— организаций — резидентов ОЭЗ, за исключением судостроительных организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной ОЭЗ, — в отношении земельных участков, расположенных на территории ОЭЗ, — сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок (п. 9 ст. 395 НК РФ),

— судостроительных организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной ОЭЗ, — в отношении земельных участков, занятых принадлежащими им на праве собственности и используемыми в целях строительства и ремонта судов зданиями, строениями, сооружениями производственного назначения, — с даты регистрации таких организаций в качестве резидента ОЭЗ сроком на 10 лет (п. 11 ст. 395 НК РФ);

2) таможенную процедуру свободной таможенной зоны (за исключением туристско-рекреационных ОЭЗ), содержание которой и условия помещения товаров под которую определяются Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18.06.2010<sup>1</sup>. В частности, товары, ввезенные на территорию ОЭЗ и помещенные под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, для целей применения

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 2012. № 7. С. 15–39.

таможенных пошлин, налогов, а также мер нетарифного регулирования рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории Таможенного союза;

3) гарантию от неблагоприятного изменения законодательства РФ о налогах и сборах.

**Срок действия и прекращение существования ОЭЗ.** ОЭЗ создается на 49 лет. Данный срок существования ОЭЗ продлению не подлежит. Досрочное прекращение существования ОЭЗ допускается только в случаях, если:

1) это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) в течение трех лет с даты создания ОЭЗ не заключено ни одного соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и (или) деятельности в портовой ОЭЗ либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты;

3) в течение трех лет подряд в ОЭЗ ее резидентами не осуществляется промышленно-производственная, технико-внедренческая, туристско-рекреационная деятельность или деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта.

Решение о досрочном прекращении существования ОЭЗ принимается Правительством РФ.

### **§ 3. РЕЖИМ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Создание ОЭЗ** в Калининградской области первоначально было предусмотрено Федеральным законом от 22.01.1996 № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»<sup>1</sup>. В настоящее время порядок ее функционирования и прекращения деятельности установлен Федеральным законом от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

**Управление ОЭЗ** осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Минэкономразвития России и администрацией ОЭЗ, которые обеспечивают действие специального правового режима ОЭЗ и организацию ее функционирования. При

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 224. Документ утратил силу.

этом Минэкономразвития России осуществляет взаимодействие с федеральными органами государственной власти, а также координацию взаимодействия администрации ОЭЗ и федеральных органов исполнительной власти при решении вопросов, касающихся такого обеспечения. В свою очередь, к функциям администрации ОЭЗ отнесены:

1) ведение реестра в порядке и по форме, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>1</sup>;

2) принятие решений о включении юридических лиц в реестр или об отказе во включении их в реестр, принятие решений об исключении резидентов из реестра;

3) представление в налоговые органы и таможенные органы информации о включении юридических лиц в реестр и об исключении резидентов из реестра;

4) контроль за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций<sup>2</sup>;

5) согласование изменений, вносимых резидентом в инвестиционную декларацию, и внесение таких изменений в реестр;

6) формирование предложений о включении в перечень товаров, не подлежащих помещению под таможенную процедуру свободной таможенной зоны;

7) защита законных интересов резидентов в отношениях с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Калининградской области, органами местного самоуправления при решении вопросов реализации инвестиционных проектов;

8) представление ежегодного отчета о результатах функционирования ОЭЗ в соответствующий отчетный год, ежегодного отчета о проведении проверок деятельности резидентов в порядке и по форме, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

9) выдача по требованию резидента выписки из реестра;

10) утверждение формы инвестиционной декларации.

<sup>1</sup> См.: Порядок ведения и формы единого Реестра резидентов ОЭЗ в Калининградской области, утв. приказом Федерального агентства по управлению ОЭЗ от 25.04.2006 № 59 // БНА. 2006. № 23. С. 118–122.

<sup>2</sup> См.: Правила проведения проверки соответствия деятельности резидента ОЭЗ в Калининградской области требованиям Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», осуществляемой администрацией ОЭЗ в Калининградской области совместно с налоговым органом по месту постановки резидента на налоговый учет, утв. постановлением Правительства РФ от 18.10.2006 № 615 // СЗ РФ. 2006. № 44. Ст. 4591.

Администрация ОЭЗ является структурным подразделением высшего исполнительного органа государственной власти Калининградской области<sup>1</sup>. Ее руководитель назначается на должность и освобождается от нее высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Калининградской области — губернатором Калининградской области.

Юридическое лицо подлежит включению в реестр резидентов ОЭЗ в случае соответствия следующим требованиям:

- 1) юридическое лицо создано по законодательству РФ;
- 2) государственная регистрация юридического лица осуществлена в Калининградской области;
- 3) производство товаров ведется юридическим лицом исключительно на территории Калининградской области;
- 4) инвестиции осуществляются юридическим лицом на территории Калининградской области;
- 5) инвестиционный проект, представленный юридическим лицом, должен:
  - реализовываться на территории Калининградской области,
  - исключать такие цели, как добыча нефти, природного газа, оказание услуг в этих областях; производство этилового спирта, алкогольной продукции, производство табачных изделий и других подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов) — в соответствии со списком, утвержденным Правительством РФ<sup>2</sup>; оптовая и розничная торговля; ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования; финансовая деятельность,
  - предусматривать осуществление инвестиций в форме капитальных вложений в объеме не менее 150 млн руб. в течение срока, не превышающего трех лет со дня принятия решения о включении юридического лица в реестр резидентов ОЭЗ.

В то же время резидентами ОЭЗ не могут быть:

- 1) юридические лица, применяющие специальные налоговые режимы, которые предусмотрены законодательством РФ о налогах и сборах;

<sup>1</sup> См.: Постановление Администрации Калининградской области от 18.11.1999 № 696 «Об утверждении Положения о Комитете по развитию Особой экономической зоны администрации области — Дирекции Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны в Калининградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Список подакцизных товаров, на производство которых не может быть направлен инвестиционный проект, реализуемый резидентом ОЭЗ в Калининградской области, утв. постановлением Правительства РФ от 31.03.2006 № 185 // СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1617.

2) финансовые организации, в том числе кредитные и страховые организации и профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Резидент ОЭЗ подлежит исключению из реестра:

1) на основании поданного в письменной форме заявления об исключении из реестра со дня, следующего за днем получения администрацией ОЭЗ такого заявления;

2) на основании вступившего в законную силу решения арбитражного суда об исключении резидента ОЭЗ из реестра;

3) в случае внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) записи о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации, — со дня, следующего за днем внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ;

4) в случае прекращения деятельности юридического лица — резидента ОЭЗ в результате его реорганизации — со дня, следующего за днем завершения реорганизации.

**Льготный (преференциальный) режим** осуществления предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ в Калининградской области включает в себя:

1) особый порядок уплаты налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций резидентами ОЭЗ. В частности, в течение первых шести календарных лет со дня включения юридического лица в единый реестр резидентов ОЭЗ ставки в отношении этих налогов устанавливаются в размере 0%, а в период с 7-го по 12-й календарный год включительно подлежат уменьшению на 50% (ст. 288<sup>1</sup> и 385<sup>1</sup> НК РФ);

2) таможенную процедуру свободной таможенной зоны;

3) упрощенный порядок оформления виз, предусматривающий возможность их оформления иностранным гражданам — представителям резидентов ОЭЗ, инвесторов, а также лиц, приглашенных для обсуждения возможностей сотрудничества в ОЭЗ, непосредственно в пункте пропуска через Государственную границу РФ при въезде в Калининградскую область. Указанное оформление проводится находящимся в пункте пропуска через Государственную границу РФ представительством федерального органа исполнительной власти, ведающего иностранными делами, на основании приглашений, оформленных в установленном порядке по ходатайству администрации ОЭЗ;

4) гарантию от неблагоприятного изменения законодательства.

**Срок действия и прекращение существования ОЭЗ.** ОЭЗ функционирует до 01.04.2031. При этом порядок прекращения действия специального правового режима и применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории ОЭЗ подлежит опреде-

лению федеральным законом, который должен вступить в силу не позднее чем за один год до истечения вышеуказанного срока.

Функционирование ОЭЗ может быть также прекращено досрочно федеральным законом, принятым по одному из следующих оснований:

- 1) введение на всей территории РФ военного положения;
- 2) введение на всей территории РФ на срок более чем три месяца чрезвычайного положения.

#### **§ 4. РЕЖИМ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Создание и функционирование ОЭЗ в Магаданской области осуществляется на основании Федерального закона от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» и принятого в соответствии с ним Закона Магаданской области от 29.06.1999. № 75-ОЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»<sup>1</sup>.

В соответствии с данными законодательными актами органом управления ОЭЗ в Магаданской области является администрация ОЭЗ — орган исполнительной власти Магаданской области, созданный в соответствии с вышеназванным федеральным законом для организации взаимодействия органов власти и субъектов хозяйственной деятельности, а также для реализации программы развития ОЭЗ в Магаданской области<sup>2</sup>. Ее руководитель назначается на должность и освобождается от должности Магаданской областной Думой по представлению высшего исполнительного органа государственной власти Магаданской области — Администрации Магаданской области.

Для достижения указанных задач администрация ОЭЗ осуществляет, в частности, следующие полномочия:

- 1) в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, представляет в Правительство РФ, губернатору Магаданской области, мэру г. Магадана, Магаданской областной Думе отчет о результатах функционирования ОЭЗ за истекший период;
- 2) выполняет контроль за соблюдением участниками ОЭЗ законодательства РФ и установленного Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» особого правового режима хозяйственной деятельности;

---

<sup>1</sup> Магаданская правда. 1999. 6 июля.

<sup>2</sup> См., напр.: Закон Магаданской области от 20.02.2015 № 1852-ОЗ «О Программе развития Особой экономической зоны в Магаданской области на 2015 год» // Магаданская правда. 2015. 25 февр.



3) заключает с хозяйствующими субъектами Магаданской области соглашение об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ в Магаданской области, вносит в него изменения и прекращает его действие, регистрирует и исключает участников ОЭЗ из реестра участников ОЭЗ, вносит изменения в сведения, содержащиеся в таком реестре, выдает и аннулирует регистрационное свидетельство участника ОЭЗ, а также продляет и прекращает срок его действия, выдает свидетельство о выполнении условий вышеназванного соглашения в соответствии с законодательством РФ;

4) взаимодействует с налоговыми органами и таможенными органами РФ по вопросам выполнения участниками ОЭЗ условий соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ в Магаданской области;

5) осуществляет контроль за использованием товаров, вывезенных на остальную часть территории Магаданской области для собственных производственных и технологических нужд;

6) принимает, в пределах своих полномочий, решения, а также направляет извещения и уведомления, обязательные для исполнения участниками ОЭЗ;

7) в установленном действующим законодательством порядке размещает информацию о деятельности ОЭЗ в пределах компетенции администрации ОЭЗ<sup>1</sup>.

**Участником ОЭЗ** признается юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, зарегистрированные в соответствии с законодательством РФ на территории ОЭЗ, заключившие в установленном порядке с администрацией ОЭЗ предусмотренное Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18.06.2010 соглашение об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ и включенные в реестр участников ОЭЗ. При этом под **соглашением об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ в Магаданской области** понимается договор, в силу которого одна сторона (участник ОЭЗ) в течение срока действия соглашения обязуется осуществлять деятельность, определенную таким соглашением, и осуществлять инвестиции, в том числе капитальные вложения, в целях создания и (или) развития инфраструктурных проектов, развития производства на территории Магаданской области в объеме, в сроки и в порядке, которые установлены согла-

<sup>1</sup> См. п. 3 Положения об администрации Особой экономической зоны Магаданской области, утв. постановлением Правительства Магаданской области от 26.02.2015 № 125-пп (СПС «КонсультантПлюс»).



шением, а другая сторона (администрация ОЭЗ) обязуется осуществлять полномочия, предусмотренные Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Магаданской области». Лицо, намеревающееся получить статус участника ОЭЗ, должно отвечать следующим требованиям:

- 1) быть зарегистрированным в соответствии с законодательством РФ в ОЭЗ в Магаданской области;
- 2) состоять на учете в налоговом органе;
- 3) осуществлять основную хозяйственную деятельность на территории Магаданской области;
- 4) иметь на праве собственности или ином законном основании не менее 75% основных фондов на территории Магаданской области;
- 5) представить бизнес-план реализации соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ в Магаданской области, соответствующий установленным требованиям;
- 6) не осуществлять деятельность в качестве кредитной или страховой организации, а также не являться профессиональным участником рынка ценных бумаг.

**Льготный (преференциальный) режим** осуществления хозяйственной деятельности на территории ОЭЗ в Магаданской области в настоящее время предусматривает применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны<sup>1</sup>.

**Срок действия ОЭЗ и прекращение ее существования.** ОЭЗ в Магаданской области функционирует до 31.12.2025. При этом порядок прекращения действия особого правового режима хозяйственной деятельности и применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны на ее территории подлежит определению федеральным законом, который должен вступить в силу не позднее чем за один год до истечения этого срока.

Существование ОЭЗ в Магаданской области может быть также прекращено досрочно федеральным законом, принятым по одному из следующих оснований:

- 1) введение на всей территории РФ военного положения;
- 2) введение на всей территории РФ на срок более чем три месяца чрезвычайного положения.

В случае принятия федерального закона о досрочной ликвидации ОЭЗ Правительство РФ устанавливает порядок и сроки ликвидации такой зоны. При этом оно совместно с Администрацией Магаданской области создает ликвидационную комиссию, полномочную

<sup>1</sup> См. ст. 6<sup>1</sup>–6<sup>5</sup> Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».

решать вопросы, связанные с ликвидацией ОЭЗ в Магаданской области.

## **§ 5. СВОБОДНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ И ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЕ**

Согласно ст. 8 Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» свободная экономическая зона (СЭЗ) — это территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Органами управления СЭЗ в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе являются:

1) уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти — Министерство РФ по делам Крыма;

2) экспертный совет по вопросам СЭЗ на территории Республики Крым;

3) экспертный совет по вопросам СЭЗ на территории города федерального значения Севастополя;

4) высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым;

5) высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Федерального закона от «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти — Министерство РФ по делам Крыма осуществляет следующие полномочия:

1) обеспечивает взаимодействие и координацию деятельности органов управления СЭЗ с органами государственной власти;

2) утверждает:

— порядок работы<sup>1</sup> и персональный состав экспертных советов по вопросам СЭЗ по согласованию соответственно с высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым и

<sup>1</sup> См.: приказ Министерства РФ по делам Крыма от 09.02.2015 № 28 «Об утверждении Порядка работы экспертных советов по вопросам свободной экономической зоны». URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

высшим исполнительным органом государственной власти города федерального значения Севастополя;

- примерную форму договора об условиях деятельности в СЭЗ<sup>1</sup>;
- форму свидетельства о включении юридического лица, индивидуального предпринимателя в единый реестр участников СЭЗ<sup>2</sup>;
- форму инвестиционной декларации<sup>3</sup>;

3) определяет:

- порядок ведения единого реестра участников СЭЗ;
- порядок осуществления контроля за выполнением участниками СЭЗ условий договора об условиях деятельности в СЭЗ;

4) осуществляет ведение единого реестра участников СЭЗ и выдает по требованию участников СЭЗ или по запросу заинтересованных лиц выписки из него;

5) выдает участнику СЭЗ свидетельство о включении в единый реестр участников СЭЗ;

6) сообщает в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, а также в органы, осуществляющие контроль за уплатой страховых взносов, сведения о включении лица в единый реестр участников СЭЗ и об исключении из него;

7) ежегодно оценивает эффективность функционирования СЭЗ в порядке, установленном Правительством РФ, и представляет в Правительство РФ ежегодный отчет о результатах функционирования СЭЗ;

8) осуществляет в случаях, установленных Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», контроль за выполнением участниками СЭЗ условий договоров об условиях деятельности в СЭЗ;

9) иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

---

<sup>1</sup> См.: приказ Министерства РФ по делам Крыма от 09.02.2015 № 25 «Об утверждении примерной формы договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: приказ Министерства РФ по делам Крыма от 09.02.2015 № 27 «Об утверждении формы свидетельства о включении юридического лица, индивидуального предпринимателя в единый реестр участников свободной экономической зоны» // Там же.

<sup>3</sup> См.: приказ Министерства РФ по делам Крыма от 14.04.2015 № 93 «Об утверждении формы инвестиционной декларации» // Там же.

## § 5. Свободная экономическая зона в Республике Крым и городе Севастополе

Экспертные советы по вопросам СЭЗ создаются как постоянно действующие коллегиальные органы в целях обеспечения организации функционирования СЭЗ на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В их состав, как правило, входят по два представителя от уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым и высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя соответственно, а также представители иных региональных органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований Республики Крым и города федерального значения Севастополя соответственно. К полномочиям экспертных советов по вопросам СЭЗ относятся:

1) обеспечение взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым или высшим исполнительным органом государственной власти города федерального значения Севастополя соответственно, исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований Республики Крым и города федерального значения Севастополя, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по вопросам функционирования СЭЗ;

2) рассмотрение проектов договоров об условиях деятельности в СЭЗ, отнесенных Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» к компетенции экспертных советов по вопросам СЭЗ, и принятие решений:

- о заключении договора об условиях деятельности в СЭЗ;
- об отказе в заключении договора об условиях деятельности в СЭЗ;
- о внесении изменений в договор об условиях деятельности в СЭЗ;

3) иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и другими федеральными законами.

Высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя осуществляют, в частности, такие полномочия, как:

- 1) организационное и материально-техническое обеспечение деятельности экспертных советов по вопросам СЭЗ;
- 2) заключение договоров об условиях деятельности в СЭЗ или отказ в заключении таких договоров;
- 3) контроль за исполнением участником СЭЗ условий договора об условиях деятельности в СЭЗ;
- 4) представление в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти ежегодного отчета о результатах функционирования СЭЗ.

По решению высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым или высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя отдельные полномочия, отнесенные к их компетенции Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», могут быть переданы органам исполнительной власти Республики Крым и органам исполнительной власти города федерального значения Севастополя соответственно.

Участниками СЭЗ признаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, внесенные в единый реестр участников СЭЗ. Для этого им требуется заключить договор об условиях деятельности в СЭЗ в соответствии с Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Предметом такого договора является ведение инвестиционной и иной деятельности в соответствии с условиями инвестиционной декларации, которая должна содержать следующие сведения:

- 1) цель инвестиционного проекта;
- 2) виды деятельности. При этом участники СЭЗ не вправе осуществлять деятельность в сфере пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых, разработки месторождений континентального шельфа Российской Федерации. Кроме того, Правительством РФ могут быть определены иные виды деятельности, осуществление которых в СЭЗ участниками СЭЗ не допускается;
- 3) технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта с указанием количества планируемых для создания рабочих мест и размера средней заработной платы;
- 4) общий объем капитальных вложений, планируемый в рамках инвестиционного проекта и предусматривающий, в частности, объем капитальных вложений в первые три года с даты заключения договора в сумме:

§ 5. Свободная экономическая зона в Республике Крым и городе Севастополе

– не менее 3 млн руб. — для лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства,

– не менее 30 млн руб. для иных лиц;

5) график осуществления ежегодного объема капитальных вложений в первые три года реализации инвестиционного проекта;

6) осуществление реализации инвестиционного проекта на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя.

Участник СЭЗ подлежит исключению из единого реестра участников СЭЗ в случаях:

1) расторжения договора об условиях деятельности в СЭЗ по соглашению сторон или по решению суда;

2) прекращения деятельности участника СЭЗ в связи с ликвидацией или реорганизацией юридического лица либо исключением физического лица из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП);

3) окончания срока действия договора об условиях деятельности в СЭЗ, на который он был заключен.

Исключение участника СЭЗ из единого реестра участников СЭЗ осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти путем внесения соответствующей записи в указанный реестр на основании уведомления высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым или высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя о наступлении вышеуказанных случаев.

Льготный (преференциальный) режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории СЭЗ в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе согласно Федеральному закону от «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» предусматривает:

1) особенности осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации участниками СЭЗ инвестиционных проектов (ст. 17);

2) особый режим налогообложения в соответствии с законодательством о налогах и сборах (п. 1<sup>7</sup> ст. 284, п. 2 ст. 346<sup>8</sup>, п. 3 ст. 346<sup>20</sup> и п. 2 ст. 346<sup>50</sup> НК РФ);

3) таможенную процедуру свободной таможенной зоны<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> См. ст. 18–21 Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

4) предоставление в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ, субсидий на возмещение затрат участников СЭЗ, в том числе затрат на уплату таможенных пошлин, налогов и сборов в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов, необходимых для реализации участниками СЭЗ инвестиционных проектов;

5) гарантию от неблагоприятного изменения законодательства РФ;

6) особенности осуществления государственного контроля (надзора) на территории СЭЗ.

Кроме того, на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя установлены особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, въезда в Республику Крым и город федерального значения Севастополь и выезда за их пределы иностранных граждан, а также осуществления деятельности в области морского транспорта<sup>1</sup>.

**Срок действия СЭЗ и прекращение ее существования.** СЭЗ в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе создается на 25 лет. Срок ее существования может быть продлен федеральным законом.

Функционирование СЭЗ может быть прекращено досрочно федеральным законом, если это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

---

<sup>1</sup> См. ст. 4–7 Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».



## Глава V

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

### § 1. РЕЖИМ ЗОН ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Зона территориального развития в Российской Федерации — это часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки. Такой субъект РФ должен входить в утверждаемый Правительством РФ перечень субъектов РФ<sup>1</sup>, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, а сама зона территориального развития не может быть создана на территории муниципального образования, на которой уже действует ОЭЗ или которая находится в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>2</sup>.

Создание зоны территориального развития осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и проходит следующие этапы:

1) подачу заявки на создание зоны территориального развития. Она направляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в Правительство РФ с одновременным представлением следующих документов:

— стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу, предусматривающей создание зоны территориального развития,

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

— решения о согласии исполнительно-распорядительных органов и представительных органов муниципальных образований, на территориях которых предполагается создание зоны территориального развития,

— реквизитов документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования территорий муниципальных образований, на которых предполагается создание зоны территориального развития<sup>1</sup>;

2) принятие Правительством РФ решения о создании зоны территориального развития и оформление его постановлением Правительства РФ;

3) заключение в течение двух месяцев со дня принятия Правительством РФ положительного решения соглашения о функционировании зоны территориального развития между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительными органами муниципального образования или муниципальных образований, на территориях которых создается зона территориального развития. Оно должно предусматривать:

— этапы функционирования зоны территориального развития,

— показатели оценки эффективности функционирования зоны территориального развития на каждом этапе ее функционирования, значения этих показателей по окончании данных этапов,

— меры государственной поддержки, которые могут быть предоставлены резидентам, а также порядок прекращения их предоставления в связи с исключением юридического лица или индивидуального предпринимателя из реестра резидентов, прекращением или досрочным прекращением существования зоны территориального развития,

— содержание обязательства исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче исполнительному органу государственной власти субъекта РФ права на управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и расположенными в границах зоны территориального развития, — на срок ее функционирования,

— объем и сроки финансирования создания в зоне территориального развития находящихся в государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов РФ, муниципальной собственности объектов инженерной, транспортной и иных инфраструктур.

---

<sup>1</sup> См.: Порядок оформления и подачи заявки на создание зоны территориального развития, утв. приказом Минэкономразвития России от 18.10.2012 № 686 // Российская газета. 2012. 28 ноября.

Наряду с вышеуказанными положениями соглашение о функционировании зоны территориального развития может предусматривать обязательства органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по предоставлению налоговых льгот резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах, а также иные связанные с функционированием зоны территориального развития условия.

Управление зоной территориального развития осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в сфере функционирования зон территориального развития — Минэкономразвития России<sup>1</sup>, а также администрацией зоны территориального развития — исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При этом в рассматриваемой сфере Минэкономразвития России осуществляет следующие функции:

1) формирование единой государственной политики в сфере функционирования зон территориального развития;

2) установление перечня показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития на каждом этапе ее функционирования, которые могут быть предусмотрены соглашением о функционировании зоны территориального развития, методики расчета этих показателей;

3) определение порядка осуществления контроля за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития по окончании этапов функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением о функционировании зоны территориального развития, и порядка осуществления контроля за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и при получении мер государственной поддержки;

4) определение порядка составления отчетности о функционировании зоны территориального развития;

5) предоставление главным распорядителям бюджетных средств сведений о необходимых для зоны территориального развития видах мер государственной поддержки, их объеме и количестве заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году;

6) организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, хозяйствующих

---

<sup>1</sup> См. п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867).

субъектов по обеспечению эффективного функционирования зоны территориального развития;

7) взаимодействие с администрацией зоны в целях эффективного функционирования зоны территориального развития;

8) контроль за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития по окончании этапов ее функционирования;

9) иные функции в соответствии с Федеральным законом «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В свою очередь, к функциям администрации зоны территориального развития отнесены:

1) рассмотрение представленных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями заявлений о включении в реестр резидентов;

2) ведение реестра резидентов в порядке и по форме, которые установлены Минэкономразвития России<sup>1</sup>;

3) рассмотрение представленных резидентами заявок на включение в перечни заявок на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году и формирование таких перечней в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

4) установление очередности удовлетворения заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году, в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

5) представление в Минэкономразвития России сведений о перечнях заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году;

6) представление в порядке и по форме, которые установлены Минэкономразвития России, в налоговые органы сведений о включении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в реестр резидентов;

7) контроль за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки в порядке, установленном Минэкономразвития России;

---

<sup>1</sup> См.: Порядок и формы ведения реестра резидентов зоны территориального развития, утв. приказом Минэкономразвития России от 05.10.2012 № 655 // Российская газета. 2012. 7 дек.

8) представление в порядке и по форме, которые установлены Минэкономразвития России, в Минэкономразвития России ежегодного отчета о результатах функционирования зоны территориального развития;

9) заключение договоров аренды земельных участков, предоставляемых на основании заявлений резидентов в соответствии с земельным законодательством;

10) иные функции в соответствии с Федеральным законом «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Резиденты зоны — это юридические лица и индивидуальные предприниматели, включенные в реестр резидентов зоны территориального развития. Для этого они должны отвечать следующим требованиям:

1) государственная регистрация лица (юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя) осуществлена на территории муниципального образования, входящего в зону территориального развития;

2) юридическое лицо не относится к субъектам естественных монополий, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, а также хозяйственным товариществам и обществам, акции (доли) в уставном (складочном) капитале которых принадлежат Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям;

3) инвестиционный проект реализуется в зоне территориального развития;

4) в рамках инвестиционного проекта, представленного в инвестиционной декларации, предусмотрено осуществление следующих видов деятельности:

— производство этилового спирта, алкогольной продукции, производство табачных изделий и других подакцизных товаров (за исключением мотоциклов и легковых автомобилей);

— добыча сырой нефти, природного газа, предоставление услуг в этих областях;

— добыча драгоценных металлов, драгоценных камней, полудрагоценных камней, их производство и переработка;

— оптовая торговля и розничная торговля;

— ремонт транспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования;

— финансовая деятельность;

— обработка лома и отходов цветных и (или) черных металлов.

Администрация зоны территориального развития рассматривает заявление о включении заявителя в реестр резидентов в срок не более чем 10 дней со дня представления этого заявления, принимает решение

о включении заявителя в реестр резидентов или об отказе во включении заявителя в реестр резидентов с указанием причин отказа и в день принятия соответствующего решения направляет уведомление в письменной форме заявителю. Она также выдает юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю свидетельство, удостоверяющее его регистрацию в качестве резидента зоны территориального развития.

Резидент подлежит исключению из реестра резидентов зоны территориального развития в случаях:

1) подачи им в письменной форме заявления об исключении из реестра резидентов;

2) установления администрацией зоны территориального развития в результате осуществления контроля за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки факта нарушения резидентом таких условий, представления при этом заявления в арбитражный суд об исключении резидента из реестра резидентов и вступления в силу соответствующего решения арбитражного суда;

3) внесения записи соответственно в ЕГРЮЛ, ЕГРИП о ликвидации юридического лица, прекращении деятельности физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

4) прекращения деятельности резидента — юридического лица в результате его реорганизации.

Исключение резидента из реестра резидентов зоны территориального развития является основанием для прекращения предоставления ему мер государственной поддержки в соответствии с Федеральным законом «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Льготный (преференциальный) режим осуществления предпринимательской деятельности на территории зоны территориального развития предусматривает оказание ее резидентам различных мер государственной и муниципальной поддержки, а именно:

1) предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации в зоне территориального развития инвестиционных проектов с участием резидентов<sup>1</sup>;

2) создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности;

---

<sup>1</sup> См.: Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 01.03.2008. № 134 // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 932.

3) передача резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, в границах зоны территориального развития. Для этого со дня принятия Правительством РФ решения о создании зоны территориального развития Российская Федерация передает на срок существования такой зоны субъекту РФ, на территории которого создана зона территориального развития, осуществление ряда полномочий по распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности и расположенными в границах зоны территориального развития, а именно: образование земельных участков, уточнение границ земельных участков в целях их предоставления резидентам в аренду; принятие решений о предоставлении земельных участков резидентам в аренду; заключение договоров аренды земельных участков, предоставляемых резидентам зоны территориального развития;

4) предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

5) иных мер государственной и муниципальной поддержки в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. В частности, на очередной финансовый год на основании законов о бюджете в порядке, установленном бюджетным законодательством, резидентам могут предоставляться:

– государственные гарантии по кредитам, привлекаемым юридическими лицами,

– субсидии на возмещение резидентам части их затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний, и т.д.

**Срок функционирования зоны территориального развития и прекращение ее существования.** Зона территориального развития создается на срок 12 лет. При этом ее функционирование осуществляется поэтапно. Продолжительность каждого этапа устанавливается соглашением о функционировании зоны территориального развития.

Существование зоны территориального развития прекращается по истечении срока, на который она создана, за исключением досрочного прекращения ее существования, которое допускается в случаях:

1) необходимости защиты жизни и (или) здоровья людей, охраны окружающей среды и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;



2) недостижения по окончании этапа функционирования зоны территориального развития значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением о функционировании зоны территориального развития для данного этапа ее функционирования.

Решение о досрочном прекращении существования зоны территориального развития принимается Правительством РФ.

## **§ 2. РЕЖИМ ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» территория опережающего социально-экономического развития — это часть территории субъекта РФ, включая ЗАТО, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Такая территория создается на территории одного или нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта РФ. При этом она не может формироваться в границах ОЭЗ или зоны территориального развития, а также предусматривать вхождение в свой состав ОЭЗ или зоны территориального развития.

Следует отметить, что в течение трех лет со дня вступления в силу Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» такие территории могут создаваться лишь на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением, включенных в перечень, утверждаемый Правительством РФ. В качестве примеров следует назвать территории опережающего социально-экономического развития «Белогорск», «Беринговский», «Индустриальный парк «Кангалассы»», «Камчатка», «Комсомольск», «Михайловский», «Надеждинская», «Приамурская», «Хабаровск»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития “Камчатка”» // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5039.

## *§ 2. Режим территории опережающего социально-экономического развития*

Территория опережающего социально-экономического развития создается в соответствии с Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» поэтапно:

1) внесение в Правительство РФ предложения о создании территории опережающего социально-экономического развития, которое осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и органом (органами) местного самоуправления;

2) принятие Правительством РФ решения о создании территории опережающего социально-экономического развития в форме постановления, которое должно предусматривать:

– перечень видов экономической деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим ведения предпринимательской деятельности, предусмотренный Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»,

– минимальный объем капитальных вложений резидентов территории опережающего социально-экономического развития в осуществление соответствующих видов экономической деятельности на такой территории,

– положение о применении или неприменении на территории опережающего социально-экономического развития таможенной процедуры свободной таможенной зоны, установленной таможенным законодательством Таможенного союза,

– описание местоположения границ территории опережающего социально-экономического развития,

– при необходимости – минимальные требования к уровню применяемых резидентами территории опережающего социально-экономического развития технологий и методов производства, оборудования для соответствующих видов экономической деятельности;

3) заключение в течение 30 дней со дня принятия соответствующего постановления Правительства РФ соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, на территориях которых создается территория опережающего социально-экономического развития. Таким соглашением могут устанавливаться:

– обязательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования или исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимости, находящимися в государственной или муниципальной собственности и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития,

– обязательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования или исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче управляющей компании в собственность или аренду земельных участков и иных объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития,

– порядок финансирования строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования,

– порядок эксплуатации объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития, созданных за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития,

– порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, созданным за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования и расположенным на территории опережающего социально-экономического развития, после прекращения существования территории опережающего социально-экономического развития,

– условия предоставления резидентам территории опережающего социально-экономического развития налоговых льгот по уплате налогов на имущество организаций, земельного налога, в том числе сроки предоставления этих льгот,

– перечень расположенных на территории опережающего социально-экономического развития земельных участков либо в случае отсутствия образованных на такой территории или ее части земельных участков – обязательства соответствующей стороны соглашения

## § 2. Режим территории опережающего социально-экономического развития

о создании территории опережающего социально-экономического развития по их образованию.

Дополнительные условия соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития могут быть определены Правительством РФ.

Управление территорией опережающего социально-экономического развития осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Минвостокразвития России, наблюдательным советом и управляющей компанией.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти — Минвостокразвития России<sup>1</sup> осуществляет:

1) выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при строительстве и реконструкции объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития, за исключением объектов, указанных в п. 5<sup>1</sup> ч. 1 ст. 6 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ)<sup>2</sup>, кроме автомобильных дорог федерального значения;

2) согласование схемы территориального планирования субъекта РФ, в котором создается или функционирует территория опережающего социально-экономического развития, согласование документации по планировке такой территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения в границах муниципальных образований, в которых расположена территория опережающего социально-экономического развития, ведение государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных ГрК РФ;

3) утверждение проекта планировки территории опережающего социально-экономического развития в целях ее комплексного развития;

4) утверждение порядка ведения реестра резидентов, состава сведений, содержащихся в реестре резидентов, а также порядка представления в органы государственной власти, в том числе налоговые органы, в орган местного самоуправления или органы местного самоуправления, органы контроля за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, в соответствии с их полно-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.03.2015 № 287 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций в области создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2129.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

мочиями документов, подтверждающих статус резидента территории опережающего социально-экономического развития;

5) контроль за выполнением резидентом соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития;

6) контроль за деятельностью управляющей компании и ее дочернего общества;

7) согласование документов территориального планирования муниципальных образований, в границах которых расположена территория опережающего социально-экономического развития, а также правил землепользования и застройки;

8) предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития;

9) принятие решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

10) установление сервитутов в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

11) иные предусмотренные Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» полномочия.

Наблюдательный совет создается в целях координации деятельности и контроля за выполнением соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития, содействия в реализации проектов резидентов и иных инвесторов, оценки эффективности функционирования такой территории, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов ее развития, осуществления контроля за реализацией этих планов. Полномочия наблюдательного совета устанавливаются положением о наблюдательном совете, утверждаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Он же и утверждает состав наблюдательного совета в количестве не более чем 10 человек, который включает в себя представителей уполномоченного федерального органа исполнительной власти, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также управляющей компании. В состав наблюдательного совета могут входить и представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, территориальных объединений работодателей с правом принимать участие в решении вопро-

## § 2. Режим территории опережающего социально-экономического развития

сов о доле иностранных работников, привлекаемых резидентом территории опережающего социально-экономического развития. Представители резидентов могут приглашаться для участия в заседаниях наблюдательного совета.

Управляющая компания осуществляет следующие основные функции:

1) выступает в качестве застройщика объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

2) обеспечивает функционирование объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития и (или) организует обеспечение их функционирования, в частности, в таких сферах, как:

— строительство и эксплуатация автомобильных дорог,  
— транспортное обслуживание,  
— электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение,

— сбор, транспортировка твердых коммунальных отходов, строительство объектов, используемых для размещения и утилизации указанных отходов, благоустройство,

— предоставление лицам, находящимся на территории опережающего социально-экономического развития, услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также организация досуга таких лиц;

3) ведет реестр резидентов, представляет в органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями документы, подтверждающие статус резидента территории опережающего социально-экономического развития;

4) организывает предоставление резидентам услуг, необходимых для деятельности на территории опережающего социально-экономического развития (в том числе юридических услуг, услуг по ведению бухгалтерского учета, услуг по таможенному оформлению);

5) исполняет функции многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в порядке, установленном Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup>;

6) размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведения о наличии земельных участков и иного недвижимого имущества, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития и подлежащих сдаче в аренду;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

7) получает технические условия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения и передает эти условия индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию;

8) самостоятельно или через свои дочерние общества исполняет иные функции, предусмотренные Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». При этом размер доли управляющей компании в уставном капитале ее дочернего общества, имеющего статус управляющей компании, не может быть менее чем 51%.

Резидентами территории опережающего социально-экономического развития являются индивидуальные предприниматели и коммерческие организации — юридические лица, государственная регистрация которых осуществлена на территории опережающего социально-экономического развития согласно законодательству РФ (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), которые заключили в соответствии с Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» соглашение о ведении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития и включены в реестр резидентов. Данное соглашение представляет собой договор, в силу которого одна сторона (резидент) в течение срока действия соглашения обязуется осуществлять деятельность, предусмотренную таким соглашением, и осуществить инвестиции, в том числе капитальные вложения, в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением, а другая сторона (управляющая компания) — осуществлять полномочия, предусмотренные названным Федеральным законом.

Льготный (преференциальный) режим ведения предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития предусматривает:

1) особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием территории опережающего социально-экономического развития<sup>1</sup>;

2) установление резидентам льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития;

---

<sup>1</sup> См. гл. 5 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».



§ 2. Режим территории опережающего социально-экономического развития

3) особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития, установленные законодательством РФ о налогах и сборах<sup>1</sup>;

4) особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;

5) приоритетное подключение к объектам инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

6) предоставление государственных услуг на территории опережающего социально-экономического развития;

7) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;

8) освобождение в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований резидентов территории опережающего социально-экономического развития от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога;

9) иные предусмотренные Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и другими федеральными законами особые условия осуществления деятельности на территории опережающего социально-экономического развития (например, пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков страховых взносов, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития<sup>2</sup>).

**Срок функционирования территории и прекращение ее существования.** Территория опережающего социально-экономического развития создается на 70 лет. При этом срок ее существования может быть продлен по решению Правительства РФ.

Существование территории опережающего социально-экономического развития прекращается по решению Правительства РФ по предложению уполномоченного федерального органа исполнительной власти в случае, если:

1) это связано с необходимостью охраны жизни или здоровья граждан, охраны объектов культурного наследия (памятников исто-

<sup>1</sup> См. подп. 3 п. 2 ст. 176<sup>1</sup>, п. 1<sup>8</sup> ст. 284, ст. 284<sup>4</sup>, п. 1, 4 и 5 ст. 342<sup>3</sup> НК РФ.

<sup>2</sup> См. ст. 58<sup>5</sup> Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и п. 15 ст. 33 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

рии и культуры) народов РФ, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) по истечении трех лет с даты принятия решения о создании территории опережающего социально-экономического развития не заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности на такой территории или все ранее заключенные соглашения расторгнуты.

### § 3. РЕЖИМ СВОБОДНОГО ПОРТА ВЛАДИВОСТОК

Согласно ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» под **свободным портом Владивосток** понимается часть территории Приморского края, на которой в соответствии с федеральными законами устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности. Она охватывает территории следующих муниципальных образований Приморского края: Артемовского городского округа, Владивостокского городского округа, городского округа Большой Камень, Находкинского городского округа, Партизанского городского округа, городского округа Спасск-Дальний, Уссурийского городского округа, Надеждинского муниципального района, Шкотовского муниципального района, Октябрьского муниципального района, Ольгинского муниципального района, Партизанского муниципального района, Пограничного муниципального района, Хасанского муниципального района, Ханкайского муниципального района, в том числе территории и акватории морских портов, расположенных на территориях этих муниципальных образований. В то же время к свободному порту Владивосток не относятся территории, на которых созданы ОЭЗ, зона территориального развития или территория опережающего социально-экономического развития.

**Управление свободным портом Владивосток** осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, наблюдательным советом свободного порта Владивосток и управляющей компанией (в случае передачи ей отдельных полномочий уполномоченного федерального органа исполнительной власти).

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, — Минвостокразвития России, реализует следующие полномочия:

1) утверждает порядок ведения реестра резидентов свободного порта Владивосток, состав сведений, содержащихся в указанном

реестре, а также порядок предоставления сведений, содержащихся в указанном реестре<sup>1</sup>;

2) осуществляет контроль за деятельностью управляющей компании;

3) ведет реестр резидентов свободного порта Владивосток;

4) обеспечивает деятельность наблюдательного совета свободного порта Владивосток;

5) предоставляет по согласованию с наблюдательным советом свободного порта Владивосток земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, свободные от прав третьих лиц и расположенные на территории свободного порта Владивосток, в целях реализации резидентами свободного порта Владивосток инвестиционных проектов;

6) принимает по согласованию с наблюдательным советом свободного порта Владивосток решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры свободного порта Владивосток;

7) устанавливает сервитуты в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры свободного порта Владивосток;

8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О свободном порте Владивосток», в частности:

– выдает резиденту свободного порта Владивосток свидетельство<sup>2</sup>, удостоверяющее его регистрацию в качестве резидента свободного порта Владивосток;

– сообщает сведения о регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица в качестве резидента свободного порта Владивосток в налоговый орган по месту жительства индивидуального предпринимателя или месту нахождения юридического лица, а также в органы контроля за уплатой страховых взносов в течение трех рабочих дней с даты регистрации;

– направляет в электронной форме сведения о регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица в качестве резидента свободного порта Владивосток в таможенный орган в день

<sup>1</sup> См.: приказ Минвостокразвития России от 31.08.2015 № 164 «Об утверждении порядка ведения реестра резидентов свободного порта Владивосток, состава сведений, содержащихся в указанном реестре, а также порядка предоставления сведений, содержащихся в указанном реестре». URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: приказ Минвостокразвития России от 31.08.2015 № 163 «Об утверждении формы свидетельства, удостоверяющего регистрацию лица в качестве резидента свободного порта Владивосток» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

внесения записи в реестр резидентов свободного порта Владивосток (в случае, если заявка предусматривает применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны);

– представляет в вышеназванные органы копию соглашения об осуществлении деятельности на территории свободного порта Владивосток, а в случае продления срока его действия копию дополнительного соглашения к соглашению и др.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе передать свои полномочия (ведение реестра резидентов свободного порта Владивосток и обеспечение деятельности наблюдательного совета свободного порта Владивосток) управляющей компании, под которой понимается управляющая компания, предусмотренная Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» для обеспечения функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, или ее дочернее общество. Управляющая компания осуществляет следующие функции:

1) осуществляет рассмотрение заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности и оценку бизнес-плана;

2) заключает соглашения об осуществлении деятельности на территории свободного порта Владивосток;

3) осуществляет контроль за выполнением резидентами свободного порта Владивосток соглашений о ведении деятельности на территории свободного порта Владивосток;

4) выполняет иные функции, предусмотренные Федеральным законом «О свободном порте Владивосток» и соглашением, заключенным с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

**Наблюдательный совет** свободного порта Владивосток, состав которого утверждается Правительством РФ, является коллегиальным органом управления свободным портом Владивосток и осуществляет следующие функции:

1) мониторинг экономических процессов на территории свободного порта Владивосток, а также рассмотрение и принятие мер, направленных на развитие Приморского края, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, соблюдение баланса интересов граждан, проживающих на территории свободного порта Владивосток, и предпринимателей;

2) рассмотрение и принятие мер в целях недопущения, устранения избыточного или необоснованного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов свободного порта

Владивосток (включая внесение предложений о проведении в отношении должностных лиц служебных проверок и применении к ним мер дисциплинарного характера);

3) координацию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам развития и функционирования свободного порта Владивосток;

4) определение максимальной доли иностранных работников, привлекаемых резидентами свободного порта Владивосток;

5) иные функции и полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О свободном порте Владивосток».

При уполномоченном федеральном органе исполнительной власти может создаваться общественный совет свободного порта Владивосток, формируемый из представителей общественных организаций, общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, общественных объединений потребителей, научных организаций, экспертных организаций, а также физических лиц.

Под **резидентом свободного порта Владивосток** понимается индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная регистрация которых осуществлена на территории свободного порта Владивосток согласно законодательству РФ (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), которые заключили в соответствии с Федеральным законом «О свободном порте Владивосток» соглашение об осуществлении деятельности на территории свободного порта Владивосток — договор, в силу которого одна сторона (резидент свободного порта Владивосток) в течение срока действия соглашения обязуется осуществлять деятельность, предусмотренную соглашением, и произвести инвестиции, в том числе капитальные вложения, в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением, а другая сторона (управляющая компания) — осуществлять действия, предусмотренные соглашением в соответствии с названным Федеральным законом.

Кроме того, вышеуказанные индивидуальные предприниматели и юридические лица должны быть включены в реестр резидентов свободного порта Владивосток. Такие лица признаются резидентами свободного порта Владивосток с даты внесения соответствующей записи в реестр резидентов свободного порта Владивосток.

Льготный (преференциальный) режим осуществления деятельности на территории свободного порта Владивосток предусматривает:

1) льготный режим налогообложения — применение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, в размере 0% (п. 1<sup>8</sup> ст. 284 НК РФ);

2) пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, получивших статус резидентов свободного порта Владивосток<sup>1</sup>;

3) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории свободного порта Владивосток;

4) особенности проведения таможенного контроля на территории свободного порта Владивосток;

5) особенности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории свободного порта Владивосток;

6) особенности въезда иностранных граждан на территорию свободного порта Владивосток;

7) особенности осуществления медицинской деятельности на территории свободного порта Владивосток;

8) особенности осуществления образовательной деятельности на территории свободного порта Владивосток;

9) особенности правового регулирования отношений в области аквакультуры (рыбоводства), рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

10) особенности осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в пунктах пропуска свободного порта Владивосток;

11) особенности осуществления градостроительной деятельности в связи с созданием территории свободного порта Владивосток.

Наблюдательный совет свободного порта Владивосток вправе определять виды предпринимательской деятельности, которые не вправе осуществлять резиденты свободного порта Владивосток, а также при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной поддержки предпринимательской деятельности.

**Срок функционирования свободного порта Владивосток и прекращение его существования.** Свободный порт Владивосток создается на срок 70 лет, который может быть продлен федеральным законом. Применение мер государственной поддержки предпринимательской деятельности на территории свободного порта Владивосток может быть прекращено досрочно только на основании федерального закона, если это связано с необходимостью охраны жизни или здоровья

<sup>1</sup> См. п. 16 ст. 33 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», ст. 58<sup>6</sup> Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», ст. 20 Федерального закона «О свободном порте Владивосток».

граждан, охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

#### **§ 4. РЕЖИМ ИННОВАЦИОННОГО ЦЕНТРА «СКОЛКОВО»**

Создание инновационного центра «Сколково» предусмотрено Федеральным законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов по следующим направлениям:

- 1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;
- 2) ядерные технологии;
- 3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);
- 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;
- 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение;
- 6) биотехнологии в сельском хозяйстве и промышленности.

**Управление инновационным центром «Сколково»** осуществляет управляющая компания — российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом РФ, возложена реализация проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково». Особенности деятельности такой организации устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре “Сколково”», решениями Президента РФ и ее учредительными документами. Основными функциями управляющей компании являются:

- 1) общее организационное руководство и координация деятельности по реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», в том числе:
  - утверждение документов, содержащих правила проекта, и обеспечение их соблюдения,
  - утверждение иных необходимых для осуществления функций управляющей компании документов,
  - обеспечение взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, между собой и с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными организациями;
- 2) обеспечение функционирования инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково»;
- 3) организация исследовательской деятельности и содействие ее осуществлению, в том числе:



– принятие решений о предоставлении или лишении статуса участника проекта,

– ведение реестра участников проекта и предоставление органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также органам, осуществляющим контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, документов, подтверждающих статус участника проекта,

– организация предоставления участникам проекта услуг, необходимых для осуществления соответствующей деятельности (в том числе юридических услуг, бухгалтерских услуг), а также для государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности, созданных участниками проекта при осуществлении исследовательской деятельности;

– предоставление или организация предоставления лицам, участвующим в реализации проекта, услуг таможенного брокера (представителя),

– обеспечение возможности использования участниками проекта инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» на льготных условиях;

4) представление документов, необходимых для возмещения понесенных лицами, участвующими в реализации проекта, затрат по уплате таможенных платежей;

5) осуществление иных функций, предусмотренных Федеральным законом «Об инновационном центре “Сколково”», решениями Президента РФ и уставом управляющей компании.

**Участниками проекта** являются российские юридические лица, созданные исключительно в целях осуществления исследовательской деятельности в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре “Сколково”» и получившие статус участников проекта со дня включения их в реестр участников проекта. Решение о включении юридического лица в реестр участников проекта принимается в порядке, утвержденном управляющей компанией, при одновременном соблюдении следующих условий:

1) юридическое лицо создано в соответствии с законодательством РФ. При этом управляющая компания не может выступать в качестве учредителей (участников) такого лица;

2) постоянно действующий исполнительный орган юридического лица, а также иные органы или лица, имеющие право действовать от имени юридического лица без доверенности, постоянно находятся на территории инновационного центра «Сколково»;

3) учредительными документами юридического лица допускается осуществление им исключительно исследовательской деятельности

в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково»»;

4) юридическое лицо принимает на себя обязательства осуществлять исследовательскую деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково»» и соблюдать правила проекта. Последние представляют собой совокупность прав и обязанностей лиц, участвующих в реализации проекта, которые утверждаются управляющей компанией в целях создания механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, и соответственно наличие и исполнение которых являются обязательными условиями осуществления деятельности указанными лицами. Правила проекта становятся условиями сделок, заключенных лицами, участвующими в реализации проекта, в целях обеспечения его реализации с момента заключения таких сделок.

Управляющая компания может установить иные дополнительные условия, соблюдение которых является обязательным для принятия решения о включении юридического лица в реестр участников проекта.

Юридическое лицо утрачивает статус участника проекта по истечении 10 лет со дня включения юридического лица в реестр участников проекта либо со дня досрочного исключения юридического лица из реестра участников проекта, ликвидации или реорганизации юридического лица в соответствии с законодательством РФ (за исключением реорганизации в форме преобразования или слияния при наличии у каждого участвующего в слиянии юридического лица статуса участника проекта на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц). Решение о досрочном исключении юридического лица из реестра участников проекта принимается в порядке, утвержденном управляющей компанией. Решение о досрочном исключении юридического лица из реестра участников проекта принимается в следующих случаях:

- 1) нарушения участником проекта правил проекта;
- 2) несоблюдения участником проекта требований Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково»»;
- 3) отказа участника проекта от участия в проекте.

Льготный (преференциальный) режим осуществления предпринимательской деятельности на территории инновационного центра «Сколково» предусматривает:

1) наделение управляющей компании отдельными полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе:

– резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, осуществление муниципальных

ного земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую,

- осуществление дорожной деятельности и организация транспортного обслуживания населения,

- установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления,

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований,

- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка,

- организацию и проведение мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности,

- осуществление регионального государственного контроля за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, установленным законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности,

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории инновационного центра «Сколково» и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства,

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера,

- размещение и распространение рекламы,

- техническое регулирование,

- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения,

- регулирование градостроительной деятельности,

- привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан,

- осуществление медицинской деятельности и образовательной деятельности на территории инновационного центра «Сколково».

В целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и жизнедеятельности на его территории управляющая компания согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об инновационном центре “Сколково”»:

– подготавливает документы, которые применяются вместо акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов,

– утверждает документы, которые применяются вместо акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов, выдает разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории инновационного центра «Сколково»,

– присваивает наименования улицам, площадям и иным объектам на территории инновационного центра «Сколково», где проживают граждане, устанавливает нумерацию домов,

– организует освещение улиц, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов,

– предоставляет разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства,

– утверждает форму градостроительного плана земельного участка,

– проводит экспертизу проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации,

– согласовывает установку рекламных конструкций на территории инновационного центра «Сколково» и принимает решения о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций,

– организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог,

– организует создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры, находящихся на территории инновационного центра «Сколково»,

– создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения,

– организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом,

– организует сбор, вывоз твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории инновационного центра «Сколково»,

– создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга,

– организует строительство жилых помещений и их содержание,

- предоставляет жилые помещения, определяет основания и порядок выселения из жилых помещений,
- организует предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования путем создания или организации создания негосударственных образовательных учреждений,
- предоставляет разрешения на осуществление образовательной деятельности,
- утверждает правила осуществления образовательной деятельности,
- организует оказание медицинской помощи в рамках частной системы здравоохранения,
- предоставляет разрешения на осуществление медицинской деятельности,
- утверждает правила осуществления медицинской деятельности.

Представляется, что такое наделение управляющей компании, являющейся по сути частной организацией (!), отдельными полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществление которых может быть передано, в свою очередь, управляющей компанией третьим лицам, с нашей точки зрения, не может признаваться правомерным: оно придает управляющей компании публично-правовой характер и влечет за собой выведение территории инновационного центра «Сколково» из-под действия нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также лишает население его конституционного права на самостоятельное решение вопросов местного значения;

2) оказание управляющей компанией услуг таможенного брокера (представителя) в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для целей их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов недвижимости на территории инновационного центра «Сколково» или необходимых для осуществления исследовательской деятельности участниками проекта, а также возмещение затрат по уплате таможенных платежей и НДС при ввозе таких товаров в виде субсидий путем их перечисления управляющей компании в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ;

3) льготный налоговый режим, предполагающий:

- освобождение в течение 10 лет от обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой НДС, при условии, что совокупный размер прибыли участника проекта, рассчитанный нарастающим итогом начиная с 1-го числа года, в котором годовой объем выручки от реализации товаров (работ, услуг, имущественных

прав), полученной этим участником проекта, превысил 1 млрд руб., не превышает 300 млн руб. (ст. 145<sup>1</sup> НК РФ),

– освобождение в течение 10 лет от обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога на прибыль, при условии, что годовой объем выручки от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), не превышает 1 млрд руб. (ст. 246<sup>1</sup> НК РФ),

– освобождение от уплаты государственной пошлины за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину, за выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину, а также за выдачу либо продление срока действия визы иностранному гражданину (подп. 2<sup>1</sup>–2<sup>3</sup> п. 3 ст. 333<sup>35</sup> НК РФ),

– освобождение от обложения налогом на имущество организаций (п. 20 ст. 381 НК РФ);

4) применение в течение 10 лет пониженных тарифов страховых взносов при условии, что совокупный размер прибыли участника проекта, рассчитанный нарастающим итогом начиная с 1-го числа года, в котором годовой объем выручки от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), полученной этим участником проекта, превысил 1 млрд руб., не превышает 300 млн руб.<sup>1</sup>;

5) применение упрощенных способов ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность, установленных для субъектов малого предпринимательства<sup>2</sup>.

Срок действия и прекращение существования инновационного центра «Сколково». Федеральный закон «Об инновационном центре “Сколково”» не устанавливает срок деятельности этого инновационного центра. Его существование может быть прекращено в связи с признанием названного федерального закона утратившим силу.

## § 5. РЕЖИМ МЕЖДУНАРОДНОГО МЕДИЦИНСКОГО КЛАСТЕРА

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 29.06.2015 № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» международный медицинский кластер представляет собой

<sup>1</sup> См. ст. 58<sup>1</sup> Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

<sup>2</sup> См. ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

совокупность инфраструктуры территории международного медицинского кластера, участников проекта и механизмов взаимодействия участников проекта. Он создается на территории, определяемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы, в целях развития медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи, повышения ее качества, содействия разработке лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских технологий и медицинских изделий, развития образовательной деятельности и проведения научных исследований в сфере охраны здоровья, а также в целях развития международного сотрудничества в указанной сфере деятельности. Согласно Постановлению Правительства Москвы от 21.09.2015 № 600-ПП «О мерах по обеспечению создания и функционирования международного медицинского кластера в городе Москве»<sup>1</sup> местом расположения международного медицинского кластера определена территория инновационного центра «Сколково».

**Управление международным медицинским кластером** осуществляется управляющей компанией, которая представляет собой российское юридическое лицо — Фонд международного медицинского кластера, созданное в организационно-правовой форме фонда по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы в целях обеспечения функционирования международного медицинского кластера и управления им. Управляющая компания реализует следующие функции:

1) на основании решения наблюдательного совета заключает соглашение с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, претендующими на получение статуса участника проекта, отказывает в заключении такого соглашения, расторгает соглашение с участником проекта;

2) ведет реестр участников проекта, размещает реестр на официальном сайте международного медицинского кластера в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

3) организует оказание участникам проекта услуг, необходимых для осуществления их деятельности по реализации проекта (в том числе юридических и консультационных услуг, услуг по ведению бухгалтерского учета);

4) координирует деятельность участников проекта, обеспечивает взаимодействие участников проекта;

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.mos.ru>.



5) организует подготовку и стажировку кадров в интересах участников проекта, а также предоставление дополнительного профессионального образования;

6) оказывает участникам проекта содействие в продвижении на рынок продуктов и услуг, а также в развитии научно-технической кооперации участников проекта, в том числе с иностранными организациями;

7) направляет в порядке, установленном Правительством РФ, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, уведомления о начале осуществления участниками проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи на территории международного медицинского кластера, включая сведения о применяемых правилах, требованиях, регламентах и нормативах, об используемых лекарственных препаратах и медицинских изделиях;

8) обеспечивает оформление прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, включая их государственную регистрацию в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

9) осуществляет контроль за соответствием деятельности участников проекта целям деятельности международного медицинского кластера, а также установленным требованиям в порядке, утвержденном наблюдательным советом управляющей компании;

10) создает консультативные и совещательные органы;

11) обеспечивает деятельность экспертного совета управляющей компании;

12) организует проведение иных мероприятий в соответствии с целями деятельности международного медицинского кластера.

Органами управления управляющей компании являются наблюдательный совет, правление и генеральный директор.

**Участниками проекта** являются заключившие соглашение об осуществлении проекта с управляющей компанией и осуществляющие на территории международного медицинского кластера деятельность по реализации проекта российские юридическое лицо, индивидуальный предприниматель либо созданные и зарегистрированные в соответствии с законодательством иностранного государства — члена Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) иностранные юридическое лицо, индивидуальный предприниматель. Для заключения такого соглашения юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, претендующие на получение статуса участника проекта, представляют в управляющую компанию:

1) заявление о заключении соглашения, которое должно предусматривать, помимо иных существенных условий, страхование ответственности участника проекта и (или) медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь на территории международного медицинского кластера;

2) учредительные документы, предусматривающие осуществление деятельности, соответствующей целям деятельности международного медицинского кластера (для юридических лиц);

3) описание мероприятий, предлагаемых для реализации на территории международного медицинского кластера, с указанием:

– основных целей участия в проекте и предполагаемых результатов реализации мероприятий проекта,

– сведений о планируемых видах деятельности на территории международного медицинского кластера,

– сведений об опыте осуществления заявленных видов деятельности в течение не менее чем три года,

– сведений об актуальности, о научной и экономической обоснованности, практической реализуемости предлагаемых мероприятий,

– сведений о разработках, методиках, технологиях, в том числе инновационных, о правилах и требованиях при оказании медицинской помощи, которые применяются в иностранном государстве — члене ОЭСР, выдавшем участнику проекта разрешительную документацию на осуществление медицинской деятельности, и которые планируется применять на территории международного медицинского кластера;

4) документы, выданные на территории РФ и подтверждающие право на осуществление заявленных видов деятельности (для российских юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), либо разрешительную документацию, выданную в установленном порядке уполномоченными органами и организациями иностранного государства — члена ОЭСР и подтверждающую право на осуществление заявленных видов деятельности (для иностранных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

5) регистрационные удостоверения лекарственных препаратов, регистрационные удостоверения на медицинские изделия, которые планируется использовать на территории международного медицинского кластера (для российских юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), либо выданную в установленном порядке уполномоченными органами и организациями иностранного государства — члена ОЭСР разрешительную документацию (в том числе регистрационную, нормативную и иную документацию) на лекарственные препараты, медицинские изделия и медицинские технологии, которые планируется использовать на территории международного

медицинского кластера, а также результаты исследований лекарственных препаратов, результаты испытаний медицинских изделий, патенты, иную медицинскую и техническую документацию (для иностранных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

б) документы об образовании и (или) о квалификации специалистов, привлекаемых к реализации проекта;

7) правила, требования, регламенты и нормативы иностранных государств — членов ОЭСР, которые предусматривается применять на территории международного медицинского кластера.

Управляющая компания в срок, не превышающий 45 рабочих дней, рассматривает заявление и иные документы, представленные юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, претендующими на получение статуса участника проекта, определяет полноту и правильность оформления таких документов. По итогам рассмотрения представленных документов, с учетом результатов проведения экспертизы, осуществляемой экспертным советом управляющей компании, и на основании решения наблюдательного совета управляющая компания заключает соглашение с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, претендующим на получение статуса участника проекта, либо отказывает в заключении такого соглашения, о чем управляющая компания в течение 10 рабочих дней со дня принятия решения уведомляет юридическое лицо, индивидуального предпринимателя.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель утрачивают статус участника проекта по истечении 10 лет со дня заключения с ними соглашения либо со дня досрочного расторжения соглашения, ликвидации или реорганизации юридического лица — участника проекта (за исключением реорганизации в форме преобразования, слияния или присоединения при наличии у каждого участвующего в таком слиянии или присоединении юридического лица статуса участника проекта на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованного юридического лица), прекращения деятельности индивидуального предпринимателя. Решение о досрочном расторжении соглашения принимается в следующих случаях:

- 1) отказ участника проекта от участия в проекте;
- 2) осуществление участником проекта деятельности, не соответствующей целям деятельности международного медицинского кластера;
- 3) неоднократное нарушение участником проекта соглашения;
- 4) несоблюдение участником проекта требований об оказании содействия управляющей компании в осуществлении контроля за выполнением соглашения, в том числе об обеспечении беспрепят-

ственного допуска должностных лиц управляющей компании к принадлежащим ему объектам инфраструктуры территории международного медицинского кластера, представленного в письменной форме в управляющую компанию необходимой для осуществления контроля информации, включая годовые отчеты о результатах деятельности на территории международного медицинского кластера.

Информация о заключении или расторжении соглашения, включении участника проекта в реестр, об исключении его из реестра размещается управляющей компанией на официальном сайте международного медицинского кластера в сети Интернет в трехдневный срок со дня заключения или расторжения соглашения.

Льготный (преференциальный) режим осуществления деятельности по реализации проекта на территории международного медицинского кластера включает в себя:

1) признание на территории международного медицинского кластера разрешительной документации, документов об образовании и (или) о квалификации, выданных уполномоченными органами и организациями иностранного государства — члена ОЭСР;

2) особенности осуществления медицинской деятельности на территории международного медицинского кластера;

3) особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных специалистов;

4) особенности технического регулирования на территории международного медицинского кластера;

5) особенности обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории международного медицинского кластера;

6) особенности регулирования градостроительной деятельности на территории международного медицинского кластера<sup>1</sup>.

Кроме того, не стоит забывать, что любые организации, осуществляющие медицинскую деятельность в соответствии с законодательством РФ, вправе применять налоговую ставку 0% по налогу на прибыль организаций (п. 1<sup>1</sup> ст. 284 и ст. 284<sup>1</sup> НК РФ). Для использования на территории международного медицинского кластера лекарственные препараты могут быть ввезены в Российскую Федерацию без учета требований, предусмотренных ч. 1–4 ст. 47, ст. 48 и 49 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»<sup>2</sup>, а для привлечения и использования иностранных работников, приглашенных в Российскую Федерацию в качестве

<sup>1</sup> См. ст. 12–17 Федерального закона «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

медицинских, педагогических или научных работников для занятия на территории международного медицинского кластера, не требуется соответствующее разрешение<sup>1</sup>.

**Срок функционирования** международного медицинского кластера федеральным законом не определен, что позволяет говорить о бессрочном характере его действия.

## § 6. РЕЖИМ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Вопросам приграничного сотрудничества уделяется большое внимание как в рамках межгосударственных региональных объединений на постсоветском пространстве, Совета Европы, так и на двустороннем уровне непосредственно между сопредельными государствами. В контексте новых стратегических ориентиров международной политики, связанных в том числе с новыми угрозами и вызовами международному правопорядку, государства все большее внимание уделяют проблемам приграничного сотрудничества с выработкой согласованных международно-правовых подходов по разрешению различных вопросов в рамках приграничного сотрудничества с учетом своих национальных интересов.

К сожалению, в юридической доктрине и, в частности, науки международного права, вопросы приграничного сотрудничества, включая его режим, не получили должного внимания.

Вместе с тем, на наш взгляд, это направление обладает серьезным потенциалом, помочь раскрыть который призвано, в том числе, настоящее исследование.

Российская Федерация граничит со следующими государствами: Норвегия, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Украина, Грузия, Южная Осетия, Абхазия, Азербайджан, Казахстан, Монголия, Китай, Северная Корея, Белоруссия, Япония, США<sup>2</sup>.

Однако необходимо иметь в виду, что приграничные территории РФ, находясь в непосредственной близости с территориями иностранных государств, могут подпадать под два правовых режима:

- международно-правовой, если заключен соответствующий международный договор с сопредельным государством;
- национальный (внутригосударственный).

<sup>1</sup> См. подп. 8<sup>3</sup> п. 4 ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>2</sup> Информация размещена на официальном сайте <http://www.rosgranitsa.ru/node/2636>.

В целях настоящей работы мы остановимся на анализе особенностей международно-правового режима приграничного сотрудничества.

Приграничное сотрудничество на международном уровне регламентируется рядом международно-правовых документов и международными документами, существующими на региональном уровне под эгидой межгосударственных интеграционных объединений и организаций, а также на уровне двустороннего взаимодействия.

Так, Российская Федерация является участницей Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 05.05.1998 и двух Протоколов к ней: от 09.11.1995 и от 05.05.1998 (далее — Европейская рамочная конвенция)<sup>1</sup>.

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) действует Конвенция о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств, а также Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств, оба международных договора подписаны 10.10.2008.

Кроме того, следует назвать и Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31.05.2001, в котором Россия принимает участие.

В целях настоящей работы следует выделить и документы концептуального характера. Так, в рассматриваемой сфере под эгидой СНГ принята Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств от 15.09.2004.

Также необходимо назвать Модельный закон о приграничном сотрудничестве 2007 г., принятый Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ.

В соответствии с Европейской рамочной конвенцией под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из сторон. Объем и характер таких полномочий не могут быть изменены настоящей Конвенцией (п. 1 ст. 2).

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

Дополнительный Протокол к Европейской рамочной конвенции устанавливает, что «каждая Договаривающаяся Сторона признает и уважает право территориальных сообществ и властей, находящихся под ее юрисдикцией и упомянутых в статьях 1 и 2 Рамочной конвенции, заключать соглашения о приграничном сотрудничестве с территориальными сообществами и властями других государств в соответствующих областях компетенции согласно процедурам, предусмотренным их уставами, в соответствии с национальным законодательством и при соблюдении международных обязательств, взятых на себя данной Стороной» (ст. 2).

Таким образом, в Дополнительном Протоколе развиты основные положения Европейской рамочной конвенции и закреплено право территориальных властей на заключение соглашений о приграничном сотрудничестве.

В доктрине интересную позицию по этому вопросу высказывают немецкие юристы. Так, Р. Арнольд считает: «Федеральные земли — и это является следствием дуальности государства — полностью не исключаются из внешней политики. В тех областях, за которые они отвечают на внутреннем уровне, они обладают на международно-правовом уровне полномочием заключать международно-правовые договоры с другими субъектами международного права. Правда, для этого требуется (предварительное) одобрение федерального правительства, дать которое позволяет его компетенция»<sup>1</sup>.

В связи с этим важно отметить, что Приложение 2 к Европейской рамочной конвенции устанавливает систему типовых соглашений, в которую входят:

- типовые межгосударственные соглашения о приграничном сотрудничестве на местном и региональном уровнях;
- рамочные соглашения, контракты и уставы, которые могут обеспечить основу приграничного сотрудничества между территориальными властями или сообществами.

Понятие «приграничное сотрудничество», используемое в Европейской рамочной конвенции, фактически перенесено и на уровень международно-правовой регламентации СНГ.

Так, в соответствии с Конвенцией о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств «приграничное сотрудничество» — согласованные действия, направ-

---

<sup>1</sup> Арнольд Р. Международное право в немецком правопорядке. В кн.: Общепринятые принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 24.12.2002) / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и др. М., 2004. С. 198.



ленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между приграничными территориями, заключение в соответствии с законодательством сторон соглашений, необходимых для достижения этих целей (ст. 1).

Кроме того, согласно ст. 2 приграничное сотрудничество основывается на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности сторон;
- неприкосновенность государственных границ;
- взаимное уважение национального законодательства сторон;
- ненанесение вреда здоровью граждан и окружающей среде, ущерба экономическим и иным интересам сторон;
- взаимная выгода сторон;
- мирное разрешение пограничных споров;
- невмешательство во внутренние дела других государств — участников СНГ, не являющихся участниками настоящей Конвенции;
- уважение прав и свобод граждан государств — участников СНГ;
- скоординированность действий участников приграничного сотрудничества.

Необходимо отметить, что приграничное сотрудничество осуществляется преимущественно на основе соглашений между компетентными органами, заключенных в пределах их полномочий с соблюдением законодательства сторон и норм международного права (ст. 3).

Таким образом, определение «приграничного сотрудничества», используемое в Конвенции СНГ 2008 г., по своему содержанию фактически воспроизводит положение Конвенции Совета Европы 1980 г. Вместе с тем указанные международные договоры не определяют юридическую природу и правовой статус соглашений, заключенных компетентными органами в сфере приграничного сотрудничества. Кроме того, в Дополнительном Протоколе к Европейской рамочной конвенции предусмотрена норма, согласно которой «решения, принятые совместно в соответствии с соглашением о приграничном сотрудничестве, выполняются территориальными сообществами и властями в рамках их национальной правовой системы и в соответствии с их национальным законодательством. Решения, выполненные таким образом, рассматриваются как имеющие такую же юридическую силу и такие же последствия, что и меры, принятые этими сообществами и властями в рамках их национальной правовой системы» (ст. 2). Данная норма представляется очень важной для выполнения соглашений о приграничном сотрудничестве. В связи с этим было бы целесообразно использовать такую норму в качестве

модели и закрепить аналогичный подход в международных договорах, заключенных в рамках СНГ.

Кроме того, представляется необходимым дополнить Конвенцию о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ специальными нормами, определяющими механизмы реализации соглашений о приграничном сотрудничестве. Закрепление таких механизмов в международно-правовом акте способствовало бы более эффективной реализации рассматриваемых соглашений и могло бы восполнить пробелы национального законодательства в соответствующей области.

В доктрине международного права относительно договоров субъектов федерации с органами власти иностранных государств имеются следующие подходы. Так, например, И.И. Лукашук писал, что эти договоры не являются международно-правовыми договорами. Их действие не регулируется правом международных договоров, а подчинено внутреннему праву соответствующих государств и заключенных между ними договоров<sup>1</sup>.

В принципе такого же мнения придерживается и И.Н. Барциц. Он отмечает, что соглашения между субъектами разных федераций, между субъектами федераций и иностранными государствами, соглашения внешнеэкономического характера не являются международными договорами. Субъекты РФ не обладают международной договорной правоспособностью<sup>2</sup>.

Для урегулирования международной деятельности субъектов РФ, а также более четкой правовой регламентации, связанных с этим вопросом, был принят Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>. В ст. 7 этого Закона установлено: «Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами».

Таким образом, законодатель исходит именно из той посылки, что соглашения субъектов РФ не являются международными договорами независимо от их наименований. Международный договор может носить наименование: «соглашение», «конвенция», «протокол», «договор», «меморандум», «пакт», «хартия» и т.д. Соглашения

<sup>1</sup> См.: Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. I. Заключение международных договоров. М., 2004.

<sup>2</sup> См.: Барциц И.Н. Международное право и правовая система России // Журнал российского права 2001. № 2.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

же субъектов РФ несмотря на то, что они могут называться договорами, соглашениями, протоколами, конвенциями или каким-либо иным образом, не являются международными договорами ни при каких условиях. Законодатель таким образом отделил соглашения субъектов РФ от международных договоров РФ, которые являются основным источником норм современного международного права, выражают согласованные воли государств — участников договора и представляют собой составную часть правовой системы России.

Такие соглашения субъектов по своей форме могут очень походить на международные договоры, однако несмотря на это они по своей юридической природе не являются международными договорами. Это обусловлено тем, что субъекты федерации не выступают субъектами международного права, не обладают международной правосубъектностью и соответственно не обладают правоспособностью заключать международные договоры.

Так, например, Н.В. Щербакова относительно соглашений субъектов РФ задает вопрос: если соглашения — не международные договоры, то что они представляют собой по существу? Акты внутригосударственного права? Ответ на данный вопрос не может быть утвердительным, поскольку иностранные партнеры не подпадают под юрисдикцию Российского государства. Выходит, что соглашения подобного рода носят характер односторонних пожеланий. Из текста Закона о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ не совсем ясно, являются ли субъекты РФ хоть в какой-то степени субъектами международного права<sup>1</sup>.

Важно также обратить внимание и на то, что к вопросу о заключении субъектами международных договоров обращался в своей практике и Конституционный Суд РФ.

Так, в Определении от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан»<sup>2</sup>. Конституционный Суд отметил, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе. Республика не может заключать договоры международно-правового характера.

---

<sup>1</sup> См.: Щербакова Н.В. Законодательство России и ее субъектов о международных договорах. Пути восполнения пробелов / Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционно-го правосудия. М., 2004. С. 318.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

Таким образом, можно отметить, что соглашения об осуществлении международных связей субъектов федерации являются особого рода соглашениями, которые подчинены как международному праву, так и внутреннему праву государств. В соответствии с Конституцией РФ исполнительные органы власти субъектов РФ не обладают полномочиями на заключение международных договоров. Это правомочие отнесено к компетенции федеральных органов исполнительной власти, которое в своей основе опирается на положения Конституции РФ.

Резюмируя, мы можем отметить, что соглашения о международных и внешнеэкономических связях, заключаемые органами исполнительной власти субъектов РФ, не являются международными договорами РФ. Процесс заключения, выполнения и прекращения таких соглашений должен регулироваться законодательствами государств, субъекты которых вступают во взаимоотношения между собой, а также нормами международного права, которые содержатся в том числе в международных договорах, действующих как на многостороннем уровне, так и на уровне двусторонних отношений. Это соглашения особого рода, они не должны затрагивать межгосударственные вопросы, поскольку последние принадлежат к ведению Российской Федерации в целом как субъекта международного права. Российская Федерация, как и любое государство, определяет органы, полномочные представлять ее на международной арене, принимать определенные международно-правовые обязательства<sup>1</sup>.

На уровне международных актов, т.е. не являющихся обязательными юридическими документами, вопросы приграничного сотрудничества находят отражение в том числе в специальных меморандумах.

Так, например, Меморандум о взаимопонимании в области межрегионального и приграничного сотрудничества между Министерством регионального развития Российской Федерации и Государственным комитетом Китайской Народной Республики по развитию и реформам от 20.05.2014 устанавливает, что стороны намерены развивать сотрудничество по следующим направлениям:

- информационный обмен о законодательных и иных нормативных правовых актах в области межрегионального и приграничного сотрудничества;
- сотрудничество и обмен информацией по стратегиям, способствующим социально-экономическому росту, укреплению конку-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Выполнение международных договоров Российской Федерации / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2011. С. 150–161.

рентоспособности региональных экономик и повышению уровня благосостояния населения;

- информационный обмен об опыте формирования и реализации региональной политики;

- обмен опытом разработки региональных стратегий и долгосрочных целевых программ;

- содействие активизации деловых контактов по линии регионов России и Китая;

- содействие заключению межрегиональных соглашений между регионами России и Китая.

Приграничное сотрудничество регламентируется и посредством таких документов, как международные программы.

Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012–2017 годы от 15.09.2011 устанавливает приоритетные направления взаимодействия сторон по вопросам развития межрегионального и приграничного сотрудничества, а также определяет приоритетные сферы сотрудничества субъектов РФ и административно-территориальных образований Республики Казахстан, в том числе в целях оказания системной поддержки на государственном, региональном и местном уровнях.

Основными задачами Программы являются:

- создание благоприятных условий для проживания населения и экономического роста на сопредельных территориях Российской Федерации и Республики Казахстан;

- реализация межрегиональных программ и совместных проектов, имеющих приоритетное значение с точки зрения социально-экономического развития регионов обеих стран, в том числе здравоохранения, образования, науки, культуры;

- установление и развитие взаимовыгодных прямых связей хозяйствующих субъектов РФ и Республики Казахстан, развитие экономической кооперации, особенно в производственной сфере;

- развитие товарных рынков и торгового сотрудничества;

- решение вопросов, связанных с экологическими угрозами трансграничного характера в результате деятельности хозяйствующих субъектов приграничных регионов обеих стран и природных катаклизмов;

- создание совместных конкурентоспособных предприятий, в том числе по выпуску высокотехнологичных видов продукции, в приоритетных сферах сотрудничества субъектов РФ и административно-территориальных образований Республики Казахстан;

- реализация совместных проектов в сфере малого и среднего бизнеса, особенно на сопредельных территориях;

– функционирование систем информационного и другого взаимодействия;

– повышение эффективности и оперативности реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе трансграничного характера.

Подытоживая отмеченное, можно заключить, что режим приграничного сотрудничества занимает важное место в административно-правовом регулировании статуса приграничных территорий. В структуре режима приграничного сотрудничества можно отчетливо выделить три условных элемента:

– международно-правовое регулирование;

– национальное регулирование;

– правовое регулирование на основе соглашений об осуществлении международных связей субъектов федерации, которое в основном относится к национальному регулированию, но имеет ряд особенностей.

Режим приграничного сотрудничества, таким образом, основываясь на национальном правовом регулировании, дополняется имплементационным механизмом по реализации международных договоров Российской Федерации с иностранными государствами. Это, в свою очередь, подразумевает опору в реализации режима приграничного сотрудничества как на положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, так и на нормы конкретных международных договоров и положения законодательных актов.

## Глава VI

# ОХРАНИТЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ЭКОНОМИКЕ

### § 1. ТАМОЖЕННЫЙ РЕЖИМ

Для правового регулирования общественных отношений в таможенной сфере активно используются различные правовые режимы, призванные, с одной стороны, создать оптимальные условия для перемещения товаров через границу, пересечения границы физическими лицами, транспортными средствами и, с другой стороны, обеспечить экономические интересы и безопасность государства. По своему характеру правовые режимы, используемые в таможенной сфере, весьма различны, при их помощи определяются правовое состояние товаров, особенности правового статуса участвующих в таможенных правоотношениях субъектов, режим определенных территорий. Правовые режимы образуют особую систему регулятивного воздействия, функционирующую в комплексе на возникающие в таможенной сфере общественные отношения, с учетом их особенностей, специфики, способов реализации, поставленных задач.

Так, например, режим пограничной зоны определяет правила прибытия физических лиц или транспортных средств в пограничную зону, их временного пребывания в ней, передвижения физических лиц или транспортных средств в пограничной зоне. Близок по направленности режим зон таможенного контроля, к которым относятся места перемещения товаров через таможенную границу, территории складов временного хранения, таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли и иные места<sup>1</sup>.

Активно используется во внешнеэкономической и таможенной сфере режим наибольшего благоприятствования, предусматривающий предоставление государствами друг другу во внешнеэкономической деятельности преимуществ, льгот в виде снижения пошлин, налогов, сборов, снятия ограничений, запретов, приоритетного допуска товаров в страну, осуществления государственных закупок и др.

Однако главная роль в таможенной сфере отведена таможенным режимам. В Таможенном кодексе РФ 1993 г. под таможенным режимом понималась совокупность положений, определяющих статус

---

<sup>1</sup> См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) от 27.11.2009 № 17), а также проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.



товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, для таможенных целей (ст. 18). Таможенный режим — одна из основных категорий Таможенного кодекса РФ 2003 г. Под таможенным режимом в нем понималась «таможенная процедура, определяющая совокупность требований и условий, включающих порядок применения в отношении товаров и транспортных средств таможенных пошлин, налогов и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешне-торговой деятельности, а также статус товаров и транспортных средств для таможенных целей в зависимости от целей их перемещения через таможенную границу и использования на таможенной территории Российской Федерации либо за ее пределами»<sup>1</sup>.

В Таможенном кодексе Таможенного союза понятия «таможенный режим» не используется, нет его и в Федеральном законе от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Однако это не означает, что тот особый порядок правового регулирования, использующий сочетание юридических средств, определяющий совокупность требований и условий в отношении товаров и транспортных средств, физических лиц при пересечении ими таможенной границы, больше не существует. Изменив название, таможенный режим как особый порядок правового регулирования в таможенной сфере сохранен. Теперь он имеет другое наименование — это «таможенные процедуры».

Представляется необходимым обратить внимание на то, что в Таможенном кодексе РФ 2003 г. под таможенным режимом понималась именно таможенная процедура. Об этом свидетельствует приведенное выше определение таможенного режима, а также сама структура Таможенного кодекса РФ 2003 г., раздел II которого имел наименование «Таможенные процедуры» и включал в себя три подраздела: подраздел I «Таможенное оформление», подраздел 2 «Таможенные режимы», подраздел 3 «Специальные таможенные процедуры». Иными словами, изменилась только терминология, но не сущность<sup>3</sup>.

Таможенный кодекс Таможенного союза представляет собой национальный уровень таможенного регулирования, в нем под тамо-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

<sup>3</sup> В Таможенном кодексе РФ 2003 г. наряду с термином «таможенный режим» использовался термин «таможенная процедура» (п. 21 ст. 11). Сравнение указанных терминов показывает, что «таможенная процедура» — более широкое понятие, таможенный режим рассматривался как один из видов таможенных процедур.

женной процедурой понимается совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами (подп. 26 п. 1 ст. 4), что аналогично понятию «таможенный режим»<sup>1</sup>. Российское законодательство, т.е. национальный уровень таможенного регулирования, должно соответствовать наднациональному регулированию, в первую очередь Таможенному кодексу Таможенного союза<sup>2</sup>, что не исключает возможность учитывать национальную специфику, оперативно принимать необходимые меры на национальном уровне, в том числе при помощи таможенных процедур.

Таким образом, таможенная процедура представляют собой правовой режим, для нее, как и для других правовых режимов характерна системность используемых правовых средств, при помощи которых учитывается специфика таможенных правоотношений, обеспечивается комплексность регулирования, что позволяет создать условия, обеспечивающие требуемое состояние. Таможенная процедура в отличие от большинства правовых режимов содержит не только административно-правовые, но и финансово-правовые средства регулирования общественных отношений. В зависимости от вида таможенная процедура обладает определенным сочетанием этих средств, которые закреплены в таможенном законодательстве и направлены на регулирование отношений, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Евразийского экономического союза. Таможенная процедура предусматривает в отношении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу, определенный набор условий, требований, запретов и ограничений, включая уплату таможенных платежей и применение мер экономической политики.

Любые правовые режимы вводятся законодателем для учета специфики и особого характера групп общественных отношений, а также для создания особых подходов к регулированию тех сфер, которые неэффективно или нецелесообразно регулировать в общем порядке, особенно если регулируемые отношения носят комплексный характер. Д.Н. Бахрах отмечает: тем самым подчеркивается, что, во-пер-

---

<sup>1</sup> Близко по смыслу определение таможенной процедуры, данное в ст. 2 проекта Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: таможенная процедура — это совокупность норм, определяющих условия использования товаров (предель прав владения, пользования и (или) распоряжения товарами) на таможенной территории Союза или за ее пределами.

<sup>2</sup> В ближайшем будущем — Таможенному кодексу Евразийского экономического союза, который должен заменить собой Таможенный кодекс Таможенного союза.

вых, в конструировании этих режимов принимают участие нормы нескольких отраслей права — конституционного, административного и т.д., во-вторых, эти режимы затрагивают разные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования<sup>1</sup>. Соглашаясь со сказанным, полагаем необходимым также отметить, что сложный, комплексный характер объекта регулирования, его определенная самостоятельность предполагают и комплексность регулирования. Именно правовой режим позволяет в наилучшей степени обеспечить комплексный способ регулирования соответствующих общественных отношений.

Правовые режимы, в нашем случае таможенные процедуры позволяют объединить и дифференцировать административно-правовые и финансово-правовые средства в зависимости от характера регулируемых общественных отношений, целей и задач, стоящих перед правоприменителем, сформировать адекватный юридический инструментарий для регулирования определенной группы отношений.

Правовые режимы с точки зрения их обязательности классифицируются по двум большим группам: императивный режим и диспозитивный режим. Характер правового режима зависит от степени обязательности для участников правоотношений составляющих его правил поведения. Если эти правила поведения участники отношений не могут изменить по своему усмотрению, то правовой режим является императивным. Все таможенные процедуры являются императивными, установленные ими требования и условия не могут быть изменены ни по усмотрению лиц, перемещающих товары, ни по усмотрению таможенных органов, они содержат разное соотношение запретов и дозволений, установленных законодательством. Содержание таможенных процедур определяется их целевым назначением, характером и особенностями объекта режима.

Таможенным кодексом Таможенного союза в отношении товаров установлено 17 видов таможенных процедур (ст. 202)<sup>2</sup>:

- 1) выпуск для внутреннего потребления;
- 2) экспорт;
- 3) таможенный транзит;
- 4) таможенный склад;
- 5) переработка на таможенной территории;
- 6) переработка вне таможенной территории;
- 7) переработка для внутреннего потребления;
- 8) временный ввоз (допуск);

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 415.

<sup>2</sup> В проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза состав таможенных процедур не изменился.

- 9) временный вывоз;
- 10) реимпорт;
- 11) реэкспорт;
- 12) беспошлинная торговля;
- 13) уничтожение;
- 14) отказ в пользу государства;
- 15) свободная таможенная зона;
- 16) свободный склад;
- 17) специальная таможенная процедура (таможенная процедура, определяющая для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения отдельными категориями товаров на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами).

Наряду с определением видов таможенных процедур Таможенным кодексом Таможенного союза закреплены и основания их установления. Таможенные процедуры «свободная таможенная зона» и «свободный склад» устанавливаются международными договорами государств — членов Таможенного союза. Специальная таможенная процедура устанавливается законодательством государства — члена Таможенного союза в соответствии с условиями и в отношении категорий товаров, определенных решением Комиссии Таможенного союза. Все остальные таможенные процедуры — сфера наднационального регулирования.

Установленный набор таможенных процедур позволяет гармонизировать таможенное законодательство с положениями международных актов, регулирующих мировую торговлю, прежде всего с положениями Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), учитывать международный опыт регулирования движения товаров, применять к ним различные инструменты правового регулирования, максимально учитывать потребности и интересы участников внешнеэкономической деятельности, цели перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Каждая из таможенных процедур имеет определенную цель, от которой зависят условия помещения товаров под нее и набор применяемых мер и средств, разное соотношение запретов и дозволений.

В Таможенном кодексе РФ 2003 г. была закреплена классификация таможенных режимов. Они подразделялись на основные, экономические, завершающие и специальные. Однако, как представляется, классификация — не задача законодателя, если она не связана с определенными юридическими последствиями. Как видим, в дальнейшем от установления классификации таможенных процедур отказались. Вместе с тем для научных исследований классификация таможенных процедур имеет большое значение. Она может проводиться по раз-

личным критериям. Основная сложность классификации состоит в том, что обстоятельств, влияющих на содержание и характеристику режимов, очень много. В силу этого классификацию можно проводить, выделяя различные группы правовых режимов. Однако не все они имеют практическое значение. Как отмечает О.Э. Лейст, «классификация — способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения»<sup>1</sup>. Поскольку объект исследования — таможенные процедуры — представляет собой сложное явление с неопределенно большим числом признаков, каждый из которых можно положить в основу классификации, то следует выбрать наиболее важные критерии. В связи с этим представляется полезным привести мнение М.М. Огаркова: «Задачей юридической классификации является разделение явлений, объединяемых общими родовыми признаками, на такие виды, с которыми связаны юридически значимые особенности»<sup>2</sup>.

Не отрицая ценности различных приводимых в литературе классификаций таможенных процедур, следует сказать, что при систематизации прежде всего следует иметь в виду ее цель. Поэтому в качестве критериев нет необходимости брать как можно большее число признаков, а лишь основополагающие, позволяющие наиболее четко показать природу и специфику исследуемого объекта.

С точки зрения характеристики таможенных процедур как правовых режимов важны в первую очередь совокупность предусмотренных требований и ограничений, соотношение льгот и запретов как условие помещения товаров под определенную таможенную процедуру. Так, одни таможенные процедуры, которые в Таможенном кодексе РФ 2003 г. рассматривались как основные, предусматривали общий, без каких-либо изъятий порядок применения таможенных средств и методов регулирования, тогда как таможенным процедурам экономического характера свойственно разное сочетание условий, дозволений и запретов, включая уплату таможенных платежей и льготы по ним.

В соответствии со ст. 203 Таможенного кодекса Таможенного союза неперемещением товаров через таможенную границу является помещение их под определенную таможенную процедуру. При этом в указанной статье прямо не установлено, кто вправе выбрать таможенную процедуру, под которую должны быть помещены товары. Из анализа текста Таможенного кодекса Таможенного союза следует, что таким лицом является декларант либо таможенный представитель, действующий от имени и по поручению

<sup>1</sup> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.

<sup>2</sup> Агарков М.М. Учение о ценных бумагах. М., 1994. С. 188.

декларанта. Праву выбора таможенной процедуры сопутствует право лица (за некоторыми исключениями) изменить выбранную таможенную процедуру на другую.

Это очень важные положения, свидетельствующие о том, что в отношении конкретных товаров, перемещаемых через таможенную границу, правовой режим (процедура) применяется на основании свободного выбора и свободного волеизъявления лица. Соответственно должностные лица таможенных органов не вправе оказывать влияние на сам выбор правового режима, под который помещается товар. Таможенному органу право выбирать таможенную процедуру для помещения под нее товара и изменять выбранную лицом таможенную процедуру действующим законодательством не предоставлено, что подтверждает и судебная практика<sup>1</sup>.

Сказанное не означает, однако, что таможенные органы полностью отстранены от процесса помещения товаров под конкретную таможенную процедуру. Поскольку в соответствии со ст. 203 Таможенного кодекса Таможенного союза товары помещаются под определенную таможенную процедуру в порядке и на условиях, которые предусмотрены Кодексом и законодательством государств — членов Таможенного союза, то лицо, помещающее товары под избранную им процедуру, должно выполнить установленный порядок и условия, а контроль за их исполнением осуществляют таможенные органы. При несоблюдении установленных порядка и условий, предусмотренных конкретной таможенной процедурой, в помещении под нее товаров таможенными органами должно быть отказано.

Отдельные таможенные операции, совершаемые в рамках определенных таможенных процедур, возможны только с разрешения таможенного органа. Так, например, согласно ст. 163 Таможенного кодекса Таможенного союза убытие товаров с таможенной территории Таможенного союза (что часто является завершением таможенной процедуры) допускается с разрешения таможенного органа, замена продуктов переработки иностранными товарами (ст. 259), передача декларантом временно ввезенных товаров во владение и пользование иному лицу (ст. 279) и другие операции также допускаются с разрешения таможенного органа.

В определенных случаях таможенный орган не только вправе, но и обязан запретить помещение товара под таможенную процедуру. Происходит это, когда товар включен в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.12.2012 по делу № А23-1345/2012. Постановлением ФАС Центрального округа от 06.02.2013 по делу № А23-1345/2012 данное постановление оставлено без изменения.

государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами<sup>1</sup>, утв. решением Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 16.08.2012 № 134.

Ввоз и вывоз отдельных товаров и транспортных средств могут быть запрещены или ограничены исходя из соображений государственной безопасности, защиты общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, защиты животных и растений, охраны окружающей природной среды, защиты художественного, исторического и археологического достояния, защиты права собственности, в том числе на объекты интеллектуальной собственности, защиты интересов потребителей ввозимых товаров.

При наличии запретов помещение товаров под таможенную процедуру не допускается. Товары, запрещенные к ввозу на таможенную территорию Таможенного союза, прибывшие на таможенную территорию Таможенного союза, подлежат немедленному вывозу с таможенной территории Таможенного союза, если иное не предусмотрено законодательством и (или) международными договорами государств — членов Таможенного союза.

При установлении ограничений выпуск подпадающих под их действие товаров производится таможенными органами при условии соблюдения требований, установленных актами законодательства Евразийского экономического союза. В Приложении № 7 к Договору о Евразийском экономическом союзе приведен Протокол о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран, разработанный в соответствии с разд. IX Договора о Евразийском экономическом союзе и определяющий порядок и случаи применения Союзом мер нетарифного регулирования в отношении третьих стран. Такие меры изменяют содержание таможенной процедуры в отношении конкретных видов товаров.

Разрешительный порядок ввоза и (или) вывоза товаров реализуется посредством введения лицензирования или применения иных административных мер регулирования внешнеторговой деятельности. Одной из таких мер является автоматическое лицензирование (наблюдение). Экспорт и (или) импорт товаров, в отношении которых введено автоматическое лицензирование (наблюдение), осуществляются при наличии разрешений, выданных уполномоченным органом. Решение о введении, применении и отмене разрешительного порядка принимается Евразийской экономической комиссией.

При ввозе и (или) вывозе отдельных видов товаров могут вводиться ограничительные меры в случаях, если эти меры:

<sup>1</sup> <http://www.tsouz.ru/>.



1) необходимы для соблюдения общественной морали или правопорядка;

2) необходимы для охраны жизни и здоровья человека, окружающей среды, животных и растений;

3) относятся к экспорту и (или) импорту золота или серебра;

4) применяются для защиты культурных ценностей и культурного наследия;

5) необходимы для предотвращения истощения невозобновляемых природных ресурсов и проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления, связанных с использованием невозобновляемых природных ресурсов;

6) связаны с ограничением экспорта товаров, происходящих с территорий государств-членов, для обеспечения достаточным количеством таких товаров внутренней обрабатывающей промышленности в течение периодов, когда внутренняя цена на такие товары держится на более низком уровне, чем мировая цена, в результате осуществляемого правительством плана стабилизации;

7) необходимы для приобретения или распределения товаров при общем или местном их дефиците;

8) необходимы для выполнения международных обязательств;

9) необходимы для обеспечения обороны и безопасности;

10) необходимы для обеспечения соблюдения не противоречащих международным обязательствам правовых актов, касающихся применения таможенного законодательства, охраны окружающей среды, защиты интеллектуальной собственности, и иных правовых актов.

Лицензирование применяется при экспорте и (или) импорте отдельных видов товаров, если в отношении этих товаров введены:

– количественные ограничения;

– исключительное право;

– разрешительный порядок;

– тарифная квота;

– импортная квота в качестве специальной защитной меры.

Лицензирование реализуется путем выдачи уполномоченным органом участнику внешнеторговой деятельности лицензии на экспорт и (или) импорт товаров. При этом лицензии, выданные уполномоченным органом одного государства-члена, признаются всеми другими государствами-членами. Предусмотрены следующие виды лицензий:

– разовая;

– генеральная;

– исключительная.

Таким образом, право выбора таможенной процедуры может быть ограничено положениями нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные требования.

Помещение товаров под таможенную процедуру придает товарам определенный статус, который зависит от выбранной таможенной процедуры. Каждая таможенная процедура преследует достижение определенной цели. Так, например, таможенная процедура выпуска для внутреннего потребления предоставляет участнику внешнеэкономической деятельности максимальные возможности по собственному усмотрению определять судьбу товара при условии выполнения всех установленных требований, включая уплату таможенных платежей. Порядок обложения таможенными платежами является важным элементом содержания любой таможенной процедуры. Таможенная процедура временного ввоза позволяет в течение определенного срока использовать ввезенные товары с условным освобождением (полным или частичным) от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования. Данная процедура предусматривает вывоз временно ввезенных товаров за пределы таможенной территории, однако может быть изменена на иную таможенную процедуру.

Изменение одной таможенной процедуры на другую также зависит от интересов и воли лица относительно товара. Вместе с тем возможность изменения применима не ко всем процедурам. Так, не подлежат, в частности, изменению таможенные процедуры уничтожения, отказа в пользу государства. Таким образом, право на свободу выбора и изменения таможенной процедуры не является абсолютным и может быть ограничено. Оно не порождает обязанность таможенного органа поместить товар под избранную таможенную процедуру и базируется на соблюдении лицом всех установленных условий, предусмотренных в отношении конкретной таможенной процедуры в отношении конкретного вида товара. Принятие окончательного решения о помещении товара под выбранную лицом таможенную процедуру остается за таможенным органом.

## **§ 2. РЕЖИМ КАРАНТИНА И ИНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИЮ ОЧАГОВ ЗАРАЗНЫХ И ИНЫХ БОЛЕЗНЕЙ ЖИВОТНЫХ**

Карантин (от итал. *quaranta giorni* — 40 дней) — временная изоляция заразных больных, а также лиц, соприкасавшихся с такими больными. Также — пункт санитарного осмотра прибывших из местности, пораженной эпидемией<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 2-е изд., испр. и доп. М., 1995. С. 260.

К числу первых нормативных правовых актов в области карантин в России относится указ Правительствующего сената от 28.07.1730 «О мерах предосторожности от скотского падежа», которым предполагалось в том числе налагать на неблагополучный пункт карантин, выставлять караульные посты на дорогах, ведущих в этот пункт; запрещать въезд на лошадях и волах в неблагополучные по эпизоотии пункты, а также выезд из них, торговлю, прогон скота и проч.<sup>1</sup> Государства Европы не раз созывали для решения этого вопроса международные конференции, первая состоялась в Париже в 1851–1852 гг.<sup>2</sup>

Российское ветеринарное законодательство не трактует понятия «карантин» в отличие от законодательства об охране здоровья граждан. При этом органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут контролировать ветеринарные мероприятия по борьбе с заболеваниями, общими для человека и животных, а органы государственного ветеринарного надзора лишены возможности контролировать медицинские мероприятия по борьбе с зооантропонозными (общими для животных и человека) болезнями<sup>3</sup>. Санитарные правила и нормы относят карантин к санитарно-противоэпидемическим (профилактически) мероприятиям и определяют его как ограничительные мероприятия по локализации и ликвидации возникших эпидемических очагов болезней<sup>4</sup>.

Вопросы установления и отмены карантина очень важны с точки зрения международных отношений, поскольку влияют на различные межгосударственные процессы, прежде всего — внешнюю торговлю. Всемирная торговая организация определила, что к числу санитарных или фитосанитарных мер относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие в том числе карантинные режимы<sup>5</sup>. Вопросы обеспечения здо-

<sup>1</sup> См.: Минеева Т.И. История ветеринарии: учеб. пособие. СПб.: Изд-во «Лань», 2005. С. 94.

<sup>2</sup> См.: Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. Т. 82. СПб., 1890–1907. С. 450–455.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

<sup>4</sup> См.: Санитарная охрана территории Российской Федерации: санитарно-эпидемиологические правила СП 3.4.2318-08, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.01.2008 № 3 // Российская газета. 2008. 16 апр.

<sup>5</sup> См.: Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (ВТО, Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, 15.04.1994). Настоящее Соглашение является неотъемлемой частью Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ-1994), которое имеет обязательную силу для всех членом ВТО // Вестник Российского информационного центра. 2004. № 1.

ровья животных и человека в данном случае не разделяются, речь идет о единых санитарных мерах. Международное Эпизоотическое Бюро Всемирной Организации здравоохранения<sup>1</sup> отнесло карантин к процедурам обеспечения принципа оценки рисков, связанных с импортированием, и принципа этики сертификации.

Особое значение имеет применение принципа оценки рисков в ветеринарии, а не в международной торговле, и здесь нужно подходить к этому вопросу аккуратно. Пример — взаимоотношения России и Европейского союза (ЕС) до введения санкций; последний настаивал, что европейские сельхозпроизводители и перерабатывающие предприятия имеют более чем достаточный уровень защиты от факторов ветеринарной опасности, в проверках этих предприятий российской ветеринарной службой нет необходимости, это дополнительный заградительный барьер в торговле (аттестация российских предприятий на экспорт пищевых продуктов животного происхождения в ЕС, например молока<sup>2</sup>, проводится). Вместе с тем Государственной ветеринарной службой РФ, как при обследованиях европейских предприятий, так и при государственном ветеринарном надзоре за перемещением из ЕС грузов, подлежащих ветеринарному контролю, регулярно выявлялись нарушения<sup>3</sup>. Карантинные процедуры также должны быть своевременными и отвечать принципу оперативности<sup>4</sup>.

Карантинные меры внутри страны следует отличать от внешне-торговых карантинных мер; при ввозе животных в Россию карантин в течение нескольких недель является обязательным независимо от эпизоотической ситуации (как до отправки, так и после прибытия)<sup>5</sup>. В российском законодательстве вопросы карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных (далее — ограничительные мероприятия (карантин)), закреплены прежде

<sup>1</sup> Санитарный кодекс наземных животных: принят Международным эпизоотическим бюро (МЭБ), действующим в структуре Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в 2004 г. // Информационная база «Помощник».

<sup>2</sup> См.: приказ Россельхознадзора от 15.07.2005 № 211 «О государственном ветеринарном надзоре (контроле) предприятий по переработке молока и холодильников» // Сайт Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcx.ru>.

<sup>3</sup> См. напр.: Об исключении из реестра поставщиков 24 мясоперерабатывающих предприятий Бельгии // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/8810.html>. (дата обращения: 07.04.2015).

<sup>4</sup> См.: Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 44–47.

<sup>5</sup> См. напр.: Ветеринарные требования при импорте в Российскую Федерацию племенного и пользовательного крупного рогатого скота, утв. Минсельхозпродом России от 23.12.1999 № 13-8-01/1-1 // СПС «Гарант».

всего в Законе РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»<sup>1</sup>. Установление и отмена ограничительных мероприятий (карантина) на всей территории РФ относится к полномочиям Российской Федерации, на территории субъекта РФ — к полномочиям Российской Федерации в области ветеринарии, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (без предоставления субвенций из федерального бюджета). Отсутствует такое, фактически уже реализуемое субъектами РФ полномочие, как осуществление ветеринарных мероприятий против особо опасных болезней животных (по Перечню ветеринарных услуг, оказываемых за счет средств бюджета<sup>2</sup>). По нашему мнению, требуется добавить такое полномочие.

Государственные ветеринарные инспекторы имеют право вносить предложения в органы государственной власти РФ, субъектов РФ о введении на отдельных территориях РФ карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных болезней животных. Установление карантина является обязанностью органов исполнительной власти. В случае появления угрозы возникновения и распространения заразных болезней животных на территориях двух и более субъектов РФ ограничительные мероприятия (карантин) могут быть установлены решением Минсельхоза России.

В случае такой угрозы на территории одного субъекта РФ решение принимает высшее должностное лицо субъекта РФ на основании представления руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия. Копия такого представления направляется в Минсельхоз России и в Россельхознадзор. В случае появления угрозы возникновения и распространения заразных, за исключением особо опасных, болезней животных решение об установлении ограничительных мероприятий (карантина) может быть также принято руководителем органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия. Копия указанного решения в течение дня, следующего за днем его принятия, направляется в Россельхознадзор. В случае непринятия органами исполнительной власти субъекта РФ решения ограничительные мероприятия (карантин) могут быть установлены решением

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

<sup>2</sup> См.: Перечень платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями государственной ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, утв. Минсельхозом России 20.01.1992 № 2-27-145 // Ветеринарное законодательство: официальное издание / под ред. В.М. Авилова. М., 2000. Т. 1. С. 248. Документ утратил силу.

Минсельхоза России. Оно действует до его отмены Минсельхозом России.

В решении должен быть указан перечень ограничений на оборот животных, продуктов животноводства, кормов и кормовых добавок, а также срок, на который устанавливаются ограничительные мероприятия (карантин). Для оперативного руководства и координации деятельности по предупреждению распространения и ликвидации очагов заразных болезней животных органы исполнительной власти субъектов РФ создают в установленном порядке специальные комиссии. Высшее должностное лицо субъекта РФ обеспечивает осуществление предусмотренных ветеринарным законодательством специальных мероприятий по ликвидации очагов заразных болезней животных в случае установления ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта РФ.

Перечень заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин), утверждается Минсельхозом России<sup>1</sup>. Упоминаются как заразные, так и опасные болезни животных (разновидность заразных, при возникновении которых, помимо вышеупомянутого, допускается изъятие животных, продуктов животноводства, проводятся более строгие карантинные мероприятия). Например, при возникновении классической чумы свиней по условиям карантина запрещают: вывоз и ввоз свиней, вывоз сырой свинины, продажу на базарах и рынках свиней и продуктов убоя в сыром виде<sup>2</sup>. Сроки карантина при опасных болезнях длительнее. Если анализировать международные нормы, а также учитывать мировую практику, то акцент делается именно на уровень опасности болезни, а противоэпизоотические мероприятия проводятся с учетом уровня рисков.

Решение о наложении карантина вступает в силу со дня его официального опубликования<sup>3</sup>. Однако в отдельных случаях, опасаясь ограничений и связанных с ними затрат, власти не идут на

<sup>1</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 19.12.2011 № 476 «Об утверждении перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин)» // Российская газета. 2012. 28 февр.

<sup>2</sup> См.: Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации классической чумы свиней, утв. Минсельхозом СССР 30.03.1990 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление главы муниципального образования город Сочи от 17.12.2009. № 482 «Об организации мероприятий по профилактике и недопущению распространения африканской чумы свиней на территории города Сочи» // Новости Сочи. 2009. 25 дек.

наложение карантина, хотя это и противоречит законодательству. Так, в г. Краснодаре в 2009 г. поступило 19 срочных отчетов об обнаружении бешенства на территории города, однако карантин так и не был наложен<sup>1</sup>. Такая ситуация может сложиться и из-за попустительства органов государственной ветеринарной службы субъекта РФ, как это было например, в одном из районов Саратовской области в 2011 г.<sup>2</sup>

В январе 2011 г. были внесены некоторые изменения, касающиеся процедуры наложения карантина<sup>3</sup>. Они действуют и в настоящее время и описаны выше. Органы местного самоуправления из процедуры исключены. Однако роль региональных властей в решении этого вопроса по-прежнему слишком высока: они могут оказывать давление на государственную ветеринарную службу субъектов РФ. При этом установление карантина в случае непринятия мер регионом отнесено к праву, а не к обязанности Минсельхоза России. Роль же Россельхознадзора и его территориальных управлений мала.

Видится необходимым пересмотреть процедуру наложения карантина: по решению главного государственного ветеринарного инспектора соответствующего уровня. Органы власти либо местного самоуправления своими решениями должны проводить мероприятия в рамках карантина по предписаниям государственных ветеринарных инспекторов. Кроме того, для исключения административного давления главные государственные инспекторы субъектов РФ, а также городов и районов должны быть федеральными, а не региональными служащими, с соответствующим подчинением (например, главный государственный ветеринарный инспектор субъекта РФ должен подчиняться непосредственно и только Главному государственному инспектору Российской Федерации).

Что касается полномочий по государственному управлению в области ограничительных мероприятий (карантина) в ветеринарии, то можно сказать, что, помимо вышеуказанных органов исполнительной власти, рядом полномочий обладает и Правительство РФ.

Так, Правительство РФ принимает постановления по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в частности Перечень

---

<sup>1</sup> См.: Отчет о деятельности Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея за 2009 год // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. URL: <http://tsn.krasnodar.ru/content/section/30/detail/1017/> (дата обращения: 07.04.2015).

<sup>2</sup> О наказании виновных в распространении бруцеллеза в Саратовской области. URL: // URL: <http://vetsansluzba.narod.ru/index/0-20> (дата обращения: 07.04.2015).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.12.2010 № 356-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О ветеринарии”» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6614.



специализированных пунктов пропуска и порядок осуществления санитарно-карантинного контроля и ветеринарного контроля за ввозимыми на территорию РФ пищевыми продуктами, материалами и изделиями<sup>1</sup>. Такой Перечень определен<sup>2</sup>, однако в него не вошли некоторые пункты, через которые эти перевозки осуществляются, например Адлер-пешеходный; некоторые фактически функционировавшие пункты, такие как аэропорт Краснодар (Пашковский), морской порт Ейск, Адлер-железнодорожный, вносились уже в порядке изменений и дополнений к нему. Порядок осуществления санитарно-карантинного контроля и ветеринарного контроля за ввозимыми на территорию РФ пищевыми продуктами, материалами и изделиями Правительством РФ так и не был принят, это сделала уже комиссия Таможенного союза<sup>3</sup>.

Порядок отчуждения животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных<sup>4</sup> недоработан. Выплата компенсации осуществляется в безусловном порядке независимо от вины владельцев в возникновении и распространении заболевания. Привлечение их к гражданско-правовой ответственности путем взыскания уже выплаченной компенсации в регрессном порядке проблематично<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. 2000. 10 янв.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.06.2011 № 442 «Об определении пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, предназначенных для ввоза на территорию Российской Федерации товаров, химических, биологических и радиоактивных веществ, отходов и иных грузов, представляющих опасность для человека, а также пищевых продуктов, материалов и изделий» // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3495.

<sup>3</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе» в ред. Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24.12.2014 № 244 // Сайт Комиссии Таможенного союза. 2010. 29 июня. URL: <http://www.tsouz.ru>; сайт Евразийской экономической комиссии. 2014. 25 дек. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.05.2006 № 310 «Об отчуждении животных и изъятии продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных» // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2502.

<sup>5</sup> См.: Постановление Пятнадцатого апелляционного арбитражного суда от 21.06.2012 № 15АП-6543/2012 по делу № А32-47695/2011. Решение оставлено без изменения, а апелляционная жалоба — без удовлетворения. В иске было полностью отказано // Сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/d46184bf-1c5f-45e2-a5bb-e65b26759917> (дата обращения: 30.04.2015).

Эффективным методом государственного управления является программно-целевой метод<sup>1</sup>. Правительство РФ формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию в рамках федерального бюджета. Однако на уровне Правительства РФ не было принято ни одной федеральной целевой программы в области ветеринарного карантина. Некоторые программы касались данного вопроса опосредованно и направлены лишь на решение текущих задач<sup>2</sup>. Между тем видится необходимым принятие федеральной целевой программы, затрагивающей вопросы ветеринарного карантина, на общероссийском уровне. Во-первых, некоторые задачи ветеринарии, такие как государственный ветеринарный контроль на государственной границе РФ, могут быть решены только на общероссийском уровне. Во-вторых, это необходимо в свете сложной ситуации по особо опасным заболеваниям животных, в частности по АЧС. Мероприятия по профилактике и борьбе с АЧС, принятые на уровне Правительства РФ<sup>3</sup>, носят общий характер и не отражают изменяющейся эпизоотической обстановки. Ни в одном случае не было наложено карантина на территории двух и более субъектов РФ, хотя чумой в свое время был поражен уже не один десяток регионов. Фактически региональные власти в борьбе с АЧС предоставлены сами себе. Отсутствует также национальный план противоэпизоотических мероприятий.

Проанализировав полномочия Правительства РФ в области ветеринарного карантина, можно сделать вывод, что от Правительства РФ в настоящее время требуется прежде всего издание нормативных правовых актов, регламентирующих реализацию федеральных законов в этой области.

Основной объем полномочий Минсельхоза России в области ветеринарного карантина отражен, помимо Закона РФ «О ветеринарии», в Положении о данном Министерстве<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См. напр.: Калинина Л.Е. Программно-целевой метод как метод государственного управления // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 36, 37.

<sup>2</sup> См. напр.: Постановление Правительства РФ от 27.10.2008 № 791 «О федеральной целевой программе “Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009–2013 годы)”» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5093.

<sup>3</sup> См.: План мероприятий по предупреждению распространения и ликвидации вируса африканской чумы свиней (АЧС) на территории Российской Федерации: утв. Председателем Межведомственной комиссии — Министром сельского хозяйства РФ 22.02.2011 // Официальный сайт Минсельхоза России. URL: [http://www.mcx.ru/documents/file\\_document/show/15733.285.htm](http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/15733.285.htm) (дата обращения: 11.11.2013).

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

История принятия различных вариантов Перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин), наглядно отражает невысокое качество подзаконных актов, подготавливаемых к принятию Минсельхозом России. В Законе РФ «О ветеринарии» он упоминается дважды (ст. 17 и 19) и увязывается с правовыми последствиями возникновения болезни: наложением карантина и возможностью изъятия у владельцев животных и продуктов животноводства. Также этот перечень упоминается в документах ЕврАзЭС<sup>1</sup>. Важность Перечня трудно переоценить. Действовавший с 2005 по 2011 г. Перечень<sup>2</sup> был составлен не вполне логично и обоснованно. В него были включены болезни со спорной и ограниченной лишь отдельными видами животных опасностью, имелась путаница в названиях болезней (например, по позиции «вирусный энтерит» не ясно, имелся ли ввиду вирусный энтерит плотоядных (норок и др.) или вирусный энтерит гусят). В то же время Комиссия Таможенного союза одобрила Сводный перечень опасных и карантинных болезней животных государств — членов Таможенного союза<sup>3</sup>. Российская часть данного Сводного перечня точь-в-точь повторяет отмененный аналогичный документ Минсельхоза России со всеми его недостатками. Получается, что Перечень опасных и карантинных болезней животных принят теперь на более высоком уровне, хотя формулировка «одобрить перечень» не совсем понятна, и формально предполагает скорее одобрение уже принятого Россией перечня (о котором будет сказано далее). При этом наметилась тенденция ухода части полномочий по нормативно-правовому регулированию в сфере ветеринарии от Минсельхоза России на более высокий уровень — межгосударственный и межправительственный. Исходя из особой важности Перечня опасных и карантинных болезней животных логичным видится исключение полномочия по его принятию из Положения о Минсельхозе России и закрепление его на уровне акта ЕврАзЭС и Правительства РФ.

<sup>1</sup> См.: Протокол о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер: приложение № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29.05.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015. 16 янв. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: приказ Минсельхоза России от 17.05.2005 № 81 «Об утверждении Перечня карантинных и особо опасных болезней животных» // БНА. 2005. № 23. Документ утратил силу.

<sup>3</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 18.11.2010 № 455 «О проектах документов в сфере применения ветеринарных мер Таможенного союза» // Сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru>.

Наиболее полная и обоснованная часть этого перечня — для Республики Казахстан (он принимался с соответствующим научным обоснованием ветеринарно-санитарных рисков, ведь в казахском ветеринарном законодательстве имеется такое понятие, как «ветеринарные-нормативы», да и сам Закон Республики Казахстан «О ветеринарии» по сравнению с аналогичным российским Законом является гораздо более развернутым и прогрессивным<sup>1</sup>. Российская же часть перечня меньше, в нем 22 болезни, против 62 — у казахского. В российском перечне упущены такие серьезные заразные (инфекционные и инвазионные) заболевания, общие для разных видов животных, в том числе для человека, как оспа, паратуберкулез, пастереллез, токсоплазмоз, трихофития, туляремия, эхинококкоз; отсутствуют болезни рыб (хотя соответствующий внутривнутрироссийский Перечень карантинных и особо опасных болезней рыб<sup>2</sup> отменен), по сути, можно сделать вывод, что российские представители в Комиссии про болезни рыб просто забыли), пчел, кроликов.

В 2011 г. Минсельхозом России, как мы уже знаем, был утвержден Перечень заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин). В данном случае наметилось негативное по своей сути отступление от позиции по принятию такого Перечня на межправительственном уровне. Сам данный Перечень по составу болезней существенно улучшен и дополнен. Болезней в нем — 75; болезней рыб, пчел и пушных зверей не упущены; особо определены опасные болезни (при их ликвидации производится отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства). Однако Сводный перечень несмотря на отмену Соглашения по ветеринарно-санитарным мерам<sup>3</sup> и ряда других актов Таможенного Союза Договором о ЕврАзЭС, формально продолжает действовать, сведений о его отмене нет.

Таким образом на территории РФ фактически действует два перечня карантинных и опасных болезней животных. Причем, что парадоксально, Перечень для внутривнутрироссийского применения гораздо суровее того, что должен применяться для охраны территории государства извне.

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 10.07.2002 № 339-III «О ветеринарии» // Казахстанская правда. 2002. № 154.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 29.09.2005 № 173 «Об утверждении Перечня карантинных и особо опасных болезней рыб» // Российская газета. 2005. 3 нояб. Документ утратил силу.

<sup>3</sup> См.: Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11.12.2009 // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4982. Документ утратил силу.

Статья 3<sup>1</sup> Закона РФ «О ветеринарии» о федеральных полномочиях в области ветеринарии, переданных субъектам РФ, была введена с 01.01.2011<sup>1</sup> и фактически упорядочила уже существовавшее положение вещей; такое изменение в законодательство можно назвать положительным. Хотя еще тогда заместитель Руководителя Россельхознадзора Н.А. Власов подчеркивал, что осуществление полномочий по установлению и снятию карантина, а также возможная передача иных полномочий зависит прежде всего от финансово-экономического состояния региона<sup>2</sup>.

Минсельхозом России утвержден Порядок осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии<sup>3</sup>. Из Порядка не понятно, в отношении деятельности какого именно органа исполнительной власти субъекта РФ должен осуществляться данный контроль и надзор: в отношении высшего органа, руководитель которого подписывает нормативный акт о наложении (снятии) карантина<sup>4</sup>, или в отношении специально уполномоченного в области ветеринарии органа исполнительной власти субъекта, который вносит такое предложение, руководит всем комплексом подготовительных и организационных мероприятий по наложению (снятию) карантина и осуществляет надзор за этими мероприятиями. Структурно эти органы — разные юридические лица. Процедура проведения проверок регламентирована более четко, чем в ранее действовавшем Порядке<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О ветеринарии”».

<sup>2</sup> См.: Дуленкова А. «Новый заВЕТ. Специалисты продолжают настаивать на объединении ветеринарных служб» // Российская газета. 2011. 24 авг.

<sup>3</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 27.03.2014 № 100 «Об утверждении порядка осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии» // Российская газета. 2014. 19 сент.

<sup>4</sup> См., напр.: Постановление Главы администрации (Губернатора) Краснодарского края от 11.03.2011 № 217 «Об установлении ограничительных мероприятий (карантина) в свиноводческом хозяйстве индивидуального предпринимателя Г.Э. Ваяняна Курганинского района Краснодарского края» // Кубанские новости. 2011. 2 апр.

<sup>5</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 18.01.2011 № 11 «О порядке осуществления контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии» // БНА. 2011. № 10. Документ утратил силу.

прописаны права и обязанности должностных лиц Россельхознадзора. Однако недостатки все же имеются. Не разграничено, в каких именно случаях проводятся документарные проверки, а в каких — выездные; имеются расхождения с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup> по длительности проведения проверок и срокам уведомления об их начале (только после получения разъяснения Генеральной прокуратуры РФ удалось определить, что проверки осуществления переданных полномочий в области ветеринарии не подпадают под действие этого Закона<sup>2</sup>). Отсутствует возможность проведения проверки при непосредственном возникновении карантинной болезни (с возможностью влиять на процедуру наложения карантина и проведение карантинных мероприятий).

Предусмотренная Порядком ответственность за нарушения при осуществлении переданных полномочий, выявленные при проверке, по сути, дисциплинарная; неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания, выданного по результатам проверки — предложение руководителя Россельхознадзора в Минсельхоз России о внесении представления об освобождении от должности руководителя органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия, или об изъятии переданных полномочий. Эта мера крайняя и скорее всего вообще не будет применяться (либо применяться в единичных случаях, хотя практика показывает, что нарушения в деятельности ветеринарных служб субъектов имеются). О других видах ответственности, в том числе за непредставление материалов, необходимых для проведения проверки, либо за оказание противодействия проверке, не сказано. Россельхознадзор только в 2012 г. выработал позицию о возможности составления протоколов об административных правонарушениях за нарушения, выявленные в ходе таких проверок<sup>3</sup>. Порядок требует серьезной доработки, особенно в процессуальном плане, с точки зрения процедуры проведения проверок и привлечения к ответственности.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

<sup>2</sup> См.: Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2012 № 73/3-122-2012 // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/laws/instructions/2012/73-3-122-2012.pdf>.

<sup>3</sup> См.: Письмо Россельхознадзора от 10.05.2012 № ФС-АС-4/5798 // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. URL: <http://rsn.krasnodar.ru/>.

Полномочие по принятию формы бланков предписаний Россельхознадзора об устранении нарушений и о привлечении к ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, реализовано только в середине 2014 г., через три года после начала проведения проверок переданных полномочий<sup>1</sup>. Сами бланки предписания имеют существенные недостатки: отсутствует возможность проставления отметки о его выполнении; отсутствует абзац, предупреждающий об ответственности за невыполнение предписания. Вышеуказанное может в процессуальном плане повлиять на возможность привлечения к административной ответственности за невыполнение предписания. В настоящее время не реализованы полномочия по принятию формы отчетности, требования к содержанию отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий. Поскольку ветеринарная отчетность представляется уполномоченными в области ветеринарии органами исполнительной власти субъектов РФ непосредственно в Москву<sup>2</sup>, то информацией остаются обойдены территориальные органы Россельхознадзора, которые и должны осуществлять основной объем мероприятий по контролю и надзору за осуществлением переданных полномочий. Это лишает их контрольно-надзорного инструмента, поскольку анализировать эффективность осуществления переданных полномочий в сфере ветеринарии на местах можно было бы регулярно по мере поступления отчетности (раз в квартал).

Полномочия по контролю за переданными субъектам РФ полномочиями в области ветеринарии перечислены в п. 5.5.23—5.5.30 Положения о Минсельхозе России. Сейчас фактически осуществлено только согласование структуры соответствующих органов субъектов Федерации<sup>3</sup>. Структура и штатная численность увязываются с коли-

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 14.02.2014 № 39 «Об утверждении форм бланков предписаний об устранении выявленных нарушений и о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области ветеринарии» // Российская газета. 2014. 30 мая.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 02.04.2008 № 189 «О Регламенте предоставления информации в систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства» // БНА. 2008. № 18.

<sup>3</sup> См.: приказ Минсельхоза России от 18.01.2011 № 12 «О порядке согласования структуры органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия в области ветеринарии» // БНА. 2011. № 10.



чеством поднадзорных объектов, а для вопросов карантина более важно количество животных, населенных пунктов, животноводческих объектов, а также площадь территории. При согласовании структуры не учитывается мнение территориального управления Россельхознадзора. Административного регламента назначения на должности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, нет. По каким критериям должен отбираться кандидат на должность (помимо формальных квалификационных требований к должности государственной гражданской службы), не установлено.

Пункт об издании обязательных для исполнения методических указаний и инструктивных материалов вызывает недоумение, поскольку сложившаяся правоприменительная практика относит инструкции и (особенно) методические указания к актам рекомендательного характера. Это может быть поводом для неверных толкований, злоупотреблений, особенно при обжаловании действий федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору за переданными полномочиями. Хотя ни один такой акт до сих пор Минсельхозом России не принят. По реализации остальных полномочий этой группы практики нет.

Надзор за переданными полномочиями осуществляется как Россельхознадзором, так и его территориальными органами; предписание же об устранении выявленных нарушений и (или) о привлечении к ответственности должностных лиц может выдавать только Руководитель Россельхознадзора или его заместитель (логично с точки зрения построения вертикали власти, поскольку кандидатуру руководителя специально уполномоченного в области ветеринарии органа субъекта РФ согласует Москва, но нерационально с точки зрения оптимизации надзорных полномочий, право на выдачу такого предписания должен иметь и руководитель территориального управления Россельхознадзора, на месте обстановка с нарушениями видна лучше). Предложение о внесении представления об освобождении от должности руководителя органа государственной власти субъекта РФ или об изъятии переданных полномочий в Минсельхоз России может направлять только Руководитель Россельхознадзора.

В соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ от 08.04.2004 № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» Россельхознадзор в пределах своей компетенции контролирует и координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам государственного контроля (надзора) в закре-

пленной сфере деятельности<sup>1</sup>. В данном пункте отсутствует слово «надзирает», это полномочие не продублировано и не расписано подробно ни в Положении о Службе<sup>2</sup>, ни в Положении о территориальных управлениях Службы<sup>3</sup>. Несовершенное законодательство дало почву для обжалования полномочий Россельхознадзора, которые раз за разом приходится подтверждать в судах<sup>4</sup>. На практике Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют надзор за уполномоченными в области ветеринарии органами исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными им учреждениями не только по вопросу переданных полномочий, но и по всем вопросам в области ветеринарии. При этом выявляются нарушения действующего законодательства<sup>5</sup>. В настоящее же время сведение федерального госветнадзора только к надзору за соблюдением требований технических регламентов (в соответствии с п. 4 Положения о государственном ветеринарном надзоре<sup>6</sup>) формально лишает Россельхознадзор полномочий по надзору за государственной ветеринарной службой субъектов РФ, прежде всего за подведомственными им учреждениями в городах и районах. В сфере ветеринарного карантина такой надзор совершенно необходим, поскольку такие учреждения прямо не реализуют переданные полномочия и не подпадают под действие приказа Минсельхоза России от 18.01.2011 № 11; в то же время эти учреждения непосредственно осуществляют мероприятия по профилактике и ликвидации болезней животных, в том числе карантинных.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1493.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2004. 15 июля.

<sup>3</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2013. 22 февр.; 20 марта.

<sup>4</sup> См., напр.: Постановление Президиума Краснодарского краевого суда (надзорная инстанция). Дело № 44г-1722 по заявлению ГУ Краснодарского края «Управление ветеринарии Динского района» // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. URL: <http://www.rsn.krasnodar.ru>.

<sup>5</sup> См. напр.: Калинин Г.И. Осуществление государственного контроля и надзора в сфере ветеринарии за учреждениями государственной ветеринарной службы субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 22–24.

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru:8080/page.aspx?47126](http://www.pravo.gov.ru:8080/page.aspx?47126).

Россельхознадзор и его территориальные органы могут: вносить в пределах своей компетенции предложения об установлении и отмене на территории РФ или субъекта РФ карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных (однако обязательность учета предложения Россельхознадзора в данной процедуре не закреплена); издавать индивидуальные правовые акты, касающиеся проведения обязательных диагностических исследований и вакцинации животных по противоэпизоотическим показаниям. Реализация последнего полномочия не регламентирована. Каким образом реализовывать это полномочие, из каких средств финансировать мероприятия, непонятно. Кроме того, Положением о Службе данные полномочия Россельхознадзора тесно увязаны с контролем на государственной границе и транспорте. В связи с тем что не во всех субъектах Федерации должным образом подходят к реализации указанных полномочий внутри страны<sup>1</sup>, необходимо расширить данные полномочия Россельхознадзора и его территориальных органов в сфере внутреннего надзора.

На региональном уровне высшее должностное лицо субъекта РФ в сфере ветеринарного карантина, профилактики и недопущения распространения карантинных и опасных болезней животных осуществляет следующие полномочия (помимо вышеперечисленных):

- определяет штатную численность специально уполномоченно в области ветеринарии органа исполнительной власти субъекта РФ и всей системы государственной ветеринарной службы субъекта РФ (в ряде субъектов РФ эта численность признана Россельхознадзором недостаточной);

- представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ; за счет бюджетов субъектов РФ осуществляется содержание государственной ветеринарной службы субъекта РФ и проведение ветеринарных мероприятий на территории субъекта РФ (за исключением некоторых заразных болезней, мероприятия по профилактике и диагностике которых финансируются из федерального бюджета), из бюджетов субъектов Федерации финансируется возмещение ущерба, понесенного гражданами и юридическими лицами в результате отчуждения животных или изъятия продуктов животноводства; при

---

<sup>1</sup> См., напр.: АЧС. Урок Полякова // Портал Донской вещательной корпорации. URL: [http://www.dvk-media.ru/stat/achs\\_urok\\_polyakova/](http://www.dvk-media.ru/stat/achs_urok_polyakova/) (дата обращения: 21.04.2015).

этом финансирование зависит от финансово-экономического благополучия регионов;

– представляет в законодательный орган для утверждения проекты региональных целевых программ, в том числе в области профилактики и недопущения распространения карантинных и опасных болезней животных<sup>1</sup> (на федеральном уровне в данной области это полномочие почти не реализуется, регионы же, наоборот, активно разрабатывают и принимают свои целевые программы);

– издает указы (постановления) и распоряжения по рассматриваемым вопросам, например, утверждает положение о специально уполномоченном в области ветеринарии органе исполнительной власти субъекта РФ, назначает руководителя этого органа, устанавливает и снимает карантин;

– оказывает содействие в развитии местного самоуправления на территории субъекта Федерации, координирует деятельность органов местного самоуправления и оказывает им методическую помощь, в случае необходимости передает им некоторые полномочия субъекта Федерации (в том числе с выделением субвенций); так, при ликвидации эпизоотии АЧС в Краснодарском крае в 2010–2013 гг. главой администрации (губернатором) края главам муниципальных районов и городских округов было рекомендовано осуществить ряд охранно-карантинных мероприятий<sup>2</sup>;

– обеспечивает осуществление предусмотренных ветеринарным законодательством специальных мероприятий по ликвидации очагов заразных болезней животных в случае установления ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта РФ.

Полномочия в сфере ветеринарного карантина отражены в положениях о специально уполномоченных в области ветеринарии органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, Управление ветеринарии Белгородской области организует проведение на территории области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных и их лечению; защиту населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых

<sup>1</sup> См., напр.: Об утверждении Республиканской целевой программы «Профилактика зоонозных и зооантропонозных заболеваний» на 2009–2013 годы: постановление Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея от 25.12.2008 № 1057-ГС // Ведомости Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея. 2008. № 34.

<sup>2</sup> См.: Постановление Главы администрации (Губернатора) Краснодарского края от 23.03.2010 № 183 «О мерах по ликвидации и недопущению распространения заболевания африканской чумы свиней в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2010. 6 апр.

отнесено к ведению Российской Федерации<sup>1</sup>. Государственные гражданские служащие управления ветеринарии, являющиеся одновременно по должности государственными ветеринарными инспекторами, имеют соответствующие процессуальные права.

Что же касается государственных ветеринарных учреждений, подведомственных специально уполномоченным в области ветеринарии органам исполнительной власти субъектов РФ, то среди приоритетных задач, стоящих перед ними, такие, как специальные мероприятия, направленные на защиту населения от болезней, общих для человека и животных; реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации карантинных и особо опасных болезней животных<sup>2</sup>. Например, районные ветеринарные станции Астраханской области осуществляют: организацию и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных; изучение эпизоотического и ветеринарно-санитарного состояния предприятий и населенных пунктов; разработку и внесение предложений по предупреждению и ликвидации заболеваний животных; проведение карантинных мероприятий в случае возникновения болезней животных<sup>3</sup>.

В Законе РФ «О ветеринарии» статья «Полномочия органов местного самоуправления» отсутствует. Отдельные полномочия в данной области, которые пытались возложить на органы местного самоуправления в 1990-х гг. в период становления местного самоуправления в России, впоследствии были признаны не подлежащими применению<sup>4</sup>. Вышесказанное наводит на мысль о том, что органы местного самоуправления не участвуют в управлении в данной области; однако это не совсем так, что видно из анализа регионального законодательства.

Например, в Республике Адыгея главам администраций муниципальных образований и поселений предложено разработать и финан-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление правительства Белгородской области от 22.07.2013 № 294-пп «Об утверждении Положения об управлении ветеринарии Белгородской области» // Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области. URL: [http://www.belregion.ru/documents/?type=special&PAGEN\\_1=13](http://www.belregion.ru/documents/?type=special&PAGEN_1=13).

<sup>2</sup> См. напр.: Задачи и функции учреждений ветеринарии Саратовской области // Сайт Управления ветеринарии правительства Саратовской области. URL: [http://manvet.saratov.gov.ru/ft\\_jurisdictional\\_enterprise/](http://manvet.saratov.gov.ru/ft_jurisdictional_enterprise/) (дата обращения: 30.04.2015).

<sup>3</sup> См., напр.: Устав государственного учреждения Астраханской области «Володарская районная ветеринарная станция» (новая редакция), утв. приказом службы ветеринарии Астраханской области от 06.09.2009 № 61 // Сайт службы ветеринарии Астраханской области. URL: <http://veterinary.astrob1.ru/Default.aspx?id=14> (дата обращения: 26.10.2013).

<sup>4</sup> См. напр.: Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 09.07.2009 // СПС «Гарант».

сировать ряд мероприятий по профилактике бешенства<sup>1</sup>. Получается, что муниципальные образования эти полномочия активно осуществляют.

Основная масса вспышек эпизоотий происходит в пределах одного населенного пункта или одного хозяйства (фермы). Неблагополучие, например по африканской чуме, объявляется на территории хозяйства (фермы), населенного пункта, района (группы районов) (на территории области (края, республики)) только в зависимости от эпизоотической обстановки<sup>2</sup>. Такие понятия, как «эпизоотический очаг», «инфицированный объект», «первая угрожаемая зона» затрагивают прежде всего территории муниципальных образований.

Ветеринарная служба субъекта РФ на территории района (города) не в состоянии обеспечить весь комплекс мероприятий по борьбе с эпизоотией. В распоряжении же муниципальных образований имеется необходимая техника для того, чтобы перегородить (перекопать) проселочные дороги к населенному пункту, обеспечив отсутствие бесконтрольного перемещения граждан, транспортных средств, животных, товаров (продуктов), поскольку коммунальное хозяйство, транспортное обеспечение и дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения отнесены к ведению органов местного самоуправления. Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) также является полномочием органов местного самоуправления, следовательно, можно организовать работу полиции по остановке и досмотру транспортных средств, проверке документов в целях контроля за перемещением товаров (продуктов). Органы местного самоуправления должны участвовать в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального района (городского округа). Они заинтересованы в участии в мероприятиях по профилактике и ликвидации эпизоотий, поскольку к их компетенции относится создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Решение санитарно-противоэпидемической комиссии Республики Адыгея от 31.03.2008 № 1 «Об усилении мероприятий по профилактике бешенства в Республике Адыгея» // Советская Адыгея. 2008. 12 апр.

<sup>2</sup> См.: Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации африканской чумы свиней, утв. Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 21.11.1980 // Информационная база в области ветеринарного права «Помощник». Документ официально опубликован не был.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные полномочия очень важны, они не могут быть рекомендованы или предложены, а должны носить обязательный характер и быть установлены законом (хотя передача муниципальным образованиям части полномочий в сфере ветеринарного карантина осложнена вопросом определения источника финансирования их осуществления).

Вышеизложенные результаты анализа административных процедур в сфере карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, позволяет сделать ряд выводов и внести некоторые предложения, направленные на совершенствование таких процедур:

- процедура наложения и снятия карантина требует пересмотра в целях минимизации ее зависимости от политической и экономической ситуации в конкретном регионе России;

- к числу переданных в сфере ветеринарии полномочий следует также отнести осуществление ветеринарных мероприятий против особо опасных болезней животных (по Перечню ветеринарных услуг, оказываемых за счет средств бюджета);

- перечень карантинных и опасных болезней следует дополнить, учитывая факторы опасности болезней и показатели ветеринарного нормирования;

- необходимо принять целый ряд подзаконных актов, регламентирующих вопросы наложения и снятия карантина, профилактики и недопущения возникновения заразных болезней животных, контроля за осуществлением переданных субъектам РФ полномочий в сфере ветеринарии; сама процедура контроля за осуществлением переданных полномочий требует четкой регламентации и конкретизации;

- следует уточнить и расширить полномочия территориальных управлений Россельхознадзора, закрепив за ними такие, как: о введении на территории субъекта РФ карантина в случае непринятия соответствующих мер региональными органами власти; право вето при участии в работе региональных противоэпизоотических комиссий; выдача предписания об устранении выявленных нарушений при осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии и (или) о привлечении к ответственности должностных лиц; проведение эпизоотических и ветеринарно-санитарных исследований на территории субъектов РФ, издание индивидуальных актов о проведении ветеринарных мероприятий; надзор за изданием и соблюдением региональных правовых актов в области ветеринарии; ряд других полномочий;

- необходима законодательная база для привлечения к осуществлению карантинных мероприятий органов местного самоуправления.



### § 3. РЕЖИМ УСИЛЕННОГО ЛАБОРАТОРНОГО КОНТРОЛЯ

Словосочетание «усиленный лабораторный контроль» либо «усиление лабораторного контроля» встречается в актах, регулирующих деятельность по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и охране здоровья граждан. Так, в Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы<sup>1</sup> обращалось внимание на то, что эффективное решение вопросов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и охраны здоровья беженцев и вынужденных переселенцев, а также населения принимающих территорий основывается в том числе на предупреждении возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений среди данных категорий населения а именно и на усилении контроля, в том числе лабораторного, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В постановлении Главного государственного санитарного врача РФ<sup>2</sup> отмечается, что на ряде табачных фабрик существенно улучшилось качество выпускаемых сигарет, что было достигнуто, в числе прочих мер, и принятием мер по усилению лабораторного контроля за содержанием в сигаретах смолы и никотина.

Однако с правовой точки зрения термин «усиленный лабораторный контроль» и соответствующий административно-правовой режим относится исключительно к ветеринарии, точнее, к области в сфере ветеринарии, связанной с охраной территории РФ от заноса заразных болезней животных из иностранных государств: к осуществлению ветеринарного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ и (или) местах полного таможенного оформления. Хотя в конечном счете данный режим направлен на обеспечение продовольственной безопасности страны. По мнению ряда авторов, обеспечение продовольственной безопасности является одним из приоритетных направлений государственного управления<sup>3</sup>.

Попытки ввести процедуры по лабораторному контролю в данной области предпринимались давно, однако они никак не регламенти-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы» // Российская газета. 1997. 27 нояб.

<sup>2</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15.10.2000 № 10 «Об усилении госсанэпиднадзора за производством и реализацией табака и табачных изделий» // Бюллетень нормативных и методических документов госсанэпиднадзора. 2001. № 1.

<sup>3</sup> См., напр.: Калинина Л.Е. Административная юстиция как метод обеспечения продовольственной безопасности // Право и экономика. 2014. № 7 (317). С. 56–58.

ровались и упоминались лишь в актах узко индивидуального характера.

Первое упоминание об усиленном лабораторном контроле в нормативном акте применительно к сфере ветеринарии относится лишь к 2011 г., однако данный Административный регламент касался лишь вопросов выдачи разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных<sup>1</sup>, а точнее, приостановки действия либо отмены разрешения. Ответственный исполнитель процедуры по государственной услуге в течение 10 рабочих дней проверяет достоверность поступивших сведений и по результатам проверки готовит проект решения, содержащего обоснованный вывод о наличии нарушений, предусмотренных пунктами Регламента, и о принятии решения о приостановлении действия (отмене) разрешения, а также проект уведомления ветеринарного органа страны-экспортера, если нарушения выявлены при ввозе в Российскую Федерацию (или страны-импортера, если нарушения выявлены при вывозе из Российской Федерации), с информацией о невозможности ввоза (вывоза) продукции соответствующего предприятия-экспортера (предприятия-импортера) без осуществления усиленного лабораторного контроля в течение трех месяцев в отношении такой продукции. Усиленный лабораторный контроль может осуществляться по запросу предприятия-экспортера или по запросу импортера. Запрос должен содержать обязательство о добровольном отборе и исследовании по тому показателю, нарушение которого было выявлено, проб каждой поступающей партии поднадзорных товаров предприятия-экспортера (предприятия-импортера) в течение трех месяцев, но не более чем 10 партий, включая оплату расходов на их проведение.

При этом сама процедура усиленного лабораторного контроля данным нормативным актом регламентирована не была (в трудах по праву неоднократно отмечалось, что акты, издаваемые Минсельхозом России в рамках осуществления функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, имеют

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 07.11.2011 № 404 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных» // Российская газета. 2012. 18 янв.

недочеты и недоработки<sup>1</sup>). Кроме того, следует отметить что оплата предприятием-экспортером (предприятием-импортером) расходов на проведение усиленного лабораторного контроля противоречит принципу отделения деятельности по государственному контролю и надзору от сферы оказания платных государственных услуг. Поэтому вышеуказанный приказ Минсельхоза России № 404 как бы придавал усиленному лабораторному контролю более-менее альтернативно-добровольный характер.

Также считаем, что, поскольку в данном случае затронуты не только вопросы ветеринарии, но прежде всего международной торговли и межгосударственных отношений, режим усиленного лабораторного контроля изначально должен был быть введен нормативным актом более высокого уровня (не ниже постановления Правительства РФ).

Первая попытка четкой регламентации административно-правового режима усиленного лабораторного контроля (далее — Режим) была предпринята в 2009 г. Причем схема процедуры не была утверждена соответствующим нормативным правовым актом (нормативно-правовое регулирование в сфере ветеринарии возложено на Минсельхоз России в соответствии с Положением об этом Министерстве<sup>2</sup>), а прилагалась к письму (названному указанием) Россельхознадзора<sup>3</sup>. В более ранних письмах (указаниях) о такой процедуре не упоминалось.

Технически процедура 2009 г. мало чем отличалась от ветеринарного мониторинга. В соответствии с разд. III «Режим усиленного лабораторного контроля» Схемы проведения лабораторных исследований по надзору за безопасностью импортного продовольственного сырья животного происхождения, предназначенного для производства пищевых продуктов для человека, продукции животного происхождения, а также кормов и кормовых добавок для животных, при введении режима усиленного лабораторного контроля Управление ветеринарного надзора (Россельхознадзора) размещает на официальном сайте Россельхознадзора в разд. «Ввоз. Вывоз. Транзит» информацию о предприятиях-изготовителях, нарушивших тре-

<sup>1</sup> См. напр.: Лупарев Е.Б. Проблемы государственного регулирования сельского хозяйства в Российской Федерации (административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1998.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>3</sup> Указание Россельхознадзора от 14.09.2009 № ФС-НВ-2/9959 // СПС «Гарант». Документ утратил силу.

бования безопасности Российской Федерации. Механизм отбора проб в режиме усиленного лабораторного контроля, их упаковки, шифрования и расшифровки такой же, как в Схеме проведения лабораторных исследований по надзору за безопасностью импортной продукции животного происхождения при мониторинге. В режиме усиленного лабораторного контроля лабораторные исследования продукции конкретного предприятия-изготовителя проводятся по тем показателям безопасности, которые были выявлены при мониторинге. Отбор проб в режиме усиленного лабораторного контроля производится от каждой поступающей в Россию партии продукции конкретного предприятия-изготовителя с момента его введения, но не более чем 10 разных партий либо не более чем три месяца с момента его введения. При подтверждении соответствия 10 партий продукции по исследуемым показателям безопасности, установленным требованиям безопасности Российской Федерации, либо по истечении трех месяцев отбор проб в режиме усиленного лабораторного контроля прекращается. Территориальные управления Россельхознадзора должны были вести учет отбора проб от поступающих партий продукции предприятий-изготовителей, находящихся в режиме усиленного лабораторного контроля. В целях недопущения избыточного отбора проб от продукции одного и того же производителя или отбора проб в режиме усиленного лабораторного контроля в течение более трех месяцев территориальные управления, в зону ответственности которых поступают импортные грузы для таможенного оформления, обязаны ежедневно в оперативном режиме обмениваться информацией о факте отбора проб продукции от предприятий-изготовителей, находящихся в режиме усиленного лабораторного контроля. После отбора проб от 10-й партии продукции или по истечении трех месяцев территориальные управления, в зону ответственности которых поступают импортные грузы для таможенного оформления, своим указанием прекращают отбор продукции и направляют об этом отчет в Управление ветеринарного надзора и Управление делами Россельхознадзора по адресам электронной почты. В ветеринарных сертификатах производились отметки о факте и целях отбора проб. В случае поступления продукции конкретного предприятия-изготовителя после введения ограничения на ее ввоз в Россию, но выработанной и отгруженной до даты введения такого ограничения, территориальные управления Россельхознадзора производят отбор проб от каждой поступающей партии продукции для проведения лабораторных исследований по показателям безопасности, по которым были введены ограничения ввоза.

Заметим, что основанием введения режима являются нарушения, также выявленные по результатам ветеринарного мониторинга.

Востребованность и актуальность процедуры подтвердилась тем, что первые факты введения режима в отношении конкретных предприятий были зафиксированы сразу же после издания Указания<sup>1</sup>.

В 2012 г. процедура осуществления Режима была изменена. Однако вводилась она также индивидуальным правовым актом. Ненормативность и неофициальность данного акта можно даже подчеркнуть тем, что адрес электронной почты, указанный для направления сведений в Россельхознадзор о поступлении конкретной партии груза, несоответствующей ветеринарно-санитарным требованиям и нормам безопасности, размещался не по официальному адресу Службы, а в общедоступном почтовом клиенте @gmail.com, серверно-техническая база которого находилась к тому же на территории не вполне дружественного России государства.

Основанием введения Режима теперь являлись не только несоответствия показателям, обнаруженные по результатам ветеринарного мониторинга, но и другие нарушения ветеринарно-санитарных требований и норм безопасности.

В соответствии с разд. II Схемы отбора проб поднадзорной импортной продукции и проведения лабораторных исследований в рамках государственного ветеринарного лабораторного мониторинга остатков запрещенных и вредных веществ в организме живых животных, продукции животного происхождения, кормах на территории РФ и в режиме усиленного лабораторного контроля<sup>2</sup>, такой контроль проводится на основании гл. XI Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)<sup>3</sup> (это первый случай, когда усиленный лабораторный контроль упоминается в нормативном правовом акте уровня, соответствующему данной процедуре: межправительственного и межгосударственного).

<sup>1</sup> См.: Письмо Россельхознадзора от 22.10.2009 № ФС-НВ-2/11572 // СПС «Гарант». Документ утратил силу.

<sup>2</sup> См.: Письмо Россельхознадзора от 24.07.2012 № ФС-НВ-2/9525 // СПС «Гарант». Документ утратил силу.

<sup>3</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 834 «О Положении о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)» // Сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru>. Документ утратил силу.

Механизм отбора проб в режиме усиленного лабораторного контроля, их упаковки, шифрования, расшифровки и информирования в случае выявления несоответствующей ветеринарно-санитарным требованиям и нормам безопасности поднадзорной продукции такой же, как при проведении мониторинга. В режиме усиленного лабораторного контроля лабораторные исследования должны проводиться лишь в целях выявления того организма или соединения, который был выявлен ранее. Федеральные государственные бюджетные учреждения должны отдавать предпочтение экспресс-методам (хотя экспресс-методы не являются официальными методами исследования, соответственно их результаты можно подвергнуть сомнению и оспорить).

Отбор проб в режиме усиленного лабораторного контроля должен осуществляться от 10 партий импортируемых товаров и в течение не более чем трех месяцев. При отборе проб в Федеральной государственной информационной системе (ФГИС) «Меркурий» составляется акт отбора проб в трех экземплярах. После отбора проб партия продукции не задерживается и направляется в места хранения или переработки в соответствии с разрешением Россельхознадзора на ввоз. В ветеринарных сертификатах должна содержаться отметка о факте и целях отбора проб.

При этом директорам учреждений, подведомственных Россельхознадзору, вменяется в обязанность обеспечить проведение лабораторных исследований остатков запрещенных и вредных веществ в организме живых животных, продуктах животного происхождения и кормах в рамках общего мониторинга по установленному (установление также осуществляется ненормативными актами<sup>1</sup>) перечню и в установленном количестве.

Таким образом, режим усиленного лабораторного контроля нормативным правовым актом должного уровня введен с 2011 г. (хотя изначально законодательство Таможенного Союза<sup>2</sup> не предусматривало рассматриваемых нами процедур).

В настоящее время введение данного режима предусмотрено Положением о едином порядке проведения совместных проверок объ-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Приказ Россельхознадзора от 25.02.2010 № 57 «О проведении лабораторных исследований в рамках реализации мероприятий Россельхознадзора для обеспечения выполнения требований Соглашения ВТО по СФС при вступлении России в ВТО на 2010 год» // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> См.: Решение Комиссии Таможенного Союза от 18.06.2010 № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном Союзе» // Сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru>; сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

ектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), которое первоначально было одобрено Решением Коллегии ЕЭК от 16.09.2014 № 164<sup>1</sup>, а окончательно утверждено Решением Совета ЕЭК от 09.10.2014 № 94<sup>2</sup>.

Под усиленный лабораторный контроль могут попасть товары, произведенный как в странах Таможенного Союза, так и в третьей стране.

Отбор проб подконтрольных товаров (продукции), произведенных на таможенной территории Таможенного союза, может осуществляться по запросу производителя или владельца данных товаров или по решению государственного ветеринарного инспектора в ходе (помимо других оснований и процедур — Г.К.) осуществления усиленного лабораторного контроля безопасности подконтрольных товаров (продукции), произведенных предприятием, в случае обнаружения нарушения соответствующих требований Таможенного союза (в отношении подконтрольных товаров (продукции), предназначенных для обращения на таможенной территории Таможенного союза) или третьей страны (в отношении подконтрольных товаров (продукции), предназначенных для экспорта). Усиленный лабораторный контроль в этих случаях является мерой, вводимой в качестве альтернативы временному запрету на перемещение товаров (продукции), произведенных данным предприятием, на территорию других государств-членов или на экспорт. При этом государственный орган государства — члена Союза, обладающий полномочиями по разработке правовых актов и (или) применению законодательства (или обеими функциями) по проведению проверок (инспекций) (уполномоченный орган), должен информировать владельцев данного подконтрольного товара, производителя, инспекторов административной территории и уполномоченные органы остальных государств-членов о нарушениях, выявленных в ходе мониторинга или усиленного лабораторного контроля, как можно скорее, но не более чем в течение 10 рабочих дней. В составе этой информации должны быть указаны данные о методе отбора проб, его месте и цели, об использованном аналитическом методе (если используется анали-

---

<sup>1</sup> См.: Решение Коллегии ЕЭК от 16.09.2014 № 164 «О проекте решения Совета Евразийской экономической комиссии “О Положении о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)”» // Сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

<sup>2</sup> См.: Сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.



тический метод), о лаборатории, где осуществлялись лабораторные исследования, и о результатах исследований.

В случае если подконтрольные товары (продукция) произведены в третьей стране, во главу угла ставится контроль при их импорте.

Статус «усиленный лабораторный контроль» учитывается при ведении Реестра предприятий Таможенного союза и третьих стран, производящих и осуществляющих оборот подконтрольных ветеринарной службе продуктов. Так, при ведении Реестра предприятий третьих стран этот статус означает, что экспорт возможен, но каждая партия экспортируемого товара должна быть подвергнута отбору проб. При введении статуса «предупреждение» компетентный орган предупрежден уполномоченным органом о выявленных нарушениях в отношении товаров (продукции), произведенных этим предприятием, но в настоящее время эти нарушения не привели к временным ограничениям или введению режима усиленного лабораторного контроля. За исключением чрезвычайных ситуаций, временное ограничение ввоза с предприятия может быть применено на основании повторного выявления несоответствий требованиям Таможенного союза, зарегистрированным в том числе (перечень оснований для введения ограничений является закрытым) в ходе усиленного лабораторного контроля подконтрольных товаров (продукции), произведенных этим предприятием, о которых был извещен компетентный орган, если выявленные несоответствия представляют собой значительную угрозу жизни и здоровью людей или животных. Изменение статуса предприятия в Реестре предприятий третьих стран возможно, помимо иных перечисленных оснований, по результатам окончания периода усиленного лабораторного контроля подконтрольных товаров (продукции), произведенных предприятием.

При ведении Реестра предприятий Таможенного союза статус «усиленный лабораторный контроль» означает, что подконтрольные товары, произведенные предприятием, могут перемещаться с территории одного государства-члена на территории других государств-членов, но каждая партия должна при этом подвергаться отбору проб для последующего лабораторного контроля. Статус предприятия в Реестре предприятий Таможенного союза может быть изменен также в результате окончания периода усиленного лабораторного контроля подконтрольных товаров (продукции), произведенных предприятием. Введение для предприятий Таможенного союза статуса «предупреждение» не связано напрямую с возможностью введения усиленного лабораторного контроля.

Совместным приказом Минсельхоза России и ФТС России от 06.11.2014 № 393/2154<sup>1</sup> определено, что при досмотре перемещаемых (перевозимых) подконтрольных товаров административное действие «лабораторный контроль» проводится в случаях: выявления видимых органолептических изменений подконтрольных товаров; нахождения подконтрольного товара, выработанного конкретным производителем, в режиме «усиленный лабораторный контроль»; выявления трупов животных (в случае невозможности их возврата); осуществления государственного мониторинга соблюдения законодательства при ввозе муки животного происхождения и контроля содержания в ней генно-инженерно-модифицированных организмов. Лабораторный контроль ведется путем отбора проб для проведения лабораторных исследований.

Постановка усиленного лабораторного контроля в один ряд с такими серьезными основаниями, как, например, выявление трупов животных говорит о важности данного режима в области охраны территории РФ от заноса заразных болезней животных из иностранных государств и обеспечения качества и безопасности продуктов животного происхождения при экспорте, импорте и транзите.

При этом должностные лица территориальных управлений Россельхознадзора имеют право в установленном порядке принимать решение о пропуске, приостановке движения, запрете ввоза, возврате подконтрольных товаров, разрешении транзита, запрете транзита, выпуске товаров, об отборе проб для проведения мониторинговых и обязательных лабораторных исследований.

Лабораторный контроль может применяться при таких административных процедурах, как ввоз, ввоз водных биоресурсов отечественного происхождения, ввоз водных биоресурсов третьих стран; контроль водных биоресурсов, добытых во внутренних морских водах

---

<sup>1</sup> См.: Совместный приказ Минсельхоза России и ФТС России от 06.11.2014 № 393/2154 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службой государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в местах совершения таможенных операций на территории Российской Федерации, отличных от пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, в отношении предназначенных для вывоза, ввезенных и перемещаемых транзитом через таможенную территорию Таможенного союза товаров, подлежащих государственному ветеринарному надзору» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, при вывозе без выгрузки на сухопутную территорию РФ.

Однако лабораторный контроль в случае нахождения подконтрольного товара, выработанного конкретным производителем, в режиме «усиленный лабораторный контроль» в соответствии с п. 69 Административного регламента, утв. приказом № 393/2154, производится только при осуществлении административной процедуры «государственный ветеринарный надзор в отношении ввезенных подконтрольных товаров в местах совершения таможенных операций», т.е. не в пунктах пропуска через государственную границу, а в отношении уже фактически ввезенных товаров. Это несколько повышает риск того, что груз, в том числе потенциально опасный, «не доедет» до места таможенного оформления, «растворившись» на территории РФ, и пробы не будут отобраны. Упор во введении режима таким образом делается на добросовестные предприятия.

Административное действие «лабораторный контроль» в указанном случае осуществляется путем отбора проб для проведения лабораторных исследований. Отбор проб (образцов) проводится в соответствии с Положением о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб (образцов) товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору). На отобранные пробы в автоматической информационной системе составляется Акт отбора проб в трех экземплярах по образцу согласно приложению № 1 к Положению. Продолжительность исполнения административного действия не должна превышать 30 минут при наличии обеспечения администрациями указанных поднадзорных объектов доступа к подконтрольным товарам. Если по результатам документального и физического контроля выявлены нарушения и установлено несоответствие подконтрольных товаров требованиям законодательства Таможенного союза и Российской Федерации в области ветеринарии, такие грузы подлежат задержанию (из чего следует, наверное, сделать вывод, что усиленный лабораторный контроль сам по себе не предполагает задержания груза). Решение о возврате или разрешении ввоза принимается Россельхознадзором в срок не более 20 рабочих дней, который может быть продлен на срок, необходимый для получения дополнительной информации и (или) результатов лабораторных исследований.

Коллегия ЕЭК рекомендовала странам — членам Таможенного союза и Единого экономического пространства обеспечивать соблюдение Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих вете-

ринарному контролю (надзору) и руководствоваться прилагаемым к данным рекомендациям Порядком взаимодействия уполномоченных органов государств-членов при выявлении подконтрольного товара (продукции), не соответствующего установленным требованиям<sup>1</sup> (хотя доведение такого порядка в форме рекомендаций весьма странно, ведь рекомендации не имеют обязательной силы, порядок должен быть утвержден нормативным актом).

В соответствии с данным Порядком если в реестре статус предприятия изменен на статус «усиленный лабораторный контроль», уполномоченный орган, на территории которого был произведен товар (продукция), не соответствующий установленным требованиям, обеспечивает организацию и проведение мероприятий, предусмотренных п. 129 Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору): отбор проб должен осуществляться от 10 партий производимых товаров (продукции) и в течение не более чем трех месяцев; отбор проб должен осуществляться только от товаров (продукции) того же типа, в котором было выявлено нарушение. Лабораторные исследования должны проводиться только по тому показателю (показателям), по которому ранее было выявлено несоответствие. Если в период проведения усиленного лабораторного контроля повторно выявляется товар (продукция), не соответствующий установленным требованиям, уполномоченный орган государства-члена, на территории которого был произведен данный товар (продукция), в течение одного рабочего дня принимает решение об изменении в Реестре статуса предприятия на статус «временно ограничено» или «специальные требования». Если в период проведения усиленного лабораторного контроля не выявляется товар (продукция), не соответствующий установленным требованиям, уполномоченный орган государства-члена, на территории которого был произведен данный товар (продукция), в течение одного рабочего дня принимает решение об изменении в Реестре статуса предприятия на статус «без ограничений».

Продолжительность периода режима усиленного лабораторного контроля одинаковый для разных факторов несоответствия, вне

---

<sup>1</sup> См.: Рекомендации Коллегии ЕЭК от 18.12.2014 № 20 «Об обеспечении соблюдения Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)» // Сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

зависимости от каких-либо факторов опасности показателя; не понятно также, почему пробы отбираются не более чем от 10 партий.

Примером введения Режима может служить письмо Россельхознадзора от 26.05.2014 № ФС-НВ-8/8783<sup>1</sup>. Доведен перечень из четырех предприятий Аргентины, Литвы, Польши, Швеции, в отношении которых вводился режим в связи с выявленными несоответствиями в их продукции (мясо птицы, сливки, сыр, сельдь маринованная) по показателям безопасности (по выявленной группе риска): превышение количества мезофильных аэробных и факультативно-анаэробных микроорганизмов, наличие бактерий группы кишечной палочки, наличие листерий.

В соответствии с п. 5.5.2 Положения о Россельхознадзоре<sup>2</sup> форма индивидуальных правовых актов Службы, касающихся проведения обязательных диагностических исследований и вакцинации животных по противоэпизоотическим показаниям, казалось бы, не определена. Однако п. 9.7 Положения предусмотрено то, что Руководитель Службы на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ, Правительства РФ и Минсельхоза России в пределах своей компетенции издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Службы. Другой формы этим пунктом не предусмотрено. Считаем, что на основании этого пункта и в соответствии со сложившейся общепринятой практикой акты о введении режима усиленного лабораторного контроля должны издаваться в форме приказа уполномоченного органа.

Что же касается схем отбора проб подконтрольных товаров и проведения лабораторных исследований по государственным работам «Проведение лабораторных исследований в рамках Плана государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов», «Проведение лабораторных исследований сырья, продукции животного происхождения, кормов и биологического материала в целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», а также в режиме усиленного лабораторного контроля, то они, как в отношении импортных<sup>3</sup>, так и в отношении товаров, произведенных на территории стран — участниц ЕврАзЭС<sup>4</sup>, доведены (причем толь-

<sup>1</sup> СПС «Гарант».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

<sup>3</sup> См.: Письмо Россельхознадзора от 31.12.2014 № ФС-ЕН-2/26316 // СПС «Гарант».

<sup>4</sup> См.: Письмо Россельхознадзора от 31.12.2014 № ФС-ЕН-2/26348 // СПС «КонсультантПлюс».

ко через 3,5 месяца после нормативного закрепления режима усиленного лабораторного контроля в современном варианте) письмами Россельхознадзора, т.е. ненормативными актами. Считаем такое доведение неправомерным, поскольку данные схемы затрагивают интересы не только ограниченного круга лиц, уже осуществляющего производство и оборот подконтрольных товаров, но и неопределенного круга предприятий, которые потенциально могут иметь желание принять участие в таком обороте на территории ЕврАзЭС. Схемы должны быть утверждены приказами Минсельхоза России.

Согласно Схеме отбора проб подконтрольных импортных товаров и проведения лабораторных исследований по государственным работам «Проведение лабораторных исследований в рамках Плана государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов», «Проведение лабораторных исследований сырья, продукции животного происхождения, кормов и биологического материала в целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», а также в режиме усиленного лабораторного контроля проведение лабораторных исследований по данным государственным работам а также усиленный лабораторный контроль осуществляются в соответствии с Положением о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), и Положением о мониторинге качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения<sup>1</sup> (хотя в последнем про усиленный лабораторный контроль ничего не сказано).

Раздел II Схемы определяет, что режим усиленного лабораторного контроля (УЛК) вводится после однократного выявления какого-либо нарушения ветеринарно-санитарных требований безопасности товаров. Отбор проб в режиме УЛК должен осуществляться от 10 партий импортируемого товара и в течение не более чем трех месяцев. Отбор проб в режиме УЛК должен осуществляться только от товара того же типа, в котором было выявлено нарушение. Лабораторные исследования в режиме УЛК должны проводиться только по тому показателю (показателям), по которому ранее было выявлено несоответствие. Механизм отбора проб в режиме УЛК, их упаковки, шифрования, расшифровки и информирования в случае выявления несоответствующей ветеринарно-санитарным требованиям и нормам безопасности товаров такой же, как при проведении мониторинга.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22.11.2000 № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» // СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4701.

ФГБУ должны отдавать предпочтение использованию экспресс-методов. При отборе проб в ФГИС «Меркурий» составляется акт отбора проб в трех экземплярах. После отбора проб в режиме УЛК партия товаров не задерживается и направляется в места хранения, переработки или реализации в соответствии с разрешением Россельхознадзора на ввоз. В ветеринарных сертификатах формы 6.2 и 6.3 должна содержаться отметка о факте и целях отбора проб. В режиме УЛК владелец товара несет расходы по отбору проб от товаров, транспортировке этих проб в лабораторию и их лабораторному исследованию.

Другая схема, касающаяся подконтрольных товаров, произведенных на территории стран — участниц ЕврАзЭС, процедурно мало чем отличается от первой. В ней УЛК вводится после однократного выявления какого-либо нарушения ветеринарно-санитарных требований безопасности товаров Таможенного союза (в отношении товаров, предназначенных для обращения на таможенной территории Таможенного союза) или третьей страны (в отношении товаров, предназначенных для экспорта); УЛК в этих случаях является мерой, вводимой в качестве альтернативы временному запрету на перемещение товаров, произведенных данным предприятием, на территории других государств-членов или на экспорт. Соответственно нет упоминания о разрешении Россельхознадзора на ввоз, применяются другие формы ветеринарных сопроводительных документов, а акт отбора проб в ФГИС «Меркурий» составляется в четырех экземплярах (поскольку данная ФГИС введена всеми государствами Таможенного союза, но третьи страны в целях экспорта интегрировались в нее не все; хотя в самой схеме причина составления акта на один экземпляр больше не расшифрована — Г.К.).

Данные схемы имеют те же недостатки, что и акты, рассмотренные выше. Помимо ненормативного характера, в них не учитывается принцип оценки опасности (рисков) в ветеринарии, экспресс-методы диагностики носят предварительный характер (согласно п. 1.9 и 1.12 самих же схем), возложение расходов на владельца товара вообще незаконно (по нашему мнению, вопросы финансирования УЛК необходимо решать тарифными методами регулирования внешней торговли), нет указания на то, как поступать с партией товара и со всем уже ввезенным товаром данного предприятия в случае выявления несоответствия при лабораторном исследовании в рамках УЛК.

Что же касается иностранных аналогов данного режима, то рассматривать в этом случае законодательства Казахстана и Белоруссии не имеет смысла, поскольку, по понятным причинам, акты стран — членов Таможенного союза идентичны российским.



Применение такого режима именно Россией и ЕврАзЭС в целом основано на специфике внешнеторговых операций Союза, импорт продуктов животного происхождения занимает в них немалое место.

В законодательстве Украины, помимо стандартного, предусмотрен и расширенный ветеринарный и санитарный контроль (в данном случае вопросы санитарной и ветеринарной безопасности не разделяются) грузов с пищевыми продуктами, которые импортируются<sup>1</sup>, что можно считать некоторым аналогом УЛК. Кроме того, в нем существует дифференциация периодичности проведения плановых проверок соблюдения ветеринарного законодательства в зависимости от степени риска поднадзорных предприятий<sup>2</sup>. Подобный режим на Украине может применяться и внутри страны, ведь во время проверок лабораторные пробы продуктов могут отбираться. В российском же законодательстве степени дифференциации рисков для ветеринарных объектов в целом не предусмотрены (за исключением единичных позиций; на уровне не законов, а подзаконных актов); неучет принципа оценки рисков в целом является отрицательным моментом. Другой вопрос в том, что самое прогрессивное и правильное законодательство требует мер по его реализации, в том числе финансово-бюджетных, а с этим на Украине не все в порядке.

Нечто подобное можно увидеть и в законодательстве Европейского Союза. Например, в Приложении I к Директиве Еврокомиссии от 19.07.2013<sup>3</sup> указано, что если при визуальном осмотре, порции корма для выборки отличаются по качеству от остального корма из одной партии, такие участки должны быть отделены от остального корма и рассматривается как отдельная субпартии (ч. 1) (и пробы от них отбираются также отдельно). В случае контроля афлатоксинов, спорыньи, микотоксинов и других вредных растительных примесей в сырьевых материалах; подозрения на перекрестное загрязнение по составляющим, в том числе генно-модифицированным материалом, количество проб нужно увеличить на 2,5.

<sup>1</sup> Про безпечність та якість харчових продуктів: закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР в редакції № 67-VIII (67-19) // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.

<sup>2</sup> См.: Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду: Кабінет Міністрів України; Постанова від 24.09.2008 № 848 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-2008-п>.

<sup>3</sup> См.: Приложение I к Директиве Еврокомиссии от 19.07.2013 № 691/2013 «О внесении изменений в регламент ЕС № 152/2009 в отношении методов отбора проб и анализа» // Сайт EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1419882933717&uri=CELEX:32013R0691> (дата обращения: 22.05.2015).

Проведенный нами анализ административно-правового режима УЛК позволяет сделать ряд выводов и внести некоторые предложения по усовершенствованию как управления в данной сфере в целом, так и отдельных административных процедур:

1) усиленный лабораторный контроль был введен в 2009 г. Поскольку рассматриваемый административно-правовой режим затрагивает не только сферу ветеринарии, но и прежде всего межгосударственные отношения и международную торговлю, режим УЛК изначально должен был быть введен нормативным правовым актом более высокого уровня, чем приказ Минсельхоза России, что было сделано только в 2011 г.; законодательство в данной сфере по-прежнему несовершенно и требует дальнейшего улучшения;

2) режим УЛК, по нашему мнению, можно применять и внутри страны, в отношении отечественных предприятий, нарушения на которых и в отношении продукции которых были выявлены по результатам проверок и других мероприятия в области ветеринарного надзора;

3) применение УЛК только в отношении ввезенных подконтрольных товаров в местах совершения таможенных операций повышает риск попадания потенциально опасных подконтрольных товаров в свободный оборот, тем более, что после отбора проб партия груза задержанию не подлежит, а механизм реагирования на груз, в котором по результатам УЛК были выявлены несоответствия, фактически не закреплён; это требует внесения изменений в действующие акты;

4) порядок взаимодействия уполномоченных органов государств — членов Таможенного союза при выявлении подконтрольного товара (продукции), не соответствующего установленным требованиям, должен быть не рекомендован, а утвержден нормативным правовым актом;

5) продолжительность периода режима УЛК и количество отбираемых проб не зависят от выявленных факторов опасности конкретного показателя; это является еще одним доводом в пользу необходимости введения в Российской Федерации научно и нормативно обоснованной процедуры ветеринарного нормирования;

6) индивидуальный акт о введении на конкретном предприятии режима УЛК должен издаваться в форме приказа Россельхознадзора и обязательно размещаться на его официальном сайте; данную процедуру следует нормативно закрепить;

7) схемы отбора проб подконтрольных товаров и проведения лабораторных исследований в режиме УЛК должны быть утверждены нормативно;

8) вышеуказанные схемы имеют ряд недостатков: в них не учитывается принцип оценки опасности (рисков) в ветеринарии, экспресс-

#### § 4. Режим обращения предметов, изъятых из свободного оборота

методы диагностики носят предварительный характер, нет указания на то, как поступать с партией товара и со всем уже ввезенным товаром данного предприятия в случае выявления несоответствия при лабораторном исследовании в рамках УЛК; данные недостатки следует устранить внесением изменений и дополнений, проведением нормативно-правовой экспертизы схем;

9) возложение расходов по отбору проб от товаров, транспортировке этих проб в лабораторию и их лабораторному исследованию на владельца товара незаконно; вопросы финансирования УЛК, по нашему мнению, необходимо решать тарифными методами регулирования внешней торговли.

### **§ 4. РЕЖИМ ОБРАЩЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ, ИЗЪЯТЫХ ИЗ СВОБОДНОГО ОБОРОТА**

Оборотоспособность объектов гражданских прав регулируется гражданским законодательством. Определение «оборота» как таковое в законодательстве отсутствует, однако определений оборота тех или иных объектов дано в законодательстве немало, при этом они в ряде случаев существенно отличаются одно от другого. Так, например, в Федеральном законе от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>1</sup> под оборотом пищевых продуктов, материалов и изделий понимаются купля-продажа (в том числе экспорт и импорт) и иные способы передачи пищевых продуктов, материалов и изделий (реализация), их хранение и перевозка. Близко по смыслу определение оборота одного из видов пищевых продуктов — этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, данное в Федеральном законе от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», где под оборотом понимаются закупка (в том числе импорт), поставки (в том числе экспорт), хранение, перевозки и розничная продажа.

Существенно отличается определение оборота, данное в Федеральном законе от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»<sup>2</sup>, применительно к прекурсорам: оборот прекурсоров — это разработка, производство, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, приобретение, использование, ввоз на территорию РФ, вывоз с территории РФ, уничтожение

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

прекурсоров, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством РФ.

Как видим, если в отношении алкогольной продукции к обороту отнесены направленные на ее реализацию и обеспечивающие эту реализацию действия, то в отношении прекурсоров к обороту отнесен более широкий круг действий, который, практически, составляет весь жизненный цикл прекурсоров: от разработки, производства, переработки до их уничтожения.

Еще более широкий круг действий включен в понятие «оборот оружия». Это производство оружия, торговля оружием, продажа, передача, приобретение, коллекционирование, экспонирование, учет, хранение, ношение, перевозка, транспортирование, использование, изъятие, уничтожение, ввоз оружия в Российскую Федерацию и вывоз его из Российской Федерации<sup>1</sup>. Представляется, что такое отличие связано со степенью установленных законодательством ограничений и запретов, необходимых в демократическом обществе, в отношении конкретных видов объектов. Закономерно, что эти определения даны применительно не к обороту как таковому, а к обороту определенного вида объекта. Если же такого ограничения нет, то под оборотом, как правило, понимается на основе норм п. 1 ст. 129 ГК РФ отчуждение объектов гражданских прав, а также их переход от одного лица к другому способами иными, чем отчуждение. Именно такое понимание оборота относится к большинству объектов гражданских прав. Иными словами, суть оборота сводится к совершению действий, направленных на переход объектов от одного лица к другому. В отношении отдельных объектов такой переход может быть как запрещен, так и обусловлен определенными требованиями.

Введение ограничений оборота отдельных объектов гражданских прав — общемировая практика, которая по общему правилу имеет цели обеспечения обороны и безопасности, защиты окружающей среды, нравственности и здоровья, если эти объекты в силу своего предназначения, природы обладают высоким риском причинения вреда государству, человеку, природной среде. Кроме того, такие ограничения могут вытекать из международных обязательств государства.

Регламентация оборота российским гражданским законодательством претерпевала определенные коррективы. В первоначальной редакции ст. 129 ГК РФ было установлено, что объекты гражданских

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Таким образом, первоначально законодатель установил три вида объектов гражданских прав в зависимости от регламентации их оборота:

- объекты гражданских прав, которые имеют свободный оборот;
- объекты гражданских прав, ограниченные в обороте;
- объекты гражданских прав, изъятые из оборота.

Первый из вариантов является по сути общим режимом оборота объектов гражданских прав, тогда как два других — специальные режимы, устанавливающие исключения из общего режима путем ограничения в обороте либо полного запрещения оборота.

В дальнейшем Федеральным законом от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> в п. 1 и 2 ст. 129 ГК РФ были внесены изменения, согласно которым «объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте. Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению».

Законодатель исключил последний вариант, устанавливающий возможность полного запрета оборота объектов гражданских прав. Это можно объяснить прежде всего тем, что при понимании оборота объектов гражданских прав, как это сделало в ряде федеральных законов, к обороту могут быть отнесены, например, хранение, уничтожение, что происходит в основном с большинством объектов гражданских прав. Если же исходить из понимания оборота только как возможности объекта свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому, то, несомненно, такой запрет сохраняется. И все же существует закон, действующий и в настоящее время, которым установлен полный запрет оборота определенного объекта. Это Федеральный закон от 22.03.2003 № 34-ФЗ «О запрете производства и оборота этилированного автомобильного бензина в Российской

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

Федерации»<sup>1</sup>, состоящий из единственной нормы: «В целях предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду производство и оборот этилированного автомобильного бензина в Российской Федерации запрещаются с 1 июля 2003 года». Поскольку данным Законом запрещен не только оборот, но и производство, то на территории РФ такого объекта просто не существует.

Как следует из ст. 129 ГК РФ, свойство оборотоспособности может быть ограничено только законом или в установленном законом порядке. По общему правилу такие ограничения устанавливаются законом. Это уже упомянутые Федеральные законы от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», а также ряд других федеральных законов, в частности Федеральные законы от 02.05.1997 № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»<sup>2</sup>, от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Ограничение оборотоспособности по общему правилу осуществляется законом. Намного реже используется второй, предусмотренный ГК РФ, вариант: ограничения устанавливаются не федеральным законом, а иным нормативным правовым актом, но в предусмотренном законом порядке. При этом таким нормативным правовым актом может быть не только акт федерального уровня. В качестве примера можно сослаться на ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»<sup>4</sup>, согласно которой Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация утверждают Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг в форме нормативных правовых актов соответственно Российской Федерации, субъекта РФ и правового акта местной администрации. При этом Генеральные условия должны включать в том числе указание на ограничения (при наличии таковых) оборотоспособно-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1058.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

сти ценных бумаг, а также на ограничение круга лиц, которым данные ценные бумаги могут принадлежать на праве собственности или ином вещном праве. Полагаем, что ограничение круга лиц — один из вариантов ограничения оборотоспособности, а особое указание на это в законе — желание законодателя подчеркнуть такую возможность применительно к ценным бумагам.

Учеными-цивилистами принято выделять три основные группы объектов, в отношении которых могут быть установлены ограничения оборотоспособности<sup>1</sup>. Это:

1) объекты, которые являются таковыми в силу естественных свойств;

2) государственное имущество, обладающее большой публичной значимостью;

3) объекты, ограниченные в обороте из соображений общественной безопасности.

Как видим, здесь нет единого критерия, по которому объекты отнесены к ограниченным в обороте, однако все они обладают теми или иными свойствами, которые на данный момент требуют ограничений в их обороте. С изменением ситуации, развитием общественных отношений, изменением приоритетов круг объектов, ограниченных в обороте, может быть изменен (расширен или сокращен).

В настоящее время подавляющее количество ограничений оборотоспособности установлено в отдельных законодательных актах, единого закона, устанавливающего такие ограничения, не существует. Тем не менее попытка сформировать Перечень объектов, в отношении которых должны быть введены ограничения оборотоспособности, была предпринята еще в 1992 г., когда Указом Президента РФ от 22.02.1992 № 179 «О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена» был утвержден такой Перечень. Характерно, что речь в Указе Президента РФ шла о запрете свободной реализации объектов, а не о полном запрете их оборота.

В Перечень включены: драгоценные и редкоземельные металлы и изделия из них; драгоценные камни и изделия из них; стратегические материалы; оружие, боеприпасы к нему, военная техника, запасные части, комплектующие изделия и приборы к ним, взрывчатые вещества, средства взрывания, пороха, все виды ракетного топлива, а также специальные материалы и специальное оборудование для их производства, специальное снаряжение личного состава

<sup>1</sup> См., напр.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 6–12 / под ред. Л.В. Санниковой. М.: Статут, 2014.



военизированных организаций и нормативно-техническая продукция на их производство и эксплуатацию; ракетно-космические комплексы, системы связи и управления военного назначения и нормативно-техническая документация на их производство и эксплуатацию; боевые отравляющие вещества, средства защиты от них и нормативно-техническая документация на их производство и использование; уран, другие делящиеся материалы и изделия из них; рентгеновское оборудование, приборы и оборудование с использованием радиоактивных веществ и изотопов; результаты научно-исследовательских и проектных работ, а также фундаментальных поисковых исследований по созданию вооружения и военной техники; шифровальная техника и нормативно-техническая документация на ее производство и использование; яды, наркотические средства и психотропные вещества; спирт этиловый; отходы радиоактивных материалов; отходы взрывчатых веществ; отходы, содержащие драгоценные и редкоземельные металлы, и др.

Приведенный Перечень не является исчерпывающим, поскольку практика установления ограничений пошла по иному пути: значительная часть запретов установлена федеральными законами<sup>1</sup>, в том числе в отношении тех объектов, которые были включены в перечень (например, Федеральный закон «Об оружии» детально регулирует отношения, связанные с оборотом оружия).

Как уже было сказано, федеральными законами в отношении отдельных объектов гражданских прав установлены разные по объему ограничения, которые частично, а в ряде случаев полностью исключают гражданско-правовые отношения, связанные с оборотом этих объектов, что не исключает, в частности, наличия права собственности на них и совершения разрешенных законом действий.

При этом с уменьшением гражданско-правового регулирования увеличивается объем административно-правового регулирования, устанавливающего различные степени ограничений и дозволений, которые в совокупности формируют административно-правовую часть режима оборотоспособности конкретного вида объектов. Следует согласиться с С.С. Алексеевым, что в рамках любого правового режима всегда участвуют все способы правового регулирования, но в каждом режиме, и это во многом определяет его специфику, один из способов, как правило, выступает в качестве доминанты, определяющей весь его облик<sup>2</sup>. Действительно, преобладающий способ правового регулирования во многом предопределяет и характер

<sup>1</sup> Последние изменения были внесены в Перечень в 2000 г.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1993. С. 105.

правового режима. Установление правового режима позволяет обеспечить достижение желаемого социального результата с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Любой юридический режим, в том числе правовой режим оборотоспособности конкретного вида объектов, представляет собой особую систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами правового регулирования, определенным сочетанием юридических средств для обеспечения того или иного желаемого состояния. Режим оборотоспособности конкретного вида объектов представляет собой режимный подход, в рамках которого систематизированы нормы по признаку объекта, позволяющие учитывать специфику, особый характер общественных отношений, создающие особый подход к их регулированию, позволяющие дифференцировать административно-правовые средства в зависимости от характера объекта, поставленных целей и задач.

Анализируя правовой режим того или иного объекта, нужно иметь представление о целях его конструирования. Основная цель правовых режимов — регламентация особым образом конкретных областей общественных отношений по поводу определенных объектов права. Любой правовой режим объекта правоотношений должен быть обоснованным и отражать характерные свойства объекта. С этим связано прежде всего то, что единого правового режима ограниченной оборотоспособности объектов не существует, есть правовые режимы ограниченной оборотоспособности отдельных видов объектов.

Правовые режимы отдельных видов объектов, ограниченных в оборотоспособности, позволяют выбрать оптимальное сочетание правовых средств для достижения поставленных задач, обеспечивающее учет специфики и особого характера групп общественных отношений, создание особых подходов к их регулированию. Возможность разного сочетания правовых средств позволяет формировать правовые режимы с разным сочетанием запретов и обязываний, льгот и дозволений, наиболее соответствующих поставленным задачам и конкретному виду объектов.

Рассмотрим введенные правовые режимы объектов, изъятых из свободного оборота, с учетом классификации, приведенной в начале настоящего параграфа<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В Комментариях под редакцией Л.В. Санниковой к ГК РФ приводится следующая классификация: 1) объекты, которые являются таковыми в силу естественных свойств; 2) государственное имущество, обладающее большой публичной значимостью; 3) объекты, ограниченные в обороте из соображений общественной безопасности.

В первую группу включены объекты, которые являются таковыми в силу их естественных свойств. К ним принято относить, в частности, континентальный шельф (ст. 5 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>1</sup>), недра в границах территории РФ, которые не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме (ст. 1, 2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»<sup>2</sup>); лесные участки в составе земель лесного фонда (п. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ<sup>3</sup>) и др.

В отношении континентального шельфа в преамбуле к Федеральному закону о нем установлено, что Федеральный закон определяет статус континентального шельфа Российской Федерации, суверенные права и юрисдикцию Российской Федерации на ее континентальном шельфе и их осуществление, а в ст. 5 раскрывается содержание этих прав, отнесенных исключительно к Российской Федерации. Континентальный шельф, действительно, уникальный объект, и его статус не случайно определяется через понятие «суверенные права и юрисдикция Российской Федерации». Вместе с тем отдельные участки континентального шельфа могут быть использованы для разработки его минеральных ресурсов и водных биоресурсов, проведения ряда других работ. Эти права, как следует из Федерального закона, являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные ресурсы или водные биоресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации.

Из суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации в отношении континентального шельфа вытекает и ряд других исключительных прав, в том числе исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей; исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности. Разумеется свободный оборот такого объекта невозможен, он не может быть объектом купли-продажи, наследования, дарения и любых иных

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

способов отчуждения, что не исключает, как видим, потенциальную возможность предоставления разрешений на определенные действия на отдельных участках континентального шельфа.

Федеральное законодательство устанавливает ряд случаев, когда объекты могут находиться только в федеральной собственности, из чего следуют ограничения их оборотоспособности. Типичный пример — недра, которые также относятся к уникальным объектам в силу их естественных свойств. Так, недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Соответственно законодатель установил, что участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме (ч. 1, 2 ст. 1<sup>2</sup> Закона РФ «О недрах»).

Вместе с тем право пользования недрами не запрещено, оно может быть предоставлено в соответствии со ст. 7 Закона РФ «О недрах» субъектам хозяйственной деятельности. Как установлено указанной статьей, права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. К таким законодательным актам относится в том числе Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Судебная практика свидетельствует, что суды не допускают перехода государственной собственности на недра в частную собственность<sup>1</sup>.

Ко второй группе объектов, изъятых из свободного оборота, относятся объекты, обладающие большой публичной значимостью. К этой группе принадлежат, в частности, Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней России; Алмазный фонд РФ как собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней; золотой запас Российской Федерации, состоящий из аффинированного золота в слитках; запасы государственного резерва, относящиеся исключительно к федеральной собственности; объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия; архивные доку-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 02.10.2012 № Ф03-3965/2012 по делу № А73-2407/2012.

менты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» ценности, зачисленные в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, являются федеральной собственностью. Кроме того, служебные и производственные здания, сооружения и помещения, используемые для хранения, приемки и обслуживания ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, также являются федеральной собственностью и отчуждению в любой форме, в том числе приватизации, не подлежат. Вместе с тем определенный оборот указанных объектов все же допускается: исключительно по решению Правительства РФ возможна сдача в аренду или иное обременение этих объектов.

Особый режим, установленный для этих объектов, обеспечивается, в том числе тем, что решения о сделках, направленные на пополнение и расходование ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ принимаются исключительно Президентом РФ и Правительством РФ.

В отношении драгоценных металлов и драгоценных камней, не включенных в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ или Алмазный фонд РФ, также установлен особый режим оборота. Упомянутым ранее Законом установлено, что государственное регулирование отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения, а также заготовки лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется посредством установления целого ряда требований. К ним отнесены: лицензирование пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни; преимущественное право приобретения добываемых драгоценных металлов и драгоценных камней для Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, формирования золотого запаса Российской Федерации и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ; установление требований к учету, хранению, транспортировке драгоценных металлов и драгоценных камней и отчетности о них, а также к порядку осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями; нормативно-правовая регламентация действий организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями на внутреннем и внешнем рынках; специальный учет ука-

#### *§ 4. Режим обращения предметов, изъятых из свободного оборота*

занных организаций и индивидуальных предпринимателей; контроль за соблюдением законодательства РФ в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения; установление особенностей порядка ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации в страны, не входящие в Таможенный союз, драгоценных металлов и драгоценных камней. Целый комплекс мер, направленных на обеспечение установленного режима, касается государственного контроля, который осуществляется по следующим направлениям: организация системы государственного контроля за качеством сортировки, классификации и оценки добытых и ввезенных на территорию РФ необработанных природных алмазов; организация государственного контроля за ценами на драгоценные камни путем утверждения обязательных классификаторов и прейскурантов цен, аналогичных действующим на мировом рынке; особый порядок таможенного контроля за ввозом на территорию РФ и вывозом с территории РФ драгоценных металлов и драгоценных камней, а также изделий из них.

Государственный контроль распространяется также на организацию подтверждения соответствия драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, что обеспечивается установлением государственной монополии на опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и иных бытовых изделий из драгоценных металлов, а также государственной монополии на регулирование экспорта необработанных алмазов. Кроме того, установлен перечень организаций, проводящих аффинаж драгоценных металлов.

Наряду с Государственным фондом драгоценных металлов и драгоценных камней РФ по согласованию с Правительством РФ могут создаваться государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, которые являются собственностью субъектов РФ. На них также распространяются указанные режимные требования, однако их использование в рамках установленных требований осуществляется в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов РФ.

Алмазный фонд РФ как собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней также отнесен к объектам ограниченной оборотоспособности. Согласно ст. 7 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» Алмазный фонд РФ неделим, является федераль-

ной собственностью и не подлежит отчуждению в любой форме и иному обременению, в том числе сдаче в аренду. Ценности Алмазного фонда РФ могут быть использованы исключительно в целях экспонирования или научного изучения в Российской Федерации и за пределами территории РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Зачисление ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ в Алмазный фонд РФ производится по решению Правительства РФ.

В эту же группу входят и объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации. Особый режим этих объектов, ограничения их оборота установлены Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В отношении этих объектов допускается их оборот, но с учетом особенностей, определенных указанным Федеральным законом. Установлено, что объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, частной собственности, если иной порядок не установлен федеральным законом. Однако объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия отчуждению из государственной собственности не подлежат (ст. 50). Ограничения установлены и в отношении объектов культурного наследия религиозного назначения, которые могут передаваться в собственность только религиозным организациям в установленном порядке.

Органам государственной власти предоставлены полномочия в целях установления и обеспечения режима объектов культурного наследия. Согласно ст. 9 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» федеральные органы государственной власти устанавливают в необходимых случаях ограничения при пользовании объектами культурного наследия и земельными участками или водными объектами, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия; осуществляют государственный контроль за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия; осуществляют отнесение объектов культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации; формируют перечень не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в феде-



ральной собственности; утверждают режимы использования территорий и зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия, и др.

При государственной регистрации права собственности на объект культурного наследия собственник принимает на себя обязательства, являющиеся ограничениями (обременениями) права собственности на данный объект и указываемые в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия, которые касаются содержания объекта культурного наследия, его сохранения (включая требования к порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ, иные обеспечивающие его сохранность требования) (ст. 48).

При отчуждении объектов культурного наследия из государственной или муниципальной собственности обязательным условием является выполнение требования, чтобы новый собственник принял на себя обязательства по содержанию и сохранению объекта культурного наследия, по выполнению требований, которые являются ограничениями (обременениями) права собственности на данный объект и указываются в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия.

Значительные ограничения в обороте имеют архивные документы. Согласно ст. 10 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>1</sup> архивные документы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не подлежат приватизации, не могут быть объектом продажи, мены, дарения, а также иных сделок, могущих привести к их отчуждению, если иное не предусмотрено международным договором РФ или федеральными законами. Между государственными органами, муниципальными органами возможна передача архивных документов в установленном порядке, но не их отчуждение. Так, передача архивных документов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов РФ и (или) муниципальных образований осуществляется Правительством РФ по представлению специально уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти. При приватизации государственных или муниципальных предприятий образовавшиеся в процессе их деятельности архивные документы, в том числе документы по личному составу, остаются соответственно в федеральной собственности, собственности субъекта РФ и муниципальной собственности.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

Третья группа объектов, ограниченных в обороте из соображений общественной безопасности, самая многочисленная, и установленные в отношении них режимы по степени ограничений и запретов существенно отличаются один от другого. К этой группе принято, в частности, относить оружие, в том числе оружие массового поражения, объекты по его хранению и уничтожению, наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в Список I, пестициды и агрохимикаты, которые не внесены в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, суда с ядерными энергетическими установками, некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия, этилированный автомобильный бензин, другие объекты.

Ряд установленных режимов, ограничивающих оборотоспособность объектов, непосредственно связаны с международными обязательствами Российской Федерации. Так, например, Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (заключена 16.12.1971)<sup>1</sup> возлагает на каждое государство — участника Конвенции обязательство «никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать каким-либо иным образом и не сохранять:

1) микробиологические или другие биологические агенты или токсины, каково бы ни было их происхождение или метод производства, таких видов и в таких количествах, которые не предназначены для профилактических, защитных или других мирных целей;

2) оружие, оборудование или средства доставки, предназначенные для использования таких агентов или токсинов во враждебных целях или в вооруженных конфликтах».

Каждое государство — участник Конвенции обязуется принять необходимые меры по запрещению и предотвращению разработки, производства, накопления, приобретения или сохранения агентов, токсинов, оружия, оборудования и средств доставки в пределах территории такого государства, территории под его юрисдикцией или под его контролем где бы то ни было. При этом представляется исключительно важной оговорка, позволяющая проводить исследования, которые предназначены для профилактических, защитных или других мирных целей.

---

<sup>1</sup> Конвенция вступила в силу для СССР 26.03.1975. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 58–61.

Упомянем еще одну Конвенцию — «О запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении» (Париж, 13.01.1993)<sup>1</sup>. Согласно ст. 1 каждое государство — участник настоящей Конвенции обязуется никогда, ни при каких обстоятельствах:

а) не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать или не сохранять химическое оружие или не передавать прямо или косвенно химическое оружие кому бы то ни было;

б) не применять химическое оружие;

с) не проводить любых военных приготовлений к применению химического оружия;

д) не помогать, не поощрять или не побуждать каким-либо образом кого бы то ни было к проведению любой деятельности, запрещаемой государству — участнику по настоящей Конвенции.

Кроме того, каждое государство-участник обязуется уничтожить химическое оружие, любые объекты по производству химического оружия, которые находятся в его собственности или владении или которые размещены в любом месте под его юрисдикцией или контролем, а также не использовать химические средства борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны.

Вместе с тем термин «химическое оружие» в рамках Конвенции понимается очень широко и включает токсичные химикаты и их прекурсоры, боеприпасы и устройства, специально предназначенные для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств, любое оборудование, специально предназначенное для использования непосредственно в связи с применением указанных боеприпасов и устройств, поэтому Конвенцией установлены изъятия из общих запретов. Указанные объекты разрешается применять в целях, не запрещаемых Конвенцией, к которым относятся:

а) промышленные, сельскохозяйственные, исследовательские, медицинские, фармацевтические или иные мирные цели;

б) защитные цели, а именно цели, непосредственно связанные с защитой от токсичных химикатов и защитой от химического оружия;

с) военные цели, не связанные с применением химического оружия и не зависящие от использования токсичных свойств химикатов как средства ведения войны;

<sup>1</sup> Россия ратифицировала Конвенцию в соответствии с Федеральным законом от 05.11.1997 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5138. Конвенция вступила в силу для России 05.12.1997.

d) правоохранительные цели, включая борьбу с беспорядками в стране.

Следует упомянуть также Конвенцию о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств, Договор о нераспространении ядерного оружия (Москва — Вашингтон — Лондон, 01.07.1968)<sup>1</sup>. В этой сфере действуют и другие международные документы, оказывающие влияние на национальное законодательство, которое должно обеспечить выполнение международных обязательств.

Максимально жесткие ограничения установлены российским законодательством в отношении оборота химического оружия. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об уничтожении химического оружия» химическое оружие, объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия являются объектами, изъятыми из хозяйственного оборота, находятся в исключительном ведении Российской Федерации в федеральной собственности, управление которой осуществляется Правительством РФ.

Отходы, образующиеся в процессе уничтожения химического оружия, являются объектами, ограниченно оборотоспособными, и могут передаваться Правительством РФ организациям независимо от организационно-правовых форм в целях вовлечения отходов в хозяйственный оборот в установленном порядке. Запрещается использование объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия в целях, не связанных с хранением и уничтожением химического оружия, утилизацией и захоронением отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия.

Деятельность, связанная с выполнением работ и оказанием услуг по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия, подлежит лицензированию. Кроме того, государство устанавливает критерии и стандарты безопасного хранения, перевозки и уничтожения химического оружия, обеспечивает контроль за их соблюдением.

Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> устанавливает ог-

---

<sup>1</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVI. М., 1973. С. 45—49.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

раничения оборотоспособности указанных объектов. В частности, определены объекты, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, в собственности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, пункты захоронения радиоактивных отходов). Пункты долговременного хранения радиоактивных отходов, пункты временного хранения радиоактивных отходов, пункты размещения особых радиоактивных отходов и пункты консервации особых радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц. При этом на собственников возлагаются особые обязанности, обусловленные опасностью этих объектов (обеспечивать безопасное обращение с радиоактивными отходами, безопасные эксплуатацию, вывод из эксплуатации, закрытие пунктов хранения радиоактивных отходов). Пункты захоронения радиоактивных отходов относятся к объектам использования атомной энергии федерального или межрегионального значения. Выполнение работ по сооружению и эксплуатации пунктов глубинного захоронения радиоактивных отходов, закрытию таких пунктов захоронения осуществляется при наличии лицензии. Для осуществления государственного контроля ведется государственный учет радиоактивных отходов, в том числе регистрация радиоактивных отходов и пунктов их хранения, при этом реестр радиоактивных отходов, кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов и паспорта радиоактивных отходов подлежат бессрочному хранению.

Установлен также запрет на ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки и захоронения, за исключением случаев, предусмотренных Законом. Вывоз из Российской Федерации радиоактивных отходов, образовавшихся при переработке ввезенного в Российскую Федерацию отработавшего ядерного топлива, допускается только в случае, если это предусмотрено международным договором РФ.

Ограничения и запреты в оборотоспособности распространяются не только на оружие массового поражения, но и на обычное гражданское и служебное оружие, которое также представляет опасность для общества. Основным законодательным актом, установившим запреты и ограничения в отношении этих объектов, является Федеральный закон «Об оружии». Статья 6 указанного Закона имеет название «Ограничения, устанавливаемые на оборот гражданского и служебного оружия» и содержит перечень гражданского и служебного оружия, оборот которого на территории РФ запрещен: огнестрельное оружие, которое имеет форму, имитирующую другие предметы; огне-

стрельное гладкоствольное оружие, изготовленное под патроны к огнестрельному оружию с нарезным стволом; кистени, кастеты, сурikenы, предметы ударно-дробящего и метательного действия; оружие и иные предметы, поражающее действие которых основано на использовании радиоактивного излучения и биологических факторов; газовое оружие, снаряженное нервно-паралитическими, отравляющими, а также другими веществами, не разрешенными к применению, электрошоковые устройства и др.

Наряду с полным запретом оборота ст. 6 установлены виды оружия, хранение или использование которых вне спортивных объектов запрещено; виды оружия, ношение и перевозка которых в границах населенных пунктов запрещены. Запрещены также определенные действия с оружием, в частности, установка на гражданском и служебном оружии приспособлений для бесшумной стрельбы и прицелов (прицельных комплексов) ночного видения, а также их продажа, пересылка оружия; ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий; продажа, передача, хранение патронов к гражданскому оружию лицам, не владеющим на законном основании таким гражданским оружием.

Производство, приобретение, торговля, коллекционирование и экспонирование оружия и патронов к нему на территории РФ подлежат лицензированию. При этом установленные требования дифференцированы в зависимости от видов субъектов. Законом определены субъекты, имеющие право на приобретение оружия, пользование им. Наряду с получением соответствующей лицензии указанные субъекты должны отвечать установленным требованиям. Так, например, гражданам РФ лицензия на приобретение оружия выдается после прохождения ими соответствующей подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием. Кроме того, установлены основания, при наличии которых гражданину в выдаче лицензии должно быть отказано (возраст, неснятая или непогашенная судимость, наличие заболеваний, включенных в перечень, и др.).

В отношении иностранных граждан также установлены ограничения на приобретение на территории РФ, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского оружия, на использование на территории РФ всех видов, типов и моделей оружия в целях обеспечения личной безопасности.

Установлены также требования к хранению гражданского и служебного оружия и патронов к нему, условия применения оружия гражданами РФ, порядок учета, ношения, перевозки транспортиро-

вания, уничтожения, коллекционирования и экспонирования оружия, что существенно снижает оборотоспособность оружия, при этом объем оборотоспособности оружия в значительной степени зависит от его вида и, как следствие, от установленных ограничений.

Не менее жесткий режим установлен в отношении наркотических средств и психотропных веществ Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах». Статьей 2 указанного Закона установлен Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации и соответственно в отношении которых установлены в разном объеме ограничения их оборотоспособности. При этом оборот рассматривается исключительно широко и включает в себя практически все возможные действия с данными объектами — это разработка, производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию РФ, вывоз с территории РФ, уничтожение наркотических средств, психотропных веществ.

В зависимости от применяемых государством ограничительных мер законодатель предусмотрел следующие списки:

- список наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации запрещен, за исключением предусмотренных Законом случаев (список I);
- список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля (список II);
- список психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля (список III);
- список прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля (список IV).

Последний список включает в себя:

- таблицу прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются особые меры контроля (таблица I);
- таблицу прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются общие меры контроля (таблица II);
- таблицу прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля (таблица III).

Как видим, исходя из степени опасности данных объектов государство устанавливает разные степени ограничения их оборота. При



этом ст. 5 Закона закреплена государственная монополия на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также на культивирование наркосодержащих растений. Государственная монополия распространяется на следующие виды деятельности: разработка, производство, изготовление, распределение, переработка, ввоз (вывоз), уничтожение наркотических средств, психотропных веществ, а также прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ согласно спискам, культивирование наркосодержащих растений.

Государственная монополия выражается также в том, что отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, могут осуществляться только государственными унитарными предприятиями, другие виды деятельности могут осуществляться входящими в муниципальную систему здравоохранения муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями.

Под специальным контролем находятся также инструменты, оборудование, используемые для производства и изготовления наркотических средств, психотропных веществ, правила разработки, производства, изготовления, хранения, перевозки, пересылки, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования, ввоза на территорию РФ, вывоза с территории РФ, уничтожения которых определяется Правительством РФ.

Сказанным не исчерпываются виды объектов, оборот которых законодательно ограничен. Представляется необходимым выделить среди них объекты, также имеющие ограничения в обороте, но только в определенных случаях, в остальных же случаях они полностью оборотоспособны. Речь идет о некачественных и опасных пищевых продуктах, материалах и изделиях, ограничение в обороте которых установлены Федеральным законом от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Статьей 3 указанного Закона установлено, что не могут находиться в обороте пищевые продукты, материалы и изделия, если они не имеют установленных сроков годности (для пищевых продуктов, материалов и изделий, в отношении которых установление сроков годности является обязательным) или сроки годности которых истекли. Сказанное означает, что оборотоспособные при их выпуске объекты могут по истечении времени перейти в разряд необоротоспособных. Сходный запрет установлен и в отношении продукции, загрязненной радиоактивными веществами выше установленных нормативов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Подводя итоги сказанного, представляется необходимым отметить следующие характеристики правового режима ограниченной оборотоспособности отдельных видов объектов.

Единого режима ограниченной оборотоспособности объектов не существует: в отношении отдельных видов объектов устанавливается свой набор правовых средств, в разной степени ограничивающих оборотоспособность объекта. Вместе с тем для режима ограниченной оборотоспособности любого объекта характерны системность используемых правовых средств, формирование целостной системы регулятивного воздействия, которая отличается специфическими приемами правового регулирования, достаточными для того, чтобы обеспечить заданное состояние объекта и достижение поставленных целей. Во всех случаях режим вводится для учета специфики и особого характера объектов, в отношении которых необходимо ограничить их оборотоспособность.

С точки зрения степени ограничения оборота могут быть выделены несколько групп объектов:

- гражданско-правовые отношения не допускаются;
- оборот объектов возможен только между определенными субъектами (государственные и (или) муниципальные предприятия и учреждения) и носит, как правило, некоммерческий характер;
- оборот объектов возможен только при наличии специальных разрешений и выполнения условий (разрешения, лицензии, квоты, включение в реестр, регистрация и др.).

## **§ 5. РЕЖИМ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

В данном параграфе речь пойдет о правовом режиме зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Прежде чем переходить непосредственно к характеристике таких зон, необходимо определить, что же такое зонирование территорий в целом. Законодательно данный термин не определен, но согласно положению п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ «правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства». В абз. 1 ч. 2 ст. 7 ЗК РФ закреплено, что общие принципы и порядок проведения зонирования территорий устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Очень часто «зонирование территорий» понимается только как «градостроительное зонирование», регулируемое ГрК РФ, что пред-

ставляется неверным. Кроме градостроительного зонирования, в действующем российском законодательстве упоминается функциональное, экологическое, оценочное зонирование, установление ЗОУИТ и др. Так, по мнению Н.В. Кичигина, в общем виде зонирование заключается в разделении определенной территории в соответствии с установленными критериями на несколько зон и в определении для каждой из зон особого режима (экологических ограничений хозяйственной и иной деятельности, дифференцированных размеров арендной платы и т.д.)<sup>1</sup>.

Как отмечают А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова и Н.Н. Мельников, под зонированием обычно понимается градостроительное зонирование, хотя оно — не более чем частный случай общей процедуры зонирования как такового<sup>2</sup>. Э.К. Трутнев рассматривает «зонирование» в качестве общего термина, включающего разные виды. К видам зонирования Э.К. Трутнев относит градостроительное зонирование, зонирование в документах территориального планирования, зонирование земельных участков, а также установление ЗОУИТ<sup>3</sup>. Однако Э.К. Трутнев не включает в определение указанного понятия зонирование особо охраняемых природных территорий (например, зонирование Байкальской природной территории, зонирование особо охраняемых природных территорий).

А.А. Борисов рассматривает зонирование территорий как определение зон в границах территории, являющейся объектом конкретного вида зонирования территорий, и определение правового режима или воздействие на правовой режим таких зон. При этом определение зон представляет собой:

- 1) установление границ зон;
- 2) присвоение наименований зонам (например, «жилая зона», «зона атмосферного влияния») и в отдельных случаях присвоение условных обозначений таким зонам (например, «Ж-1», «О-1») <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: Норма, 2007. С. 241.

<sup>2</sup> См.: Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87–93.

<sup>3</sup> См.: Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. С. 7.

<sup>4</sup> См.: Борисов А.А. Значение зонирования территорий при определении правового режима земель: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 23.

Е.С. Болтанова отмечает, что общее предназначение зонирования земель заключается в определении условий деятельности, в том числе природопользования (застройки), на соответствующей территории<sup>1</sup>.

Е.А. Савельева определяет зонирование территорий «как юридический механизм обособления территорий с целью установления в их границах (зонах) специального правового режима, который по отношению к иным правовым режимам, действующим на соответствующих территориях, определяет специальные правила регулирования различного рода общественных отношений (земельных, экологических и др.); определение перечня оснований установления специальных правовых режимов и их содержания относится к компетенции законодателя»<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что зонирование в целом представляет собой процесс деления территории на определенные зоны, установления для каждой из них особого правового режима, который влияет не только на правовой режим территорий и всего того, что на такой территории находится.

В научной литературе отсутствует единообразие относительно соотношения зонирования территорий и установления ЗОУИТ. Например, Э.К. Трутнев включает установление ЗОУИТ в состав зонирования<sup>3</sup>. О.М. Козырь отмечает, что зонирование территории как метод установления ограничений по использованию земель применялось в российском законодательстве не только в отношении земель поселений, включая установление различных зон с особыми условиями использования территорий<sup>4</sup>. По мнению Н.Л. Лисиной, территориальное зонирование следует отличать от особых зон-ограничений<sup>5</sup>. А.А. Борисов полагает, что ЗОУИТ и иные виды зонирования территорий имеют общие элементы: пространственные (определение границ зон) и правовые (определение правового режима земель или воздействие на правовой режим земель). Однако каждый вид зонирования территорий осуществляется в отношении территории, не привязанной к конкретным объектам (например, территории мунци-

---

<sup>1</sup> См.: Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 213.

<sup>2</sup> Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева. С. 7.

<sup>4</sup> См.: Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2002.

<sup>5</sup> См.: Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: учеб. пособие. М.: Изд-во «Дело», 2004. С. 164.

ципального образования, особо охраняемой природной территории), являющейся, в свою очередь, объектом соответствующего вида зонирования территорий (носит комплексный характер). Тогда как ЗОУИТ устанавливаются в отношении территорий, граничащих с конкретными объектами установления таких зон (например, промышленное предприятие, река), и носят локальный характер<sup>1</sup>.

Е.А. Савельева выделяет следующие виды зонирования: экологическое, градостроительное, экономическое и зонирование территорий посредством установления ЗОУИТ<sup>2</sup>. Е.С. Болтанова выделяет два типа зонирования: сплошное и спорадическое, относя ко второму установление зон с замкнутыми границами и ограничительным правовым режимом<sup>3</sup>.

Следовательно, можно утверждать, что установление ЗОУИТ является особым видом зонирования.

К ЗОУИТ можно отнести любые зоны, имеющие особые условия использования территории. Е.А. Галиновская полагает, что особо охраняемая природная территория может быть определена как «территория с особым режимом использования или зона»<sup>4</sup>. Формирование ОЭЗ предусмотрено для обеспечения специального режима предпринимательской деятельности<sup>5</sup>. При проведении мероприятий по борьбе с карантинными объектами, локализации и ликвидации их очагов создаются карантинные фитосанитарные зоны<sup>6</sup>. В целях осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр в Российской Федерации разрешено образование игорных зон<sup>7</sup>.

Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>8</sup> на территориях опережающего социально-

<sup>1</sup> См.: Борисов А.А. Указ. соч. С. 120.

<sup>2</sup> См.: Савельева Е.А. Указ. соч. С. 9, 10.

<sup>3</sup> См.: Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 212, 222.

<sup>4</sup> Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. М.: ИЗИСП, Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2009. С. 163.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>6</sup> См. ст. 6 Федерального закона от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» (СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3008).

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 31 дек.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

экономического развития устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Целью установления подобных зон является создание максимально благоприятных условий для осуществления определенных видов деятельности. Более того, исследователи полагают, что для подобных зон принципиальным является установленный правовой режим, а не пространственные границы зоны. Так, по мнению Н.Г. Дорониной, «особый режим» в ОЭЗ на практике приобрел большее значение, чем обособленность ее территории<sup>1</sup>. В.Г. Вишняков делает вывод, что свободная экономическая зона может выполнять свою роль и без территориальных ограничений<sup>2</sup>.

Однако согласно п. 4 ст. 1 ГрК РФ к ЗОУИТ, помимо прямо перечисленных охранных и санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, водоохраных зон, зон затопления, подтопления, зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зон охраняемых объектов, не могут быть отнесены зоны, создающие условия для осуществления определенных видов деятельности. Обобщающим признаком всех ЗОУИТ является цель их создания — защита окружающей среды или отдельных объектов от негативного воздействия. Помимо цели установления, общим признаком, характеризующим ЗОУИТ, являются их месторасположение и конфигурация: они формируются вокруг определенного объекта и являются полосой вокруг него. При этом объект зоны может быть источником негативного воздействия, а также и сам подлежать охране. В целях обеспечения охраны объекта зоны или ограничения его негативного воздействия на другие объекты устанавливаются определенные ограничения в использовании земельного участка в ее границах. Их соблюдение позволяет осуществлять на соседних земельных участках различные виды деятельности. В границах ЗОУИТ у землепользователей возникает необходимость воздерживаться от осуществления определенных видов деятельности, а у эксплуатирующих объекты зоны лиц имеется обязанность поддерживать территорию зоны в определенном состоянии, а также право требовать от землепользователей осуществления

<sup>1</sup> См.: Доронина Н.Г. Особые экономические зоны во внешнеэкономической деятельности // Журнал российского права. 2004. № 6.

<sup>2</sup> См.: Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. 2003. № 1.

соответствующих действий. Важным общим признаком ЗОУИТ является распространение режима зоны на все земли и земельные участки, входящие в нее, вне зависимости от формы собственности на них и их категории, а также вида разрешенного использования.

В настоящее время законодательно установлены следующие виды ЗОУИТ:

- 1) зоны охраны объектов культурного наследия;
- 2) буферная экологическая зона Байкальской природной территории;
- 3) экологическая зона атмосферного влияния Байкальской природной территории;
- 4) лесопарковые зоны;
- 5) зеленые зоны;
- 6) водоохранная зона;
- 7) охранный зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением;
- 8) охранные зоны геодезических пунктов;
- 9) охранные зоны земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;
- 10) зон затопления, подтопления;
- 11) охранные зоны ООПТ;
- 12) округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- 13) зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения;
- 14) охранные зоны объектов электросетевого хозяйства;
- 15) охранные зоны железных дорог;
- 16) зоны защитных мероприятий объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия;
- 17) охранный зона районов проведения (1965–1988) ядерных взрывов в мирных целях;
- 18) зоны радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- 19) зоны охраняемых объектов (объектов, подлежащих государственной охране);
- 20) запретные зоны при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- 21) санитарно-защитные зоны промышленных предприятий;
- 22) придорожные полосы автомобильных дорог;
- 23) охранные зоны линий и сооружений связи и линий и сооружений радиотелекоммуникации;
- 24) рыбоохранные зоны;



- 25) охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель морских портов;
- 26) охранные зоны трубопроводов (транспортирующих нефть, природный газ, нефтепродукты, нефтяной и искусственный углеводородные газы, сжиженные углеводородные газы, нестабильный бензин и конденсат);
- 27) охранный зона газораспределительной сети;
- 28) охранные зоны тепловых сетей;
- 29) зоны воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО;
- 30) зоны отчуждения объектов космической инфраструктуры;
- 31) приаэродромная территория.

В ЗК РФ и других нормативных правовых актах не дана общая характеристика режима ЗОУИТ. Каждая из зон обладает специфическим правовым режимом, регулируемым отдельным нормативным актом. Такая практика законодательного закрепления правового режима ЗОУИТ сложилась исторически. Нормативная правовая база, определяющая порядок установления ЗОУИТ и их правовой режим, начала формироваться в нашей стране в 20-х гг. XX в. после смены государственного устройства России в результате Октябрьской революции 1917 г. с принятием СНК Декрета от 20.03.1919 об установлении для каждой лечебной местности округа горно-санитарной охраны<sup>1</sup>. В период до 1961 г. было сформировано еще пять видов ЗОУИТ: округа горно-санитарной охраны курортов, запретные зоны оборонного характера, охранные зоны линий электропередачи, зеленые зоны, охранные зоны геодезических пунктов. Уровень их регулирования определялся государством. Правовой режим указанных зон обладал достаточной полнотой. Комплекс нормативных правовых актов, законодательно закреплявших правовой режим зон и учитывающих особенности их отдельных видов, носил системный характер. Качественно иной период в правовом регулировании установления ЗОУИТ стал формироваться в СССР в начале 60-х гг. XX в. Основной причиной изменения ситуации с их регулированием, по нашему мнению, является увеличение количества объектов охраны в связи с расширением хозяйственной деятельности, усилением природоохранных мероприятий и появлением новых видов опасных объектов. В течение этого периода изменился уровень установления правового режима ЗОУИТ: частично эти функции были переданы на республиканский и ведомственный уровни. При этом полнота и системность регулирования сохранились. В ука-

<sup>1</sup> Собрание Указаний. 1919. № 19. Ст. 231.

занный период законодательство о ЗОУИТ было уточнено и расширено.

Революционные изменения в России 90-х гг. XX в. не могли не отразиться на законодательстве о ЗОУИТ. Порядок их установления не претерпел существенных изменений, однако субъекты, обязанные соблюдать и обеспечивать режим зон, получили право частной собственности на земельные участки. При ограничении прав на землю, в том числе связанных с установлением ЗОУИТ, собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы имеют право на возмещение убытков, причиненных таким ограничением. Современный период правового регулирования зон характеризуется увеличением числа их видов. В течение него были установлены новые виды, в тоже время происходило совершенствование законодательства, регулирующего правовой режим других видов зон.

В настоящее время правовой режим ЗОУИТ определяется положениями о ЗОУИТ, зафиксированных постановлениями Правительства РФ<sup>1</sup>, либо постановлениями Главного государственного санитарного врача РФ<sup>2</sup>, либо отдельными статьями федеральных законов<sup>3</sup>. Утверждается установление охранной зоны актом Правительства РФ<sup>4</sup>, актом федерального органа исполнительной власти<sup>5</sup> или актом органа исполнительной власти субъекта РФ<sup>6</sup> в зависимости от значимости объекта зоны соответственно. При этом отсутствует единый подход к правовому режиму ЗОУИТ и порядку их установления.

Попытка унификации была предпринята в проекте федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27.08.1999 № 972 «Об утверждении Положения о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением» // СЗ РФ. 1999. № 36. Ст. 4405.

<sup>2</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие санитарных правил и норм “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”».

<sup>3</sup> См. ст. 105 Лесного кодекса РФ, ст. 65 Водного кодекса РФ.

<sup>4</sup> См. п. 4 ст. 8 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

<sup>6</sup> См. ст. 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»». В разных редакциях данного законопроекта<sup>1</sup> предлагается гл. XV ЗК РФ назвать «Охранные и защитные зоны», установив: общие цели ограничения хозяйственной или иной деятельности на земельных участках, расположенных в границах таких зон; виды зон; что Правительство РФ определяет порядок подготовки и принятия решений об установлении указанных зон; требования к предельным (максимальным и минимальным) размерам указанных зон; перечень ограничений по использованию земельных участков, которые могут быть установлены в границах указанных зон; решение об установлении границ зоны будет принимать уполномоченный орган исполнительной власти РФ, или уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, или уполномоченный орган местного самоуправления в зависимости от того, относится объект зоны к объектам федерального, регионального или местного значения соответственно; в определенной степени решается вопрос о субъекте, обязанном возместить убытки, причиненные установлением ЗОУИТ. При общей позитивной оценке предлагаемых изменений следует упомянуть о недостатках указанного законопроекта. Во-первых, перечень видов ЗОУИТ не является исчерпывающим, в этих условиях имеет смысл перечислить характеристики таких зон, а не их виды. Во-вторых, федеральное законодательство требует более детального отражения порядка установления ЗОУИТ. В-третьих, необходимо установить механизм компенсации расходов, связанных с проведением работ по определению и установлению границ ЗОУИТ. В законопроекте они возлагаются на собственника объекта зоны. Однако установление ЗОУИТ происходит не по воле собственника объекта, а в связи с законодательной необходимостью. Таким образом, законопроект в этой части нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В связи с тем что общие положения о правовом режиме ЗОУИТ законодательно не установлены, а количество их видов является довольно большим, имеет смысл рассматривать содержание правового режима, объединив их в группы. Как было указано выше, свойства объекта зоны определяют цель ее установления. Иными словами, собственно характеристики объекта ЗОУИТ являются определя-

---

<sup>1</sup> Редакция по состоянию на 13.10.2011 // <http://www.rg.ru/2011/10/13/zemlya-kategorii-site-dok.html>; редакция по состоянию на 06.04.2012 // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=50654-6&02>; редакция по состоянию на 11.08.2013 // [http://regulation.gov.ru/project/6036.html?point=view\\_project&stage=3&stage\\_id=2461](http://regulation.gov.ru/project/6036.html?point=view_project&stage=3&stage_id=2461).

ющими для ее правового режима и цели создания. В связи с чем представляется верным разделить все ЗОУИТ на два типа в зависимости от принадлежности объекта зоны к природному или антропогенному. В свою очередь, целью установления ЗОУИТ является либо защита окружающей среды, жизни и здоровья граждан, либо охрана собственно объекта зоны. Однако необходимо отметить, что в ряде видов зон в качестве объекта охраны устанавливается как окружающая среда, так и сам объект. Таким образом, к первой группе первого типа ЗОУИТ относятся: буферная экологическая зона Байкальской природной территории, экологическая зона атмосферного влияния Байкальской природной территории, водоохранная зона, охранные зоны ООПТ, округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, рыбоохранные зоны. Охранные зоны земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, и зоны затопления и подтопления отнесены ко второй группе первого типа.

Первая группа второго типа зон включает: зоны охраны объектов культурного наследия, лесопарковую зону, зеленую зону, охранную зону стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, охранную зону геодезического пункта, охранные зоны объектов электросетевого хозяйства, охранные зоны железных дорог, зоны охраняемых объектов (объектов, подлежащих государственной охране), придорожные полосы автомобильных дорог, охранные зоны линий и сооружений связи и линий и сооружений радиофикации, охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель морских портов, зоны санитарной охраны водопроводов питьевого назначения. Во вторую группу второго типа ЗОУИТ выделены: зоны защитных мероприятий объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия, охранные зоны районов проведения в 1965–1988 гг. ядерных взрывов в мирных целях (МЯВ), зоны радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, санитарно-защитные зоны промышленных предприятий, зоны воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО. Охранные зоны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей, охранные зоны тепловых сетей, приаэродромная территория, запретные зоны при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, зоны отчуждения объектов космической инфраструктуры составляют третью группу второго типа зон.

Правовые режимы ЗОУИТ первой группы первого типа имеют общие элементы природоохранного характера, так как их объектами являются природные объекты и комплексы. Ограничения в таких зонах направлены на снижение негативного воздействия или предотвращение хозяйственной деятельности, которая может отрицательно влиять на объект зоны. Запрещено осуществление любых действий, которые могут привести к загрязнению объекта зоны: использование сточных вод для удобрения почв, размещение кладбищ и скотомогильников, применение удобрений и ядохимикатов и др. Особенности правовых режимов зон определяются уникальными природными характеристиками объектов охранных зон. Так, в водоохраных зонах допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии их оборудования очистными сооружениями. В зонах санитарной охраны источников водоснабжения не допускаются все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений. Правовой режим зон первой группы первого типа содержит не только элементы правового режима земель, но и особенности использования и охраны других природных ресурсов и защиты окружающей среды. Порядок установления зон определен на федеральном уровне, при этом отдельные виды зон утверждаются актами государственных органов исполнительной власти или актами органов местного самоуправления. Надзор за соблюдением правового режима таких зон осуществляется в основном на государственном уровне.

В результате классификации охранные зоны земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, и зоны подтопления и затопления<sup>1</sup> включены во вторую группу первого типа ЗОУИТ. Объектами зон данного вида являются земли, подвергшиеся радиоактивному и химическому загрязнению, и поверхностные водные объекты, воды которых могут оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь и здоровье граждан. Опасность объекта зоны определяет содержание ее правового режима: ограничения направлены на предотвращение воздействия неблагоприятных факторов на здоровье человека и окружающую среду. Необходимость установления ЗОУИТ данной группы определена на федеральном уровне, при этом решение об установлении зоны утверждается актом

---

<sup>1</sup> См. ст. 67<sup>1</sup> Водного кодекса РФ и постановление Правительства РФ от 18.04.2014 № 360 «Об определении границ зон затопления, подтопления» // <http://www.pravo.gov.ru>.

государственного органа исполнительной власти или актом органа местного самоуправления. Соблюдение правового режима охранных зон земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, осуществляется в полном объеме, так как радиоактивное и химическое загрязнение представляет собой наиболее опасный вид загрязнения земель. Вопросы защиты окружающей среды и здоровья населения от такого негативного воздействия находятся под особым контролем государства. Существует ряд организационных проблем при проведении работ по определению границ зон затопления и подтопления, которые могут быть решены в ближайшее время путем законодательного уточнения механизма их определения.

Поскольку объектами ЗОУИТ первой группы второго типа являются антропогенные объекты и комплексы, правовые режимы этих зон характеризуются ограничениями, направленными на защиту объектов зон от повреждения и на обеспечение их безопасного функционирования и надлежащей эксплуатации. В границах зон запрещено осуществление отдельных видов строительства, землеройных и взрывных работ. Особенности объектов зон определяют различия их правовых режимов. При осуществлении отдельных видов деятельности в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства, охранных зонах линий связи и радиофикации, а также в придорожных полосах требуется согласование с организацией, эксплуатирующей данные объекты. В зонах охраны объектов культурного наследия ограничения направлены на сохранение культурно-исторического, ландшафтного и визуального восприятия объекта. Порядок установления таких зон определен на федеральном уровне, все виды зон утверждаются актами государственных органов исполнительной власти. Надзор (контроль) за соблюдением правового режима зон осуществляется на государственном и муниципальном уровнях.

Систематизируя результаты изучения правового режима ЗОУИТ второй группы второго типа, необходимо указать, что объектами таких зон являются антропогенные объекты повышенной опасности. Правовые режимы зон характеризуются ограничениями, направленными на снижение или предотвращение негативного воздействия объекта зоны на окружающую среду, жизнь и здоровье населения. В связи с опасностью объектов зон в их границах запрещены практически все виды хозяйственной деятельности, существует необходимость осуществлять мероприятия по благоустройству территории зоны. Особенности правовых режимов охранных зон определяются опасностью объекта зоны, видом и степенью его негативного воздействия. В охранных зонах радиоактивно загрязненных территорий

вводятся самые строгие ограничения в землепользовании, вплоть до прекращения любых действий. В санитарно-защитных зонах разрешено размещать только нежилые здания. Во всех видах зон данной группы правовой режим предусматривает социальные гарантии и льготы для граждан, проживающих или осуществляющих трудовую деятельность на территории зоны. Порядок установления зон определен на федеральном уровне, все виды зон утверждаются актами государственных органов исполнительной власти. Правовыми актами субъектов РФ могут быть введены дополнительные требования к содержанию режима санитарно-защитной зоны. Надзор (контроль) за соблюдением правового режима зон осуществляется на государственном и муниципальном уровнях. Базовый, оперативный и периодический мониторинг состояния окружающей среды и ее загрязнения на территории охранных зон осуществляется в особом порядке, обусловленном опасностью объектов зон.

Объектами ЗОУИТ третьей группы второго типа являются антропогенные объекты и комплексы, что характеризует правовые режимы таких зон ограничениями, направленными как на снижение или предотвращение негативного воздействия объектов зон на окружающую среду, так и на защиту объектов зон от повреждения и на обеспечение их безопасного функционирования и надлежащей эксплуатации. Запрещается осуществлять любые действия, которые могут привести к нарушению или прекращению работы объектов зон: организовывать свалки, разжигать костры, проводить работы ударными инструментами, разрушать защитные сооружения. Для осуществления отдельных видов деятельности необходимо получение письменного разрешения или уведомления эксплуатирующей организации. Специфика правовых режимов охранных зон определяется степенью опасности объекта зоны, видом и уровнем его негативного воздействия на окружающую среду и технико-технологическими характеристиками объекта зоны. Например, на приаэродромной территории запрещаются проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома. Порядок установления зон определен на федеральном уровне, все виды зон утверждаются актами государственных органов исполнительной власти. Надзор за соблюдением правового режима зон осуществляется на государственном уровне.

Развитие правового регулирования в области обеспечения правового режима ЗОУИТ целесообразно проводить в направлении:



- разработки общего законодательного подхода к установлению ЗОУИТ и их классификатора;
- совершенствования ведомственного и прокурорского надзора за соблюдением правового режима ЗОУИТ как организациями, эксплуатирующими объект зоны, так и собственниками, арендаторами земельных участков, землепользователями и землевладельцами в границах ЗОУИТ;
- разработки дифференцированного метода расчета размера отдельных видов зон, пересмотра размеров и конфигурации отдельных видов зон, применения внутреннего функционального зонирования для отдельных видов зон;
- совершенствования правотворческой деятельности как в части полноты и согласованности правовых норм, определяющих правовой режим ЗОУИТ, так и в части точности их формулировок;
- совершенствования порядка ведомственного согласования с различными федеральными органами исполнительной власти в сфере строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов в границах ЗОУИТ (Росводресурсы, Роспотребнадзор и др.);
- установления перечня ограничений в осуществлении хозяйственной деятельности в границах ЗОУИТ отдельных видов, в частности, рыбоохранных зон, буферной зоны и зоны атмосферного влияния Байкальской природной территории;
- отражения в кадастровых документах и документах на установление на местности границ ЗОУИТ для уменьшения и исключения нарушений их правового режима.

## **§ 6. РЕЖИМ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН**

Санитарно-защитные зоны (СЗЗ) являются одним из наиболее распространенных видов зон с особыми условиями использования территорий. Правовой режим СЗЗ имеет многосложный характер: санитарно-гигиенические, экологические, имущественные, градостроительные, финансовые, юридические аспекты.

Последствия установления СЗЗ порождают значимые юридические и иные ограничения для использования территорий, для собственников и пользователей земельных участков. В связи с установлением, изменением границ СЗЗ возникает множество судебных споров, конфликтов с участием органов государственной власти, инвесторов, собственников земельных участков, жителей. Очень часто факт установления или изменения границ СЗЗ означает запрет на реализацию планируемой деятельности, проведение затрат на

переселение граждан из жилья, попавшего в границы устанавливаемой СЗЗ, репрофилирование предприятий. Значительное количество граждан РФ постоянно проживает в границах СЗЗ в неблагоприятных экологических и санитарно-гигиенических условиях, не имея возможности быть переселенными в другие жилые помещения или получить какую-либо денежную компенсацию.

Между тем согласно п. 2.1 Санитарных правил и норм (СанПиН) 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее — СанПиН о СЗЗ) в целях обеспечения безопасности населения вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, устанавливается специальная территория с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух (химического, биологического, физического) до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II классов опасности — как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения. По своему функциональному назначению СЗЗ является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме. Таким образом, целью установления СЗЗ является обеспечение благоприятной среды обитания человека и благоприятной окружающей среды, т.е. санитарно-эпидемиологические и экологические цели. Правовое регулирование СЗЗ осуществляется на федеральном уровне посредством принятия СанПиН о СЗЗ или внесения в него изменений.

Объектами правового режима СЗЗ согласно п. 1.2 СанПиН о СЗЗ являются вновь строящиеся, реконструируемые промышленные объекты и производства, объекты транспорта, связи, сельского хозяйства, энергетики, опытно-экспериментальных производств, объекты коммунального назначения, спорта, торговли, общественного питания и др., представляющие собой источники воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Принципом функционирования режима является установление вокруг промышленных объектов на основе расчетов и натурных замеров границ СЗЗ с ограниченным режимом хозяйственной деятельности. Правовой режим СЗЗ базируется на ведомственном нормативном правовом акте — СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

Правовой режим СЗЗ начал впервые регулироваться в СССР в середине XX в. Целью установления СЗЗ, как и сейчас, было отгра-

ничество территорий промышленных объектов от жилой застройки. Нормативное регулирование осуществлялось на ведомственном уровне, например, таким документом, как Н 101-54. Санитарные нормы проектирования промышленных предприятий утверждены Госстроем СССР 04.11.1954. Санитарно-защитной зоной в указанном документе признавалась территория между производственными помещениями, складами или установками, выделяющими производственные вредности, и жилыми, лечебно-профилактическими стационарного типа и культурно-бытового назначения зданиями жилого района.

В настоящее время установление СЗЗ предусмотрено рядом законодательных актов: ГрК РФ, Федеральными законами «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об использовании атомной энергии», «Об охране окружающей среды» и др.), однако такое регулирование нельзя признать целостным и системным. Следовательно, правовой режим СЗЗ является давно функционирующим традиционным институтом санитарно-эпидемиологического законодательства. Правовой режим СЗЗ носит постоянный характер. Подведомственность применительно к правовому режиму СЗЗ разграничивается между Главным государственным санитарным врачом РФ и главными санитарными врачами субъектов РФ в части согласования границ расчетной СЗЗ в составе проектной документации и утверждения окончательных границ СЗЗ. По критерию юридических свойств правовой режим СЗЗ носит ординарный характер.

В соответствии со ст. 1 ГрК РФ СЗЗ являются одним из видов зон с особыми условиями использования территорий. В Российской Федерации функционирует свыше 10 000 потенциально опасных химических объектов, относящихся к топливно-энергетическому комплексу, цветной и черной металлургии, химической, целлюлозно-бумажной, горнодобывающей и перерабатывающей, пищевой и другим отраслям промышленности и сельского хозяйства (при этом 70% из них расположены в 146 городах с населением более 100 тыс. человек)<sup>1</sup>. В то же время следует отметить недостаточность информации о количестве установленных в СЗЗ промышленных объектов, а также о численности населения, проживающего в границах СЗЗ. Например, соответствующая информация отсутствует в Государственном докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2014 году».

---

<sup>1</sup> См.: Федеральная целевая программа «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2014 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 27.10.2008 № 791 // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5093.

В заключение оценки регулирующего воздействия на проект постановления Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении СанПиН 2.2.1/2.1.1.14 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»», о котором речь пойдет ниже, приводятся данные о том, что более 2,2 млн человек на территории РФ проживали (не известно, по состоянию на какую дату) в пределах ориентировочных СЗЗ промышленных объектов и предприятий.

Между тем не вызывает сомнения, что СЗЗ занимают лидирующее место среди иных зон с особыми условиями использования территорий. Уполномоченным органом, формирующим и обеспечивающим правовой режим СЗЗ, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в лице Главного государственного санитарного врача РФ и санитарных врачей субъектов РФ. Указанные должностные лица наделены значительными полномочиями. Так, установление, изменение размеров установленных СЗЗ для промышленных объектов и производств I и II классов опасности осуществляются постановлением Главного государственного санитарного врача РФ. Для промышленных объектов и производств III, IV и V классов опасности размеры СЗЗ могут быть установлены, изменены на основании решения и санитарно-эпидемиологического заключения главного государственного санитарного врача субъекта РФ или его заместителя.

Исторически так сложилось, что правовое регулирование правового режима СЗЗ осуществлялось на подзаконном уровне. Данная ситуация подзаконного регулирования важнейшего правового режима воспринималась как само собой разумеющееся в советское время явление. Однако в современных экономических условиях ограничение хозяйственного использования значительных территорий на значительных площадях, особенно при существующей городской застройки, зачастую влечет значительные финансовые, временные и иные издержки. Подобные обременения объективно требуют законодательного регулирования.

Однако нормы действующего Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в части регулирования правового режима СЗЗ практически не отличаются от положений Закона РСФСР от 14.07.1982 «Об охране атмосферного воздуха», которым впервые на законодательном уровне было предусмотрено установление СЗЗ. Данный подход, по нашему мнению, не согласуется с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены исключительно федеральным законом.

По нашему мнению, ограничения хозяйственной и иной деятельности в границах СЗЗ должны устанавливаться именно на уровне федерального закона. В настоящее время правовой режим СЗЗ фактически определяется одним лицом — Главным государственным санитарным врачом РФ, утверждающим СанПиНы и изменения в них, что в современных рыночных условиях является неприемлемым подходом.

В настоящее время правовое регулирование режима СЗЗ определяется ведомственным нормативным правовым актом, а именно Санитарными правилами и нормами (СанПиН) 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». При этом, по нашему мнению, СанПиН о СЗЗ при регламентации правового режима СЗЗ в ряде случаев выходит за пределы компетенции, предоставленной Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Обратим внимание на п. 3.2 СанПиН о СЗЗ, который предусматривает, что в проекте СЗЗ на строительство новых, реконструкцию или техническое перевооружение действующих промышленных объектов, производств и сооружений должны быть предусмотрены мероприятия и средства на организацию СЗЗ, включая отселение жителей в случае необходимости. Выполнение указанных мероприятий, включая отселение жителей, СанПиН о СЗЗ возлагает на должностных лиц соответствующих промышленных объектов и производств.

По нашему мнению, вопрос определения круга лиц, на которых возлагается обязанность по отселению жителей, не должен определяться подзаконным нормативным актом. Основные элементы правового режима СЗЗ должны быть установлены отдельной статьей или разделом Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Данный вывод подтверждается результатами оценки регулирующего воздействия СанПиН о СЗЗ, содержащимися в заключении Минэкономразвития России (далее — заключение ОРВ)<sup>1</sup>. Как отмечается в заключении ОРВ, установление СЗЗ требует значительных временных затрат, особенно для предприятий I, II классов. Согласно представленным респондентами данным на практике

---

<sup>1</sup> См.: Заключение об экспертизе постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» от 17.01.2013».

разработка и согласование СЗЗ требуют не менее трех лет: в первый год подготавливается проект СЗЗ расчетным путем, проводится оценка риска для здоровья населения, осуществляется экспертиза проекта СЗЗ в аккредитованном учреждении; во второй год проводятся натурные исследования; в третий год подготавливается итоговый отчет с сопоставлением расчетных данных с результатами натурных исследований, СЗЗ утверждается Главным государственным санитарным врачом РФ (главным государственным санитарным врачом субъекта РФ). Временные затраты на разработку и согласование проектов СЗЗ аэропортов в ряде случаев достигают 5–6 лет.

По результатам проведенной экспертизы ОРВ на основе имеющейся у Минэкономразвития России информации был сделан вывод, что регулирование Санитарными нормами вопросов установления СЗЗ не является эффективным, порождает значительные затраты субъектов предпринимательской деятельности, не приводя при этом к должной защите здоровья граждан, в связи с чем требует существенной переработки.

Предусмотренные СанПиН требования к установлению СЗЗ не увязаны с градостроительным и земельным законодательством, законодательством о кадастровой деятельности. Таким образом, установленные в соответствии с Санитарными нормами СЗЗ влекут значительные затраты предпринимателей без существенного влияния на обеспечение безопасных условий проживания населения.

Эффективность рассматриваемого регулирования является низкой также ввиду отсутствия ясной для заявителей процедуры принятия Роспотребнадзором решения об установлении СЗЗ; дублирования процедуры рассмотрения проекта СЗЗ при экспертизе проектной документации; издания Роспотребнадзором писем, уточняющих и дополняющих положения СанПиН.

В заключении об ОРВ поднята проблема определения сферы действия СанПиН о СЗЗ на действующие объекты (объекты в иных стадиях их жизненного цикла), что прослеживается, в частности, в противоречивой судебной практике: в одних судебных актах<sup>1</sup> обоснован вывод об отсутствии необходимости разработки СЗЗ для действующих объектов, а в других — противоположный вывод<sup>2</sup>.

В СанПиН о СЗЗ используется терминология, не предусмотренная в иных законодательных актах РФ («промышленная площадка», «приемлемый риск для здоровья населения»), имеются пробелы в

<sup>1</sup> См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.07.2012 по делу № А08-10536/2011.

<sup>2</sup> См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.05.2012 по делу № А56-68623/2011.

правовом регулировании: отсутствует порядок установления единой СЗЗ для промышленного узла. Не ясно, что вообще должно пониматься под группой промышленных объектов и производств, промышленным узлом (комплексом). Отсутствуют положения, каким-либо образом определяющие порядок взаимодействия предприятий, намеренных участвовать в разработке и установлении единой СЗЗ. СанПиН не определяет ни порядок участия предприятий в разработке единой СЗЗ, ни методику распределения затрат на разработку документации и выполнение работ. СанПиН о СЗЗ для разных линейных объектов устанавливаются санитарные разрывы. Однако порядок разработки и установления санитарных разрывов в СанПиН фактически не определен. При этом не определено, какая документация должна содержать соответствующие расчеты, имеется ли необходимость разрабатывать «проект санитарного разрыва».

По итогам экспертизы СанПиН о СЗЗ Минэкономразвития России пришло к выводу о наличии в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и необходимости изменения Санитарных норм.

Следует отметить еще одно заключение ОРВ на проект постановления Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении СанПиН 2.2.1/2.1.1.14 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», которое должно заменить действующие СанПиН о СЗЗ.

В данном заключении Минэкономразвития России также оценило проект СанПиН негативно. В частности, были сделаны следующие выводы:

– решение проблемы предложенным способом регулирования необоснованно;

– в проекте акта содержатся положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетной системы Российской Федерации.

– необходим пересмотр концепции Санитарных правил;

Как отмечается в заключении, действующие Санитарные правила сводят установление СЗЗ к формально-разрешительной процедуре, в ходе выполнения которой собственник объекта совершает предписанные ему затратные действия и получает документ установленного образца (решение об установлении СЗЗ). В рамках такой процедуры



практически не учитываются цели, которые, по мнению Минэкономразвития, лежат в основе института СЗЗ, и интересы разных сторон: собственника предприятия, собственников смежных земельных участков и объектов недвижимости, расположенных на них (в том числе государства и муниципального образования), а также граждан.

Правовой режим СЗЗ, установленный СанПиН о СЗЗ, не является монолитным, он дифференцирован в зависимости от категории объекта хозяйственной деятельности, для которого такая СЗЗ предусматривается СанПиН. В СанПиН о СЗЗ выделяется пять классов предприятий: с V по I класс, для которых устанавливается СЗЗ в размере от 50 до 1000 метров соответственно.

Например, для размещения микропредприятий малого бизнеса с количеством работающих не более 15 человек согласно СанПиН необходимо уведомление от юридического лица или индивидуального предпринимателя о соблюдении действующих санитарно-гигиенических требований и нормативов на границе жилой застройки.

СанПиН о СЗЗ предусмотрена разработка проекта ПЗЗ, которой определяются размеры и границы СЗЗ. Разработка проекта СЗЗ для объектов I–III классов опасности является обязательной. Непосредственно в самом СанПиН о СЗЗ предусмотрены минимальные размеры СЗЗ применительно к конкретным типам объектов. При проектировании или реконструкции определяется ориентировочный размер СЗЗ промышленных производств и объектов: расчетная (предварительная) СЗЗ, выполненная на основании проекта с расчетами рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.); установленная (окончательная) — на основе результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчетных параметров.

Таким образом, СанПиН о СЗЗ предусматривает несколько стадий для разработки и утверждения проектов СЗЗ, а также несколько параметров границ СЗЗ. Минимальный размер СЗЗ установлен в СанПиН о СЗЗ. На этапе разработки проектной документации определяется расчетная СЗЗ, которая включается в проектную документацию. После ввода объекта в эксплуатацию расчетный размер СЗЗ уточняется путем натурных исследований и на их основе Роспотребнадзором утверждается окончательный размер СЗЗ. Следует отметить, что данный сложный процесс утверждения СЗЗ недостаточно урегулирован в СанПиН о СЗЗ. Так, например, СанПиН о СЗЗ не позволяет однозначно ответить на вопрос, какой размер СЗЗ необходимо брать за основу при изъятии земельных участков и переселении граждан. Логично предположить, что таким моментом должен стать момент утверждения окончательного размера СЗЗ, однако в

СанПиН о СЗЗ однозначного ответа на данный вопрос нет. Кроме того, окончательный размер СЗЗ может быть утвержден только по истечении нескольких лет после ввода в эксплуатацию объекта, что приведет к ситуации, при которой жители находятся в состоянии неопределенности в неблагоприятных для проживания условиях, например в границах неутвержденной СЗЗ аэропорта или иного промышленного объекта.

Но даже и после утверждения СЗЗ часто возникают юридические конфликты, связанные с недостатками ведомственного правового регулирования правового режима СЗЗ. Например, в СанПиН о СЗЗ не регламентируется вопрос о переселении граждан из СЗЗ, всю ответственность возлагая на предприятие, заинтересованное в утверждении границ СЗЗ.

В связи с этим рассмотрим решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фадеева против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00). Заявитель утверждала, в частности, что хозяйственная деятельность металлургического предприятия в непосредственной близости от ее дома подвергала опасности ее здоровье и благополучие. Она ссылалась при этом на ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обвиняя Российскую Федерацию в нарушении ее права на жилище.

Как установил Европейский Суд, на протяжении длительного времени концентрация различных токсичных элементов в воздухе около дома заявителя серьезно превышала предельно допустимую. Здоровье заявителя ухудшилось в результате длительного воздействия на нее промышленных выбросов ОАО «Северсталь». Кроме того, нет никаких сомнений в том, что оно неблагоприятно сказалось на качестве жизни в ее доме.

Европейский Суд отметил, что в рассматриваемый период времени ОАО «Северсталь» не находилось в собственности государства и не управлялась им. Следовательно, Европейский Суд счел, что Российская Федерация не может считаться прямым виновником посягательства на частную жизнь заявителя или ее жилище. В то же время Европейский Суд указал, что ответственность государства в случаях, связанных с окружающей средой, может являться результатом его неспособности регулировать частную промышленность. Соответственно жалоба заявителя требует анализа прямых обязанностей государства принимать приемлемые и соответствующие меры, гарантирующие права заявителя в соответствии с п. 1 ст. 8 Конвенции. Европейский Суд пришел к выводу, что органы власти были, конечно, в состоянии оценить экологические угрозы и принять адекватные меры, чтобы их предотвратить или уменьшить. Комбинация этих

факторов демонстрирует достаточную связь между загрязняющими окружающую среду выбросами и государством, чтобы поставить в вину государству нарушение ст. 8 Конвенции.

Европейский Суд установил обязанность властей Российской Федерации принять соответствующие меры для исправления ситуации, в которой оказалась заявитель, присудил 6000 евро компенсации морального вреда, а также некоторые суммы денежных компенсаций за судебные издержки.

Таким образом, Европейский Суд пришел к выводу об ответственности не предприятия, а именно государства за нарушение права заявителя на жилище в условиях благоприятной среды. Естественно, такие сложнейшие правовые проблемы не могут быть предметом регулирования документа уровня СанПиН.

СанПиН о СЗЗ устанавливает перечни запрещенных и допустимых видов деятельности применительно к СЗЗ, которые составляют важнейший элемент правового режима СЗЗ. Наиболее жесткие требования СанПиН о СЗЗ установлены для проживания граждан в границах СЗЗ. Согласно п. 5.1 СанПиН о СЗЗ в санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территории садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также другие территории с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования.

При этом важно обратить внимание на следующий момент: СанПиН о СЗЗ запрещает именно размещение указанных объектов, т.е. принятие решений об их строительстве в границах СЗЗ. Но фактически если указанные объекты, например жилые дома, уже находятся в границах СЗЗ, то СанПиН о СЗЗ на такие случаи не распространяется.

Данный вывод подтверждается анализом п. 1.2 СанПиН о СЗЗ, который предусматривает, что требования настоящих Санитарных правил распространяются на размещение, проектирование, строительство и эксплуатацию вновь строящихся, реконструируемых промышленных объектов и производств, объектов транспорта, связи, сельского хозяйства, энергетики, опытно-экспериментальных производств, объектов коммунального назначения, спорта, торговли, общественного питания и др., являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. При этом до внесения в

2010 г. году изменений в данный пункт СанПиН о СЗЗ распространялись и на действующие предприятия.

Нахождение жилого помещения в границах СЗЗ может привести к признанию его непригодным для проживания. Согласно п. 35 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утв. постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47, жилые помещения, находящиеся в жилых домах, расположенных в производственных зонах, зонах инженерной и транспортной инфраструктур и в санитарно-защитных зонах, следует признавать непригодными для проживания только в случаях, когда инженерными и проектными решениями невозможно минимизировать критерии риска до допустимого уровня.

Законодательство об административных правонарушениях не содержит указание отдельного состава административного деяния за нарушение правового режима СЗЗ, поэтому применяется общая норма КоАП РФ, а именно ст. 6.3, устанавливающая административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

На основании изложенного могут быть сделаны следующие выводы:

- правовой режим СЗЗ регламентируется на подзаконном уровне, что создает значительные проблемы и неопределенности и одновременно ограничивает возможности его совершенствования;
- правовой режим СЗЗ создает ряд административных барьеров для предпринимательской деятельности и при этом не в полной мере обеспечивает права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности;
- необходимо законодательное регулирование основных элементов правового режима СЗЗ (порядок разработки и утверждения проектов границ СЗЗ, разрешенные и допустимые виды деятельности).

## **§ 7. РЕЖИМ ОХРАНЯЕМЫХ ОБЪЕКТОВ**

Специфика деятельности организаций и учреждений оборонно-промышленного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения обуславливает необходимость реализации комплекса мер, обеспечивающих порядок их функционирования, для чего оптимальным признает-

ся установление специальных административно-правовых режимов<sup>1</sup>.

Режим охраняемых объектов, как и другие специальные административно-правовые режимы, характеризуется дополнительными запретами и обязанностями, устанавливаемыми в отношении субъектов, обеспечивающих действие режимов, и в отношении лиц, осуществляющих какую-либо деятельность на охраняемых объектах, специальными административными мерами, разрешительным способом реализации прав и свобод, организационно-техническим обеспечением и т.д.<sup>2</sup>

Вместе с тем первое, что выделяет режим охраняемых объектов, — это связь обстоятельств, послуживших причиной его установления в отношении тех или иных объектов, с административно-правовыми статусами субъектов, обеспечивающих действие таких режимов. Способом обеспечения административно-правового режима охраняемых объектов является административное принуждение, выражающееся в применении административно-предупредительных, процессуально-обеспечительных мер и мер административного пресечения.

Как отраслевой вид государственного принуждения административное принуждение представляет собой «метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»<sup>3</sup>.

Являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение «используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере госу-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Самошенко И.С. Указ. соч. С. 154; Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 412 (глава о режимах написана в соавторстве с С.Д. Хазановым); Румянцев Н.В. Указ. соч. С. 9; Лиманская А.П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Дону, 2014. С. 103–127; Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39–48.

<sup>2</sup> См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 414; Лиманская А.П. Указ. соч. С. 9; Майдыков А.Ф., Мелехин А.В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 99–101.

<sup>3</sup> См. подробнее: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 123, 124.

дарственного управления, т.е. выполняет карательную функцию»<sup>1</sup>. Содержание административного принуждения сводится к установлению ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера<sup>2</sup>.

Административное принуждение может рассматриваться «как совокупность предупредительных мер, мер пресечения начавшегося правонарушения, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и мер административного наказания, применяемых главным образом органами исполнительной власти, а также судами (судьями) к нарушителям административного законодательства в целях поддержания должных отношений в сфере государственного управления»<sup>3</sup>. Как разновидность государственного принуждения административное принуждение выражается в негативном властном воздействии на волю субъектов в целях понуждения к должному поведению в случае невыполнения ими правовых предписаний, недопущения противоправного поведения, наступления опасных событий, а также их последствий.

В соответствии с законом данный режим в установленном порядке обеспечивается различными субъектами на определенных объектах. Административное законодательство использует разную терминологию, определяя в качестве таковых: объекты, подлежащие обязательной охране, объекты на коммуникациях, охраняемые объекты, важные государственные объекты, особо важные и режимные объекты.

Так в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране»<sup>4</sup> органы государственной охраны обеспечивают режим охраняемых объектов, к которым относятся здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории (акватории), защита которых осуществляется в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны, а также объекты, используемые самими органами государственной охраны. К органам государственной охраны в соответствии с ч. 1 ст. 12 указанного Закона относится федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, а также подразделения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, осу-

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2003. С. 233.

<sup>2</sup> См.: Кононов П.И., Машаров И.М. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1. С. 24.

<sup>3</sup> См. подробнее: Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 27.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

шествующие отдельные полномочия указанного органа, военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны.

Раскрывая специфику деятельности органов государственной охраны, А.В. Пахомов отмечает, что деятельность ФСО России осуществляется по двум направлениям: обеспечение безопасности (жизни, здоровья) объектов государственной охраны, а также находящихся с ними членов их семей, и охрана материальных объектов, на которых (в которых) находятся объекты государственной охраны<sup>1</sup>.

Реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти, перераспределение функций и полномочий затронуло рассматриваемую сферу. Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»<sup>2</sup> образована Федеральная служба войск национальной гвардии РФ и преобразованы внутренние войска Министерства внутренних дел РФ в войска национальной гвардии РФ, входящие в структуру указанной Службы. Федеральная служба войск национальной гвардии РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

В числе задач войск национальной гвардии, установленных ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>3</sup>, охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утв. Правительством РФ<sup>4</sup>; федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подра-

<sup>1</sup> См. подробнее: Пахомов А.В. Правовой режим охраны и защиты охраняемых объектов в рамках деятельности ФСО России // Военно-юридический журнал. 2014. № 2. С. 22–25.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

<sup>4</sup> Указанные перечни в свободном доступе в справочно-правовых системах не представлены.



зделений ведомственной охраны; охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Статья 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» определяет общие полномочия войск национальной гвардии. В соответствии с п. 21 ч. 1 указанной статьи войска национальной гвардии наделены полномочиями охранять на договорной основе особо важные и режимные объекты, объекты на коммуникациях, объекты, подлежащие обязательной охране в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, имущество граждан и организаций, а также обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранной, охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений войск национальной гвардии объектах, охрана которых осуществляется при помощи технических средств охраны, в этих целях незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия.

Следует отметить, что в настоящее время действует перечень объектов, подлежащих обязательной охране, утв. распоряжением Правительства РФ от 02.11.2009 № 1629-р<sup>1</sup>. К ним относятся в том числе административные здания, занимаемые судами<sup>2</sup>; административные здания органов государственной власти субъектов РФ, занимаемые высшим должностным лицом субъекта РФ; административные здания Центрального банка РФ (Банка России)<sup>3</sup>; здания и хранилища

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 5397.

<sup>2</sup> Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, верховными судами республик, краевыми и областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов, федеральными арбитражными судами округов (арбитражными кассационными судами), районными, городскими и межрайонными судами, арбитражными апелляционными судами, арбитражными судами субъектов РФ и специализированными арбитражными судами в Северо-Кавказском федеральном округе.

<sup>3</sup> Центрального аппарата, территориальных учреждений, расчетно-кассовых центров, вычислительных центров, полевых учреждений Банка России.

федеральных государственных музеев (музеев-заповедников), здания федеральных государственных архивов и федеральных библиотек.

В соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возлагается в том числе обязанность обеспечивать во взаимодействии с органами Федеральной службы безопасности РФ в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, охрану дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами РФ.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране»<sup>1</sup> защите силами ведомственной охраны от противоправных посягательств подлежат «охраняемые объекты»: здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке, денежные средства и иное имущество. Статьей 8 данного Федерального закона к таким объектам отнесены охраняемые объекты, являющиеся государственной собственностью и находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, объекты государственных корпораций «Росатом», «Роскосмос», «Ростех».

Для каждой группы объектов характерно свое содержание специального режима, который обеспечивают разные субъекты охраны. Относительно некоторых охраняемых объектов законодательство РФ предусматривает участие одновременно нескольких субъектов охраны. Например, в соответствии со ст. 83 Воздушного кодекса РФ<sup>2</sup> охрану аэропортов<sup>3</sup> осуществляют службы авиационной безопасности, подразделения ведомственной охраны Минтранса России.

Отдельными постановлениями Правительства РФ предусмотрено участие различных субъектов в охране некоторых объектов. Так, в соответствии с утвержденным постановлением Правительства РФ от 21.11.2005 № 690 Положением об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования<sup>4</sup> охрана указанных объектов осуществляется соответствующими подразделе-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

<sup>3</sup> В соответствии со ст. 40 Воздушного кодекса РФ аэропорт включает в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенные для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющие для этих целей необходимое оборудование.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2005. № 48. ст. 5040.

ниями ведомственной охраны Минтранса России, органов внутренних дел РФ и организациями, находящимися в ведении МВД России. Охрана специальных учреждений<sup>1</sup> в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.03.2014 № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы или ее территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»<sup>2</sup> осуществляется подразделениями вневедомственной охраны полиции, в том числе совместно с федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» МВД России или частными охранными организациями на основании договоров (контрактов), заключаемых в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ.

Необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента РФ «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны, включены в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России передано в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии РФ. Кроме того, функции и полномочия упраздненной Федеральной миграционной службы переданы МВД России<sup>3</sup>. В связи с этим указанные постановления необходимо привести в соответствие с действующим законодательством.

Обязательность охраны таких объектов, как образовательные организации, театры, кинотеатры, музеи, стадионы законодательно не установлена, хотя на практике организуется повсеместно на ос-

---

<sup>1</sup> Специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 14. ст. 1640.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

новании требований органов государственной власти и органов местного самоуправления. Охрана такого рода объектов может осуществляться на договорной основе частными охранными организациями, деятельность которых регламентируется Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup> или подразделениями войск национальной гвардии, так как одной из задач Федеральной службы войск национальной гвардии РФ является осуществление вневедомственной охраны, а одной из задач войск национальной гвардии РФ является охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Анализ законодательных актов показывает, что субъектами, уполномоченными обеспечивать рассматриваемый режим, могут быть органы государственной охраны, войска национальной гвардии РФ, ведомственная охрана<sup>2</sup>, частные охранные организации. Федеральным законом «Об оружии» введено общее понятие юридических лиц с особыми уставными задачами — предприятия и организации, на которые законодательством РФ возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия. К такому виду юридических лиц Федеральный закон «Об оружии» относит: Банк России (в том числе Российское объединение инкассации), Сбербанк России, главный центр специальной связи федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере почтовой связи, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, а также иные юридические лица с особыми уставными задачами<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. № 100.

<sup>2</sup> Ведомственная охрана — совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

<sup>3</sup> Указанные лица на основании нормативных правовых актов Правительства РФ имеют право получать во временное пользование в органах внутренних дел отдельные типы и модели боевого ручного стрелкового оружия для возложенных федеральным законом обязанностей по охране объектов производства и хранения оружия, боеприпасов, боевой техники, особо опасных экологических производств, природы и природных ресурсов, мест изготовления и хранения денежных средств и ценностей, добычи, переработки и хранения драгоценных металлов и

Оценивая уровень предоставленных в этой части полномочий субъектов, уполномоченных обеспечивать рассматриваемый режим, можно сделать вывод, что у должностных лиц Федеральной службы охраны наиболее широкая компетенция, так как указанные лица вправе осуществлять оперативно-разыскные, технические, информационные и иные мероприятия. Полномочия, права и обязанности, а также организационная деятельность Федеральной службы охраны закреплены Положением, утв. Указом Президента РФ<sup>1</sup>. В соответствии с п. 12 указанного Положения ФСО России осуществляет в том числе следующие полномочия: организует и проводит охранные, режимные, технические и иные мероприятия, а также мероприятия, обеспечивающие поддержание общественного порядка на охраняемых объектах; разрабатывает и осуществляет в установленном порядке меры, связанные с допуском лиц к работе на охраняемых объектах; обеспечивает предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; осуществляет в установленном порядке пропускной режим на охраняемых объектах. Кроме того, ФСО России в целях реализации своих полномочий имеет право в том числе проводить оперативно-разыскные мероприятия на охраняемых объектах; приостанавливать осуществление работ, хозяйственной и иной деятельности на охраняемых объектах, в зонах охраняемых объектов. Правовое положение сотрудников федеральных органов государственной охраны определяется военно-служебным статусом<sup>2</sup>.

Следует отметить, что ст. 27 Федерального закона «О государственной охране», устанавливающая порядок применения и использования оружия, не определяет вид оружия, которое уполномочены носить и применять в необходимых случаях сотрудники федеральных органов государственной охраны. В целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов

---

драгоценных камней, дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах, других особо важных объектов, а также при транспортировании особо опасных грузов, оружия, боеприпасов, боевой техники, денежных средств и ценностей, дипломатической почты, корреспонденции, содержащей сведения, отнесенные к государственной тайне, и грузов, содержащих носители сведений, отнесенных к государственной тайне.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314.

<sup>2</sup> См. подробнее: Шахматов А.В., Блатин С.В., Карлов М.Ф. Правовой статус сотрудников федеральных органов государственной охраны // История государства и права. 2008. № 7.

сотрудники федеральных органов государственной охраны наделены правом ношения и применения как служебного, так и боевого оружия.

В части осуществления охраны военнослужащие войск национальной гвардии наделены полномочиями: производить досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; производить в пунктах пропуска личный досмотр работников охраняемых войсками национальной гвардии важных государственных объектов; требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; производить досмотр и (или) осмотр граждан, посещающих эти объекты, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств, плавучих средств (судов) при входе (въезде) на территории охраняемых объектов (акваторий) и выходе (выезде) с территорий охраняемых объектов (акваторий); при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по пресечению выявленных нарушений и устранению указанных условий; беспрепятственно входить в любое время суток на территории и в помещения охраняемых войсками национальной гвардии объектов, осматривать их в целях пресечения преступлений или административных правонарушений, а также в целях задержания лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты. Военнослужащие (сотрудники) войск национальной гвардии вправе в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 10 указанного Закона задерживать до передачи в полицию лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на территории охраняемых войсками национальной гвардии объектов.

В отношении организации ведомственной охраны следует уточнить, что право на создание таких подразделений предоставлено ст. 5 Федерального закона «О ведомственной охране» федеральным государственным органам и организациям органов управления. Работники ведомственной охраны при исполнении должностных обязанностей имеют право на использование специальных средств и служебного огнестрельного оружия в соответствии с указанным Законом.

Подразделения государственной ведомственной охраны вправе создавать включенные в перечень, утв. постановлением Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной

охраны»<sup>1</sup>, федеральные органы исполнительной власти<sup>2</sup>. Федеральным законом могут быть установлены имеющие право на создание ведомственной охраны федеральные государственные органы, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти, организациями. Правовое положение подразделений ведомственной охраны организаций устанавливается Федеральными законами от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»<sup>3</sup>, от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех”»<sup>4</sup>, от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и др., а также положениями о ведомственной охране утверждаемыми Правительством РФ<sup>5</sup>. Основными задачами ведомственной охраны являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств; обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Анализ задач перечисленных субъектов обеспечения рассматриваемого режима позволяет сделать вывод, что содержание данных задач во многом совпадает. Более того, в целом совпадает и содержание полномочий указанных субъектов по применению мер административного предупреждения, мер административного пресечения, включая применение физической силы, специальных средств и оружия, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3100.

<sup>2</sup> К указанным органам относятся МЧС России, Минобороны России, Спецстрой России, Минкультуры России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минсельхоз России, Минтранс России, Росжелдор, Минфин России, Росрезерв, Минэнерго России.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5814.

<sup>5</sup> К указанным актам относятся в том числе постановления Правительства РФ от 03.12.2009 № 989 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5986; от 27.04.2010 № 287 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех”» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2319; от 21.05.2015 № 486 «Об утверждении Положения о ведомственной охране стратегического акционерного общества, ведущего деятельность по добыче и переработке углеводородного сырья» // СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3221.



В отношении применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия следует отметить, что военнослужащие ФСО России, войск национальной гвардии РФ и сотрудники полиции имеют максимальные полномочия в этой части. Работники ведомственной охраны в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О ведомственной охране» имеют право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия на охраняемых объектах, а также вне охраняемых объектов при преследовании лиц, совершивших преступление или административное правонарушение на охраняемых объектах. Специальные средства работники ведомственной охраны вправе применять: для отражения нападения на охраняемые объекты; для отражения нападения на работников ведомственной охраны или лиц, находящихся на охраняемых объектах; для задержания лиц, застигнутых при совершении преступления или административного правонарушения на охраняемых объектах, если эти лица пытаются скрыться или имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление работникам ведомственной охраны; для пресечения противодействия работникам ведомственной охраны при доставлении задержанных лиц в служебное помещение ведомственной охраны или орган внутренних дел; при необходимости остановить на охраняемых объектах транспортное средство, водитель которого не выполнил требования работников ведомственной охраны.

Условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении частной охранной деятельности установлены ст. 16–18 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». На частную охранную деятельность распространяются правила применения специальных средств, установленные Правительством РФ для органов внутренних дел РФ. Огнестрельное оружие частные охранники вправе применять для отражения нападения, когда их собственная жизнь подвергается непосредственной опасности, для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество и для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

В части применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях субъекты, уполномоченные обеспечивать режим охраняемых объектов, за исключением частных охранников, вправе осуществлять доставку, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов.

Статья 20.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта, в том числе за самовольное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством РФ о ведомственной или государственной охране. Составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.17 КоАП РФ, вправе: сотрудники органов внутренних дел (полиции); должностные лица ФСО России; должностные лица подразделения воинской части, органа управления войск национальной гвардии РФ; должностные лица органов ведомственной охраны и организаций, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии РФ. В случае нарушения режима охраняемого объекта к правонарушителям применяются рассмотренные выше меры административного принуждения, предусмотренные КоАП РФ. Федеральным законом от 30.12.2015 № 441-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> УК РФ был дополнен ст. 215<sup>4</sup> «Незаконное проникновение на охраняемый объект»<sup>2</sup>, предусматривающей уголовную ответственность за незаконное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством РФ о ведомственной или государственной охране, совершенное неоднократно, а также за то же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, сопряженное с умышленным созданием угрозы распространения сведений, составляющих государственную тайну.

Наделение субъектов, обеспечивающих режим охраняемых объектов, специальными полномочиями и правами по применению мер административного принуждения предопределено особенностями содержания данного режима, заключающегося, как отмечалось выше, в установлении дополнительных ограничений, запретов, обязанностей, которые распространяются на всю территорию охраняемого объекта в пределах установленных границ. Исключение составляют объекты, на которых находятся объекты государственной ох-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 61.

<sup>2</sup> В соответствии с Примечанием к ст. 215<sup>4</sup> проникновение на указанные в настоящей статье объекты признается незаконным, если оно совершено в нарушение установленного законодательством РФ порядка, а совершенным неоднократно, — если совершено лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

раны. В таких случаях охраняемым объектом могут оказаться любые территория, здание, сооружение в определенный период времени.

Обычно границы охраняемого объекта являются стабильными и обозначаются на местности специальными ограждениями, знаками, табличками. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» внешний периметр военного объекта представляет собой границу земельного участка, занимаемого военным объектом, используемого федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба. В случае если такой земельный участок не поставлен на государственный кадастровый учет, внешний периметр военного объекта образуется прямыми линиями, соединяющими характерные точки внешних границ контуров зданий, строений и сооружений военного объекта, строительство которых не завершено, таким образом, чтобы все здания, строения и сооружения военного объекта располагались в границах единой территории<sup>1</sup>.

Элементами режима охраняемых объектов являются пропускной режим и внутриобъектовый режим, устанавливаемые для всех охраняемых объектов. Федеральный закон «О ведомственной охране» определяет пропускной режим как порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса), ввоза (вывоза) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов. В соответствии с указанными правилами необходимо разрешение от соответствующего должностного лица подразделения ведомственной охраны на проход (проезд) на территорию охраняемого объекта, т.е. оформление пропуска, который должен быть сдан при выходе (выезде) из охраняемого объекта. Пропускной режим устанавливается в целях исключения неконтролируемого пересечения охраняемых пределов объекта. При этом может быть установлен более строгий режим для входа (выезда) на отдельные участки (в помещения) охраняемой территории (здания). Пропускной режим обеспечивается техническими средствами, физической охраной, установлением постов, караулов.

Внутриобъектовый режим представляет собой порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, выполняемых ли-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2439.

цами, находящимися на охраняемых объектах, в соответствии с требованиями внутреннего трудового распорядка и пожарной безопасности. Режимные правила как элемент режима охраняемого объекта представляют собой особое сочетание правовых средств, создающих нормативную модель поведения и регламентирующих порядок пользования субъективными правами, полномочиями, обязанностями и ограничениями. Внутриобъектовый режим обеспечивается установлением маршрутов патрулирования, использованием технических средств наблюдения. В соответствии с режимными правилами охраняемого объекта на нем проводятся организационно-практические и инженерно-технические мероприятия, направленные на предотвращение противоправных действий в отношении имущества, находящегося под охраной. Лица, осуществляющие охрану, уполномочены требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов.

Режим охраняемых объектов обеспечивается посредством выполнения мероприятий по инженерно-технической укреплённости, антитеррористической защищённости, обустройства ограждений, контрольно-следовых полос, специальных технических средств наблюдения, охранной, тревожной сигнализации, пунктов пропуска, контрольно-пропускных пунктов, установления постов и маршрутов патрулирования.

При этом субъекты обеспечения режима охраняемых объектов не участвуют в обеспечении иных специальных режимов, устанавливаемых на данных объектах в целях обеспечения безопасности их функционирования иными федеральными законами, например, федеральными законами от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

На основании изложенного можно сделать вывод, что функционирование охраняемых объектов может обеспечиваться различными специальными режимами, цели установления которых различаются. Административно-правовой режим охраняемых объектов выступает с этой точки зрения как общий, обеспечивающий защиту указанных объектов от противоправных посягательств. Административно-правовой режим охраняемых объектов можно охарактеризовать как первичный по отношению к режимам объектов, охраняемых органами государственной охраны, объектов, охраняемых национальной гвардией РФ, объектов, охраняемых ведомственной охраной, а также объектов, охраняемых частными охранными организациями. Дея-

## *§ 7. Режим охраняемых объектов*

тельность уполномоченных субъектов, обеспечивающих указанный режим, связана с предупреждением нарушений пропускного режима, установленных правил поведения, устранением причин, способствующих этим нарушениям, пресечением выявленных нарушений установленных правил поведения на территории охраняемых объектов. Режим охраняемых объектов рассматривается как комплекс административно-правовых средств, обеспечивающих выполнение установленных нормативными правовыми актами РФ требований, определяющих правила поведения граждан и организаций, в целях функционирования и защищенности объектов в пределах установленных границ.

## Глава VII

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### § 1. РЕЖИМ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Необходимость детерминации административно-правового режима водных объектов опосредствуется спецификой объекта управления: водные объекты удовлетворяют потребности в водном ресурсе, имеют свой бассейн формирования, регулирование водных отношений осуществляется в границах бассейновых округов. Бассейновый подход проецируется на систему органов государственного управления водными объектами, представленную на региональном уровне бассейновыми водными управлениями.

Основными элементами административно-правового режима водных объектов являются правовые институты рационального использования водных объектов, охраны и восстановления водных объектов, а также ответственности за нарушение правового режима водных объектов. Такая структура позволяет не только обеспечить реализацию водопользования, но и сохранить водные ресурсы в контексте действующей Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>. Единство использования и охраны водных объектов продиктовано необходимостью сохранения водных экосистем, включающих в себя другие, связанные с водными, ресурсы (земельные, биологические, лесные, почвенные).

Следует отметить, что в Водном кодексе РСФСР<sup>2</sup> применялся термин «рациональное использование и охрана вод», который не имел точного определения. В отдельных нормативных правовых актах он представлялся в виде реализации комплекса мер, направленных на сокращение потерь воды, контроль и учет ее расходования, внедрение новых производственных маловодных (безводных) технологий. К сожалению, в действующем Водном кодексе РФ понятие «рациональное использование» не имеет нормативного определения, а на практике употребляется только в доктринальном смысле.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

<sup>2</sup> Водный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 30.06.1972 // Свод законов РСФСР. 1972. Т. 4. С. 183.

Очередная попытка использования термина рационального использования вод отражена в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод<sup>1</sup>, а также в Модельном законе<sup>2</sup>. Целесообразно положения Модельного закона, определяющие базовые принципы рационального использования водных объектов, транспонировать в национальное водное законодательство с последующим включением в ст. 1 Водного кодекса РФ дефиниции «рациональное использование водных объектов», дополнением текста Водного кодекса РФ ст. 3<sup>1</sup> «Принципы рационального использования водных объектов», ст. 26<sup>1</sup> «Принципы государственного управления в сфере рационального использования водных объектов». Предлагается определить понятие рационального использования водных объектов как эффективное целевое использование водных объектов на основе установленных принципов и в строгом соответствии с установленным правовым режимом. В основу рационального использования и типологии административно-правовых режимов водных объектов положены следующие цели водопользования.

Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения требует установления зон санитарной охраны<sup>3</sup>. Такие водные объекты не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека. При использовании подземных водных объектов дополнительное правовое регулирование осуществляется законодательством о недрах<sup>4</sup>. При использовании водных объектов для целей сброса сточных, в том числе дренажных, вод предполагается необходимость соблюдения законодательства об охране окружающей среды<sup>5</sup>. Запрещается осуществлять сброс в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы; отнесенные к особо охраняемым водным объектам, а также в водные объекты, расположенные в границах

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод (заключено в г. Пекине 29.01.2008) // Бюллетень международных договоров. 2008. № 12. С. 40–44.

<sup>2</sup> См.: Модельный закон о рациональном использовании и охране трансграничных вод (водных объектов) (принят в г. Санкт-Петербурге 18.04.2014 постановлением 40-9 на 40-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

<sup>4</sup> См.: Закон РФ «О недрах».

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон «Об охране окружающей среды».



зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Водопользование для производства электрической энергии основано на требованиях своевременной сработки<sup>1</sup> и наполнения водохранилищ<sup>2</sup>.

При использовании водных объектов для целей водного и воздушного транспорта<sup>3</sup> требуются прокладка водных путей<sup>4</sup>, установление навигационного оборудования<sup>5</sup>, обязательная очистка водных объектов от затонувшей древесины, установление запрета сплава древесины без судовой тяги на водных объектах, используемых для судоходства, и молевой сплав древесины на водных объектах.

При использовании водного объекта в лечебных и оздоровительных целях<sup>6</sup> требуется наличие лицензий.

Использование водных объектов для рекреационных целей основано на сочетании режима общего доступа и норм градостроительного законодательства.

Для целей охоты использование водных объектов должно реализовываться в соответствии с Законом об охоте<sup>7</sup>; использование вод-

<sup>1</sup> См.: Приказ Минэнерго России от 19.06.2003 № 229 «Об утверждении Правил технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации» // БНА. 2003. № 44.

<sup>2</sup> Крупномасштабное наводнение в бассейне реки Амур в 2013 г., произошедшее по причине несвоевременной сработки водохранилищ гидроэлектростанций, причинило прямой экономический ущерб в размере 12 млрд руб., а общие потери от паводка составили не менее 30 млрд руб. См.: Махинов А.Н. Историческое наводнение в бассейне Амура в 2013 году: причины и последствия. URL: <http://amureco.ru/ekoknigi/nauchnye-raboty/istoricheskoe-navodnenie-v-basseine-amurav-2013-godu-prichiny-i-posledstvi>.

<sup>3</sup> См.: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 19.12.2002 № 1800-р «Об утверждении перечня внутренних водных путей Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5130.

<sup>5</sup> См.: Распоряжение Росморречфлота от 26.12.2014 № АД-484-р «О категориях средств навигационного оборудования и сроках их работы, гарантированных габаритах судовых ходов, а также сроках работы судоходных гидротехнических сооружений в навигации 2015–2017 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

ных объектов рыбохозяйственного значения для целей рыболовства и аквакультуры (рыбоводства) осуществляется в соответствии с требованиями Закона о рыболовстве<sup>1</sup> и Закона об аквакультуре<sup>2</sup>.

Еще одна цель водопользования связана с правом коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ на осуществление природопользования в местах их традиционного проживания<sup>3</sup> с соблюдением требований к использованию и охране водных объектов и водосборных площадей водных объектов.

Использование водохранилищ осуществляется в соответствии с правилами, включающими в себя порядок использования водных ресурсов водохранилищ, их технической эксплуатации и благоустройства. На основе типовых разрабатываются адресные нормативные правовые акты<sup>4</sup>.

В соответствии с целями формируются принципы водопользования, основополагающим из которых является целевое использование водных объектов. В ч. 5 ст. 3 Водного кодекса РФ установлен принцип приоритета использования водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями использования. Кроме того, правовое регулирование использования водных объектов основано на комплексном использовании водных объектов, платности и гласности водопользования, сочетании государственных и общественных интересов. Принципы создают основу правового регулирования, правоприменения, толкования действующих норм права, позволяют сформировать единое правовое пространство, в том числе в сфере рационального использования вод.

Особенности рационального использования отдельных водных объектов опосредуются правовым режимом земель, в пределах которых они находятся. Целесообразно выделить следующие режимы

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3440.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

<sup>4</sup> См.: Приказ Росводресурсов от 28.10.2014 № 270 «Об утверждении Правил использования водных ресурсов Нижнекамского водохранилища на р. Каме» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2015).

водных объектов. Речь идет о водных объектах, расположенных в пределах особо охраняемых природных территорий<sup>1</sup>, имеющих большое государственное (международное) значение. Воды, находящиеся на территории заповедника полностью изъяты из хозяйственного использования<sup>2</sup>.

В границах национальных и природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов не исключено хозяйственное использование расположенных на них водных объектов, если это не противоречит целям и принципам соответствующего правового режима.

Остальные водные объекты по общему правилу являются общедоступными (ст. 6 Водного кодекса РФ), что предполагает их бесплатное использование гражданами для личных и бытовых нужд. На данных объектах могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты законодательством субъектов РФ.

Учитывается и территориальное (трансграничное) размещение водного объекта (на территории двух и более государств, двух и более субъектов государства). В этом случае административно-правовой режим водных объектов формируется на следующих уровнях правового регулирования: международном, федеральном, субъектов федерации и муниципальном.

Общий внутригосударственный правовой режим устанавливается Водным кодексом РФ, но в отношении отдельных водных объектов — и иными нормативными правовыми актами (например, в отношении озера Байкал<sup>3</sup>). В этом случае формируется и особая система государственного управления, предполагающая создание специальных координационных органов, в частности межведомственной комиссии<sup>4</sup>, которая образована в целях согласования действий заинтересованных федеральных органов исполнительной влас-

<sup>1</sup> См., напр.: Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник “Джугджурский”», утв. Госкомэкологией России 25.09.1997.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

<sup>4</sup> См.: Приказ МПР России от 25.04.2007 № 114 «О Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал» // БНА. 2007. № 28.

ти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края по реализации государственной политики в области охраны озера Байкал, в том числе в отношении обеспечения статуса озера Байкал как участка всемирного природного наследия.

В субъектах Федерации установлен правовой режим отдельных водных объектов, например родников г. Москвы<sup>1</sup>, реки Оки<sup>2</sup>, водно-болотных угодий краевого значения<sup>3</sup>. Отдельные правовые режимы могут устанавливаться и органами местного самоуправления<sup>4</sup>.

Таким образом, в российском законодательстве заложена советская концепция рационального использования природных, в том числе водных, ресурсов, которая нашла лишь косвенное отражение в действующих нормативных правовых актах.

В связи с формированием в Российской Федерации гражданско-общества установлен принцип участия граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся реализации их прав на водные объекты, а также обязанностей по охране водных объектов. Граждане, общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством РФ. Разработка механизма реализации данных полномочий субъектами общественности, по-видимому, еще подлежит дальнейшей проработке<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Москвы от 30.05.2000 № 399 «О сохранении, обустройстве и использовании природных родников на территории города Москвы» // Вестник Мэрии Москвы. 2000. № 13.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Минэкологии МО от 29.09.2014 № 438-РМ «Об ограничении водопользования рекой Окой» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 28.11.2014).

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Хабаровского края от 20.12.2013 № 449-пр «Об утверждении Положения о водно-болотных угодьях краевого значения в Хабаровском крае» // СЗ Хабаровского края. 2013. № 12 (ч. II).

<sup>4</sup> См.: Постановление Администрации городского округа Красноуральск от 08.06.2012 № 730 «Об ограничении водопользования на водных объектах, находящихся в границах городского округа Красноуральск» // Красноуральский рабочий (деловой вестник). 2012. № 25.

<sup>5</sup> См.: Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

Учитывая приоритетный характер охраны водных объектов перед их использованием, остановимся на вопросах установления природоохранных требований и ответственности за их нарушение.

В целях сохранения и восстановления водных объектов законодательством РФ устанавливается режим их охраны, рассматриваемый авторами как совокупность определенных мероприятий по предупреждению и устранению деградации вод, общих и специальных правил, включающих запреты и ограничения на сбросы отходов в водные объекты, захоронение в них опасных и вредных веществ, осуществление отдельных видов деятельности в пределах водоохраных зон<sup>1</sup>.

Общие, специальные и особые правила охраны водных объектов, а также вопросы разграничения компетенции федеральных, региональных и муниципальных органов власти по осуществлению охранных мероприятий установлены на законодательном и подзаконном уровнях правового регулирования<sup>2</sup>.

Вместе с тем водное законодательство, используя дефиниции «охрана водных объектов», «режим водного объекта», «режим использования водного объекта», «режим использования водоохранной зоны», «режим осуществления хозяйственной и иной деятельности», определяя основные требования и специальные правила охраны отдельных видов водных объектов, не вводит понятие «правовой режим охраны водного объекта». Данное обстоятельство требует дальнейшей разработки дефинитивного аппарата с его последующей законодательной регламентацией в ст. 1 и гл. 6 Водного кодекса РФ.

Как отмечает С.А. Шаронов, категория «охрана» является основанием для проведения специальных мероприятий — «мероприятий по охране водных объектов», осуществляемых органами государственной и муниципальной власти в соответствии с их компетенцией<sup>3</sup>. Данные мероприятия проводятся уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления и заключаются в следующем: федеральные органы государственной власти устанавливают правила охраны водных объектов, порядок осуществ-

<sup>1</sup> См.: Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2014.

<sup>2</sup> См.: Водный кодекс РФ, Федеральные законы «Об охране окружающей среды»; «Об особо охраняемых природных территориях»; постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов»; проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил охраны поверхностных водных объектов» (по состоянию на 27.05.2015).

<sup>3</sup> См.: Шаронов С.А. Правовая сущность категории «охрана» в нормах имущественных кодексов Российской Федерации как основание возникновения охранный деятельности: цивилистический аспект // Современное право. 2013. № 11. С. 45–49.

вления федерального государственного надзора за соблюдением установленных правил, особые условия использования участков береговой полосы в границах охранных зон гидроэнергетических объектов; органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают, утверждают и реализуют региональные программы по использованию и охране водных объектов, находящихся в их собственности, осуществляют региональный государственный надзор; органы местного самоуправления осуществляют меры по охране водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований.

Перечисленные полномочия указанные органы реализуют, прежде всего как субъекты управления, вместе с тем на них как на собственников водных объектов возложены обязанности осуществлять мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения и истощения вод, меры по ликвидации последствий указанных явлений. Аналогичные обязанности законодательством (в частности, ст. 5 Водного кодекса РФ) возложены и на водопользователей.

Данные мероприятия считаем целесообразным подразделить на предупредительные и восстановительные. Первые направлены на предотвращение загрязнения водных объектов и заключаются прежде всего в установлении запретов на загрязнение и засорение водных объектов отходами производства и потребления, нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами, захоронение в водных объектах ядерных материалов и радиоактивных веществ и проч., ограничении или запрещении отдельных видов деятельности по водопользованию; вторые — на ликвидацию последствий хозяйственной и иной деятельности (связанной с использованием водных объектов), а также аварий и чрезвычайных ситуаций.

Отметим также специальную группу мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований на водных объектах и в их водоохраных зонах, которые проводятся должностными лицами органов государственного надзора при патрулировании данных объектов на основании плановых (рейдовых) заданий либо внепланово в соответствии с приказом (распоряжением) руководителя. Полномочия должностных лиц органа государственного надзора и регламентация их деятельности определены в ст. 36 Водного кодекса РФ, актах Правительства РФ<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

приказах Минприроды России<sup>1</sup>, утвержденных административных регламентах<sup>2</sup>.

В целях охраны водных объектов учреждаются специальные территории (территории со специальным правовым режимом) — «зоны, округа санитарной охраны» (ст. 34, 43, 44, 64 Водного кодекса РФ), «водоохранные зоны» (ст. 45, 61, 63, 65 Водного кодекса РФ), «зоны экологического бедствия» (ст. 67 Водного кодекса РФ), «зоны чрезвычайных ситуаций на водных объектах» (ст. 67 Водного кодекса РФ), а также устанавливаются специальные правовые режимы (режим особой охраны<sup>3</sup> водных объектов или их частей, имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное или эстетическое значение; особый режим использования водного объекта, в границах которого располагается объект археологического наследия (ст. 66 Водного кодекса РФ); специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах водоохраной зоны (ст. 65 Водного кодекса РФ)).

Правовая охрана водного объекта, таким образом, призвана упреждать, пресекать и устранять последствия вредного антропогенного воздействия на водный объект и осуществляется по следующим основным направлениям: регулирование хозяйственной и иной деятельности, вызывающей загрязнение, засорение и оказывающей иное

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минприроды России от 25.05.2015 № 237 «Об утверждении порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации и порядка оформления результатов таких осмотров, обследований» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Приказы Минприроды России от 26.08.2008 № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов», от 29.06.2012 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См. ст. 66 Водного кодекса РФ; Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».



негативное воздействие на водный объект; установление и соблюдение режимов водоохранных зон и санитарных округов; установление и соблюдение режимов особо охраняемых водных объектов; всемерное поощрение восстановления водных объектов<sup>1</sup>.

Сущность правовой охраны, по мнению С.А. Шаронова, заключается в совершении действий (осуществлении деятельности); достижении цели этих действий (деятельности) — обеспечении состояния защищенности от противоправных посягательств; наличии объекта, подлежащего охране; наличии правовых норм, содержащих перечисленные критерии<sup>2</sup>.

Большое значение для охраны и восстановления водных объектов от негативного антропогенного воздействия имеет установление водоохранных зон, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земельных участков на их территории, предусматривающий ограничение определенных видов хозяйственной и иной деятельности человека<sup>3</sup>.

Водоохранные зоны как территории с установленным на них специальным режимом хозяйственной и иной деятельности должны служить естественными барьерами, преграждающими поступление загрязняющих веществ в водные объекты в составе поверхностного и подземного стоков. Эффективность выполнения водоохранными зонами защитных функций зависит от двух составляющих их правового статуса: обусловленности размеров и границ этих зон и условий их правового режима<sup>4</sup>.

Не менее важным представляется и установление специального правового регулирования водных отношений, возникающих в связи с охраной водных объектов. Анализ положений гл. 6 Водного кодекса РФ позволяет заключить, что установленные в нем правила охраны водных объектов, во-первых, определяют общие требования (ст. 55) и специальные меры по охране водных объектов от засорения и загрязнения (ст. 56), во-вторых, дифференцируются в зависимости от вида водного объекта (специальные правила охраны от загрязнения и засорения установлены в отношении болот, ледников и снежников, подземных и особо охраняемых водных объектов), а также в зависимости от видов, этапов и целей осуществления хозяйственной и иной деятельности по водопользованию.

---

<sup>1</sup> См.: Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012.

<sup>2</sup> См.: Шаронов С.А. Указ. Соч.

<sup>3</sup> См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М., 2014.

<sup>4</sup> Там же.

Следует согласиться с мнением ряда ученых в том, что большинство требований к различным видам деятельности, осуществляемых на водных объектах или в границах водоохраных зон и прибрежных защитных полос, носит общий, бланкетный или отсылочный характер, что является существенным недостатком действующего правового регулирования данных отношений<sup>1</sup>. Так, ст. 56 Водного кодекса РФ, определяя общие правила охраны водных объектов от загрязнения и засорения, устанавливает три типа правового регулирования, преобладающим из которых является запрет на сброс и захоронение в водных объектах отдельных видов отходов, материалов и веществ. Конкретные требования проведения на водном объекте определенных видов работ, а также меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций в статье не даны, имеется отсылка к международным договорам и законодательству РФ.

Административная ответственность, установленная по ст. 8.13 КоАП РФ, выступает в качестве важного элемента структуры рассматриваемого административного правового режима, так как позволяет обеспечить соблюдение установленных требований к охране водных объектов в части их загрязнения и засорения. При этом отметим, что отдельной административной правовой охране подлежат ледники и снежники, водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы или отнесенные к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, а также подземные водные объекты. За загрязнение перечисленных объектов отходами производства и потребления и (или) вредными веществами, захоронение в них вредных веществ и материалов административная ответственность наступает по ч. 5 ст. 8.13 КоАП РФ. За нарушение водоохранного режима на водосборных площадях подземных водных объектов, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохраных зон и прибрежных защитных полос в состояние, пригодное для пользования, ответственность установлена соответственно в ч. 1 и 2 анализируемой статьи. Не рассматриваются в качестве особого объекта административно-правовой охраны болотные угодья, правила по охране которых определены в ст. 57 Водного кодекса РФ. Отметим, что в КоАП РФ не установлена ответственность за нарушение правового режима охраны водных объектов. Вместе с тем отдельными статьями установлена ответственность за нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных

---

<sup>1</sup> См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова.

зонах (ч. 2 ст. 8.12), водоохранного режима на водосборах водных объектов (ч. 1 ст. 8.13), режима использования и охраны природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39), специального режима осуществления иной хозяйственной деятельности на территории водоохраной зоны (ст. 8.42).

В качестве основной причины существующих проблем применения законодательства РФ об административной ответственности некоторые авторы отмечают наличие отсылочных норм в описании составов административных правонарушений и абстрактных формулировок, допускающих крайне широкое усмотрение правоприменителя. Так, по мнению авторов аналитического доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», такая формулировка содержится в ч. 1 ст. 8.13 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за «нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления». Решение вопроса о том, какие явления можно отнести к вредным, остается исключительно на усмотрении лиц, ведущих производство по делу об административном правонарушении<sup>1</sup>. Указанная проблема может быть решена только путем конкретизации составов административного правонарушения.

Наиболее широкими юрисдикционными полномочиями по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.12, 8.13, 8.39, 8.42, 8.45 КоАП РФ, обладает Росприроднадзор и его территориальные органы, реализуя возложенные на них функции по осуществлению федерального экологического надзора (ст. 23.23, 23.25, 23.29 КоАП РФ). В 2014 г. по результатам надзорной деятельности Росприроднадзором было предъявлено штрафных санкций на сумму более 180 млн руб., взыскано 118 млн руб.<sup>2</sup> Для сравнения приведем данные судебной статистики в таблице<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. М., 2013; Дубовик О.Л. Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 66–70.

<sup>2</sup> См.: Итоги деятельности территориальных органов Росприроднадзора в Центральном федеральном округе в 2015 году и приоритетные задачи на 2016 год // Департамент Росприроднадзора по Центральному федеральному округу. URL: <http://гпncfo.ru/news/792--2015-2016-.html>; Доклад заместителя руководителя Росприроднадзора О.В. Долматова на тему: «Осуществление государственного надзора в Российской Федерации за водными объектами: первоочередные задачи и перспективы» // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. URL: <http://гpn.gov.ru/node/686>.

<sup>3</sup> См.: Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

Т а б л и ц а

**Результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях по I инстанции**

Год	Статья КоАП РФ	Всего рассмотрено дел	Назначено наказание/ Количество		Сумма штрафа, наложенная по вынесенным постановлениям
			Штраф	Административное приостановление	
2014	ч. 2 ст. 8.12	14	5	5	444 000
	ч. 2. ст. 8.13	1	1	—	200 000
2015	ч. 2 ст. 8.12	11	7	1	810 000
	ч. 2. ст. 8.13	6	2	—	101 000

Основными нарушениями требований в области охраны и использования водных объектов являются самовольное занятие водного объекта, нарушение установленных условий пользования водным объектом, нарушение правил охраны водных объектов. По официальным данным Росприроднадзора, в поверхностные водные объекты ежегодно поступает около 11 млн тонн загрязняющих веществ, включая весьма опасные для окружающей среды, Центральный федеральный округ является крупнейшим среди федеральных округов по объему сброса загрязненных сточных вод в водные объекты, город Москва занимает 1-е место среди субъектов РФ<sup>1</sup>.

Определенный объем юрисдикционных полномочий предоставлен должностным лицам органов регионального государственного экологического надзора, природоохранным прокурорам.

Органы государственной власти субъектов РФ в области водных отношений в настоящее время осуществляют региональный государственный надзор в сфере использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору, а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы (в том числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам) в границах охранных зон гидроэнергетических объектов, расположенных на водных объектах, подлежащих региональному

<sup>1</sup> См.: Итоги деятельности территориальных органов Росприроднадзора в Центральном федеральном округе в 2015 году и приоритетные задачи на 2016 год; Доклад заместителя руководителя Росприроднадзора О.В. Долматова.

государственному надзору за их использованием и охраной<sup>1</sup>. Отметим, что данные официальной статистики, характеризующие деятельность органов регионального экологического надзора, не позволяют установить количество проведенных ими проверок исполнения природоохранного законодательства РФ именно в отношении водных объектов, так как проверки проводятся по видам контроля (надзора).

Многообразие объектов надзора, их удаленность и труднодоступность предопределили специфику осуществления надзора за безопасностью природопользования на водных объектах, неотъемлемой частью которого является сотрудничество с природоохранными и транспортными прокурорами, правоохранительными органами.

Анализ состояния законности в рассматриваемой сфере показал, что основное антропогенное воздействие на поверхностные водные объекты оказывают сброс предприятиями ЖКХ, крупными недропользователями сточных вод; изъятие водных ресурсов (включая несанкционированное); неорганизованный туризм; активная застройка; размещение отходов в водоохраных зонах, проведение дноуглубительных работ в реках и т.д.<sup>2</sup> Наиболее распространенными нарушениями закона являются использование водных объектов без разрешительной документации; нарушение режима водоохраных зон водных объектов; превышение нормативов предельно допустимых выбросов в водные объекты; несанкционированные сбросы отходов в водные объекты<sup>3</sup>. Наиболее часто природоохранными прокурорами выявляются факты несоблюдения установленного Водным кодексом РФ режима водоохраных зон, санитарно-защитных зон и прибрежных защитных полос водных объектов. К примеру, в 2015 г. прокурором Кавалеровского района Приморского края внесены представления главам двух муниципальных образований по факту непринятия мер к очистке от твердых бытовых отходов территорий водоохраных зон рек Зеркальная и Высокогорская. Уссурийским городским прокурором пресечена деятельность по проведению тренировочных занятий и соревнований по мотокроссу на территории водоохранной

<sup>1</sup> См.: Гамидуллаева Л. С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 163–175.

<sup>2</sup> См.: Фалилеев В.А. Надзор за исполнением водного законодательства // Законность. 2014. № 5. С. 40–42.

<sup>3</sup> См.: Щербаков А.В. Прокурорский надзор в сфере охраны водных объектов // Законность. 2015. № 8. С. 22–25.

зоны в границах прибрежной защитной полосы р. Комаровка<sup>1</sup>. Органами прокуратуры Хабаровского края на территории Верхнебуреинского, Амурского муниципальных образований, в муниципальном образовании г. Комсомольск-на-Амуре прекращена незаконная деятельность по использованию водных объектов для сброса сточных вод, внесены представления, вынесены постановления по фактам сброса сточных вод в р. Ургал, р. Эльган, р. Герби, р. Малая Алонка без правоустанавливающих документов<sup>2</sup>.

Таким образом, предлагается определить в качестве основной концепции административно-правового режима водных объектов рациональное использование водных объектов, которое опосредуется целями, принципами водопользования, режимом земельного участка, на котором располагается водный объект, и особенностями его географического положения — трансграничность.

В целях выполнения требований международных соглашений необходимо: законодательно определить понятие рационального использования водных объектов как систему эффективного целевого использования водных объектов на основе установленных принципов и в строгом соответствии с установленным правовым режимом; установить механизм участия граждан в осуществлении общественного контроля в сфере реализации норм отечественного водного законодательства, включающий основания, формы, сроки и порядок его осуществления; предусмотреть в КоАП РФ в качестве особого объекта административно-правовой охраны болотные угодья, правила по охране которых определены в ст. 57 Водного кодекса РФ, дополнив ст. 8.13 КоАП РФ пунктом 6.

Руководствуясь положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>3</sup>, в частности, ее компетенцией по осуществлению государственного экологического надзора, а также целесообразностью определения в нескольких статьях гл. 23 КоАП РФ юрисдикционных полномочий указанной Службы, считаем необходимым предусмотреть юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих федеральный и региональный государственный экологический надзор, в разных статьях КоАП РФ: в ст. 23.29 «Феде-

<sup>1</sup> См.: Сайт прокуратура Приморского края. URL: <http://prosecutor.ru/news/prosecutorpk/2015-04-08-prokuratura-primorskogo.htm>.

<sup>2</sup> См.: Результаты прокурорских проверок // Прокуратура Хабаровского края. Официальный сайт. URL: <http://prokuror.hbr.ru/rezultat>.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 № 370» // СПС «КонсультантПлюс».

ральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный экологический надзор» и ст. 23.29.1 «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный экологический надзор».

## § 2. РЕЖИМ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ И ЗОН ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Появление в законодательстве особых (хоть и весьма «урывочных») норм об экологически неблагоприятных территориях вызвано как ежегодно ухудшающимся состоянием окружающей среды в результате интенсивного антропогенного воздействия на природу и хозяйственного освоения природных ресурсов, сопровождающегося их техногенным загрязнением и истощением, так и чрезвычайными ситуациями, приводящими к разрушению естественных экологических систем и иным негативным последствиям. Антропогенную нагрузку испытывают все природные ресурсы. Так, Дагестан является одним из регионов Российской Федерации, где в результате чрезмерной эксплуатации земель наблюдается резкое нарастание темпов их деградации и процессов опустынивания. В северной части Дагестана около 40% земель подвержены сильному и 8% — очень сильному опустыниванию, 70 тыс. га превращены в открытые пески. Территория Ногайского района отнесена к зонам экологического бедствия<sup>1</sup>. Как показывает практика мониторинга Росгидромета, в настоящее время на большинстве поверхностных водных объектов РФ нормативы качества воды превышены в несколько раз, а на некоторых водных объектах регистрируются случаи превышения в десятки раз, и состояние таких водных объектов соответствует кризисной и катастрофической степени экологической опасности<sup>2</sup>. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5–2% валового внутреннего продукта (от 675 млрд до 900 млрд руб.)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году» // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> См.: Рекомендации. Критерии оценки опасности токсического загрязнения поверхностных вод суши при чрезвычайных ситуациях (в случаях загрязнения). Р 52.24.756-2011, утв. Росгидрометом 26.04.2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утв. постановлением Правительства РФ от 07.07.2011 № 555 // СПС «КонсультантПлюс».



В соответствии с ранее действовавшим Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» выделялись две степени экологического неблагополучия территорий. При наличии соответствующих признаков и соблюдении установленного порядка возможно было объявление определенной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации (ст. 58) — при надвигающейся угрозе или зоной экологического бедствия (ст. 59) — при уже свершившемся бедствии. При этом в обоих случаях имелись в виду лишь такие территории, где воздействие антропогенных факторов имеет длительный, хронический характер.

В период действия названного Закона по поручению Правительства РФ Министерство природных ресурсов РФ подготовило методику «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия» (далее — Критерии оценки 1992 г.)<sup>1</sup>. Согласно утвержденной методике (действующей и сегодня) экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом: относительно удовлетворительная; напряженная; критическая; кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации); катастрофическая (или зона экологического бедствия). Таким образом, крайним проявлением экологического неблагополучия является экологическое бедствие.

Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» было установлено, что «участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных», объявляются зонами чрезвычайной экологической ситуации и «участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны», объявляются зонами экологического бедствия.

В 1990-х гг. были приняты специальные акты, относящие отдельные территории к зонам экологического бедствия<sup>2</sup>. В некоторых

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс». В методике указано, что данный документ следует рассматривать как временный, рекомендуемые критерии требуют апробации.

<sup>2</sup> См.: Распоряжения Председателя Верховного Совета РФ от 30.02.1992 № 2598рп-1 «О социальной поддержке населения Челябинской области, проживающего в

случаях (например, при аварии на производственном объединении «Маяк») территории не были признаны зонами экологического бедствия, но приобрели особый статус, и характер неблагоприятных на них последствий свидетельствует именно об их катастрофической экологической обстановке. В 2001 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О зонах экологического бедствия» (впоследствии снят с рассмотрения), в пояснительной записке к которому было отмечено, что в ряде областей — Иркутской (г. Ангарск, г. Братск), Свердловской (г. Каменск-Уральский), Кемеровской (Кузбасс), Оренбургской (г. Орск), Челябинской (г. Карабаш, г. Магнитогорск) и др. — сложилась критическая экологическая ситуация, и на ближайшие 10 лет может быть разработано и утверждено до 10 федеральных целевых программ (на 10 городов)<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» критиковали за отсутствие достаточного правового регулирования правового режима рассматриваемых зон, Федеральный закон от 10.01.2002 № 10-ФЗ «Об охране окружающей среды» в еще меньшей степени регулирует соответствующие отношения, и можно согласиться с Н.И. Хлуденевой, что нормы, закрепляющие правовой статус и правовой режим зон экологического бедствия на территории РФ, — «яркий пример пробельности экологического права»<sup>2</sup>. При этом необходимо подчеркнуть, что решение проблем в

---

зоне экологического бедствия», от 28.07.1992 № 3381рп-1 «Об оказании финансовой поддержки населению Курганской области, проживающему в зоне экологического бедствия»; распоряжение ВС РФ от 03.08.1992 № 3405рп-1 «О выделении средств на социальную защиту населения Вилюйского бассейна Республики Саха (Якутия), оказавшегося в зоне экологического бедствия». Постановлением СНД РСФСР от 29.05.1990 «О неотложных мерах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в ряде областей РСФСР» радиоактивно загрязненные в результате чернобыльской катастрофы районы РСФСР были объявлены зоной национального экологического бедствия.

<sup>1</sup> См.: Паспорт проекта Федерального закона № 115008-3 «О зонах экологического бедствия» // СПС КонсультантПлюс. По мнению А.Я. Рыженкова, причиной снятия с рассмотрения проекта закона стала необходимость финансирования оздоровления соответствующих территорий главным образом за счет средств федерального бюджета (см.: Рыженков А.Я. Правовой режим зон экологического бедствия // Современное право. 2014. № 7. С. 22). Также С.А. Боголюбов отмечает, что не получает развития правовое регулирование чрезвычайных экологических ситуаций и экологических бедствий «ввиду объявленной напряженности федерального бюджета и отсутствия в нем средств для оказания помощи указанным территориям» (Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010. С. 387).

<sup>2</sup> Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗИСП, Инфра-М, 2014.

рассматриваемых зонах может быть обеспечено не только через специальные меры, но и при решении общих экологических проблем. Например, Министр природных ресурсов и экологии РФ С. Донской отметил, что реализация Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» позволит обеспечить нормальные условия проживания 85% людей, которые сейчас живут в зонах экологического бедствия<sup>1</sup>.

В настоящее время в федеральном законе отсутствует определение зоны экологического бедствия. Вместе с тем продолжают действовать Критерии оценки 1992 г., которые включают признаки зоны экологического бедствия, соответствующие содержанию Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Заложенный еще 15 лет назад законодательный подход в целом находит поддержку и у ученых<sup>2</sup>.

Одним из важнейших признаков зоны экологического бедствия является объявление определенной территории соответствующей зоной. В состав зон могут входить разные природные объекты. Так, в соответствии с Водным кодексом РФ зонами экологического бедствия, зонами чрезвычайных ситуаций могут объявляться водные объекты и речные бассейны, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды. Наличие четких границ зоны необходимо для проведения любых реабилитационных мероприятий.

В действующем законодательстве отсутствует специальная процедура объявления зоны экологического бедствия. В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» закреплялся единый порядок установления зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайной экологической ситуации. В связи с этим возможно распространение на отношения по установлению зон экологического бедствия Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утв. приказом Минприроды России от 06.02.1995 № 45. В соответствии с ним инициативное лицо подготавливает материалы о состоянии окружающей среды и обра-

<sup>1</sup> [http://mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=130951&sphrase\\_id=620338](http://mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=130951&sphrase_id=620338).

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2010 (автор главы — О.Л. Дубовик); Каспова Ю.А. Экологически неблагоприятные территории: особенности правового режима: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Рыженков А.Я. Указ. соч. С. 21, 22; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010.

щается в Правительство РФ, которое проводит государственную экологическую экспертизу материалов. Статус зоны придается указом Президента РФ<sup>1</sup>, что соответствует ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды», согласно которой объявление и установление правового статуса и режима зон экологических бедствий на территории РФ — полномочие органа государственной власти РФ. С учетом значительного (катастрофического) ухудшения состояния окружающей среды в зонах экологического неблагополучия, что требует принятия особых восстановительных мероприятий, такой подход представляется обоснованным. Неслучайно в Федеральном законе от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» материалы комплексного экологического обследования участков территории, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной ситуации, отнесены к объектам экологической экспертизы федерального значения (подп. 6 ст. 11).

На государственную экологическую экспертизу в этом случае представляются<sup>2</sup>: пояснительная записка по оценке состояния окружающей природной среды (по компонентам) и здоровья населения территории; графический материал; проект федеральной целевой программы неотложных мероприятий. В основе подготовки этих документов — кропотливая работа по оценке состояния окружающей среды и здоровья населения, динамики этих изменений. Например, в пояснительной записке по каждому виду деятельности должны быть указаны за последние 5 лет количественные и качественные показатели выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, количество и качество сбрасываемых сточных вод; за последние 10 лет — данные о структуре землепользования и ее изменении; по 5–10-летним рядам наблюдений рассчитывается скорость деградации экосистем.

Изложенное не позволит согласиться с А.П. Анисимовым, который считает, что изначально возможно формирование законодательства о зонах экологического неблагополучия на региональном уровне<sup>3</sup>. Более

<sup>1</sup> Модельным законом «О зонах экологического бедствия», принятым Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 03.12.2009, предлагается возложить функции по установлению таких зон на Правительство государства.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минприроды России от 28.03.1996 № 113 «Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова.

того, подтверждение недостаточной обоснованности такого вывода можно обнаружить и в судебной практике. Так, Верховным Судом РФ было признано недействующим в связи с превышением полномочий субъекта РФ и противоречащим федеральному законодательству положение Устава (Основного закона) Самарской области о том, что в ведении Самарской области находятся вопросы о введении особого режима областных зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия<sup>1</sup>.

Объявление определенной территории зоной экологического бедствия предполагает распространение на нее особого правового режима, но, к сожалению, в действующем законодательстве можно обнаружить только отдельные положения, формирующие такой режим:

– в зонах экологического бедствия в соответствии с законами РФ может быть ограничено право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, поскольку это «территории с определенным режимом»<sup>2</sup>, на которых может вводиться «особый — разрешительный учет граждан, отличающийся по своему характеру и содержанию от уведомительной регистрации»<sup>3</sup>;

– в зонах экологического бедствия для иностранных граждан действует разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания, для въезда на соответствующую территорию требуется специальное разрешение;

– командир воздушного судна, обнаруживший зону экологического бедствия, обязан отметить на карте место (зону) бедствия и сообщить об этом соответствующему органу обслуживания воздушного движения (управления полетами);

– установлен дополнительный коэффициент (2) для расчета нормативов платы за выбросы в атмосферный воздух, в поверхностные и подземные водные объекты загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в зонах экологического бедствия;

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 07.07.2003 № 46-Г03-10 // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2013 № АПЛ13-85 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СПС «КонсультантПлюс».

— за некоторые экологические преступления, совершенные в зоне экологического бедствия (или в зоне чрезвычайной экологической ситуации), в УК РФ предусмотрена повышенная ответственность (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов — ст. 247, загрязнение вод — ст. 250, порча земли — ст. 254, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов — ст. 256, незаконная охота — ст. 258). Данное обстоятельство можно объяснить тем, что УК РФ был принят в 1996 г. — в период действия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», на фоне общей озабоченности тревожной экологической обстановкой в РФ и прилегающих государствах.

Соответственно вряд ли можно говорить о какой-либо системности в закреплении в РФ правового режима зон экологического бедствия, даже более того — о его наличии. Можно только с осторожностью предположить формирование (становление) такого правового режима, отмечая, что перечисленные выше положения (их реализация) не позволяют вывести территории из сложившейся неблагоприятной экологической ситуации, не содержат необходимых реабилитационных мероприятий. Приходится признать, что законодатель только обозначил возможность существования глобальных экологических проблем на отдельных территориях, поставил в числе основных задач улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды, но не предложил решения этих задач. Между тем реформирование и совершенствование законодательного регулирования в сфере охраны окружающей среды, в том числе в сфере установления правового режима зон экологического бедствия, является одной из гарантий конституционного права общества на благоприятную окружающую среду.

Несмотря на недостаточное правовое регулирование, обеспечивающее существование специального правового режима зон экологического неблагополучия, есть надежда на его дальнейшее развитие. Так, 27.09.2014 в г. Чолпон-Ата (Киргизия) в рамках 6-го заседания Совета в области охраны окружающей среды при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при правительстве Кыргызской Республики был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области охраны окружающей среды, в котором указано, что стороны в том числе планируют активизировать решение региональных и гло-

бальных проблем по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия<sup>1</sup>.

Правовой режим зон чрезвычайных ситуаций является более определенным. Общие организационно-правовые нормы в области защиты физических лиц, находящихся на территории РФ, всего пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера содержит Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В данном Законе под зоной чрезвычайной ситуации понимается территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация — обстановка, возникшая в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей<sup>2</sup>.

При введении режима чрезвычайной ситуации в зависимости от факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий, уславливается один из следующих уровней реагирования:

а) объектовый уровень реагирования — решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации;

б) местный уровень реагирования — решением главы поселения, муниципального района или городского округа, если чрезвычайная ситуация затрагивает только соответствующую территорию; решением должностного лица, определяемого законом субъекта РФ — города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородской территории города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя;

<sup>1</sup> [http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=136549&sphrase\\_id=622928](http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=136549&sphrase_id=622928).

<sup>2</sup> Как можно заметить, законодатель отказался от термина «зона чрезвычайной экологической ситуации» в пользу более широкого понятия. Между тем понятие «чрезвычайная экологическая ситуация» содержится в Федеральном законе от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике». Зону чрезвычайной экологической ситуации можно рассматривать как разновидность зоны чрезвычайной ситуации, которая характеризуется причинением вреда окружающей среде.



в) региональный (межмуниципальный) уровень реагирования — решением высшего должностного лица субъекта РФ, если чрезвычайная ситуация затрагивает территории двух и более муниципальных районов либо территории муниципального района и городского округа и зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного субъекта РФ;

г) федеральный уровень реагирования — решением Правительства РФ если зона чрезвычайной ситуации затрагивает территории двух и более субъектов РФ.

Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации. Границы зон определяются на основании постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которым выделены чрезвычайные ситуации локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера. В основе классификации — количество пострадавших (погибших или получивших ущерб здоровью) либо размер материального ущерба (ущерба окружающей природной среде и материальных потерь), а также территориальный критерий (отсутствует только для чрезвычайной ситуации федерального характера).

В целях обеспечения нормальной эксплуатации земельных и водных ресурсов, объектов капитального строительства, безопасности населения в генеральных планах поселений и городских округов могут устанавливаться зоны негативного воздействия по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, в которых вводятся особые условия землепользования. Как правило, эти зоны могут быть обусловлены наличием потенциально опасных объектов, на которых используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаро-, взрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации. Кроме того, необходимо учитывать возможность развития природных чрезвычайных ситуаций, таких как лесные пожары, затопления, просадки и подвижки грунтов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. п. 12.17 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утв. приказом Минрегиона России от 26.05.2011 № 244 // СПС «КонсультантПлюс».

Большое значение в целях предупреждения чрезвычайных ситуаций приобретает принятие мер профилактического характера (лицензирование, экологическая, градостроительная и иные экспертизы, нормирование, надзор, непрерывный мониторинг и обмен информацией об остановке в потенциально опасных зонах), а при их наступлении — принятие мер адекватного реагирования, направленное на подавление или доведение до минимально возможного уровня негативного воздействия определенных (опасных) факторов.

В соответствии Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»<sup>1</sup> действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов являются аварийно-спасательными работами. К таким работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противодонные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, работы по ликвидации последствий радиационных аварий и работы по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне РФ.

Решения руководителей работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Н.Г. Жаворонкова справедливо отмечает, что правовая природа режима чрезвычайных ситуаций, как паллиатива режиму чрезвычайного положения, характеризуется оперативностью, упрощением порядка принятия необходимых организационных, экономических, экологических и социальных мер, направленных на предотвращение и минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций, включая систему мер по реабилитации экологически неблагополучных территорий<sup>2</sup>. Например, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования орган государственной власти или должностное лицо, установленные в законе, может

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

<sup>2</sup> См.: Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

а) ограничивать доступ людей и транспортных средств в зону чрезвычайной ситуации;

б) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

в) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

д) осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

При отмене режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при устранении обстоятельств, послуживших основанием для установления уровня реагирования, прекращается реализация дополнительных мер, что оформляется соответствующим правовым актом.

Российским законодательством установлены и иные меры, обеспечивающие правовой режим зон чрезвычайных ситуаций. Например, Лесным кодексом РФ установлено, что при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ на лесных участках, расположенных в границах зоны чрезвычайной ситуации, допускается по решению компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления осуществление выборочных рубок и сплошных рубок лесных насаждений без предоставления лесных участков, в том числе в целях создания противопожарных разрывов (ст. 53<sup>б</sup>).

В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» помещена специальная глава «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций», и создание таких зон непосредственно связано с охраной природы, во всяком случае, когда речь идет о зонах экологического бедствия, чрезвычайных экологических ситуациях. Наличие территорий с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, последствиями которого являются ухудшение здоровья населения,

деградация и разрушение естественных экосистем, представляет собой нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья. В связи с этим заслуживает внимания существующая у ученых-экологов точка зрения о том, что массив норм о правовом режиме зон экологического бедствия и зон чрезвычайных экологических ситуаций (зон экологического неблагополучия) можно рассматривать как «формирующийся» институт экологического права<sup>1</sup>. Именно такой подход — рассмотрение норм «через призму» правового института, как представляется, позволяет системно взглянуть на существующие проблемы правового воздействия на соответствующие отношения, провести мониторинг норм, восполнить существующие пробелы и создать «рабочий механизм» правового регулирования.

В целом, правовой режим зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций должны формировать нормы, которые:

- обеспечивают предупреждение (в том числе снижение риска) возникновения экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций и создания соответствующих зон;
- устанавливают порядок придания (снятия) особого статуса зоны и введения связанных с этим ограничений;
- определяют специфику действий и деятельности в границах зон, в том числе в части осуществления контроля и надзора уполномоченными органами;
- направлены на устранение последствий экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций (в том числе определяют систему мер по финансированию мероприятий по оздоровлению территорий);
- предусматривают льготные социально-экономические условия проживания на территории зон граждан, а также компенсацию вреда, причиненного их жизни и здоровью.

Закрепление соответствующих мер в законодательстве и их реализация позволят решить экологические, социальные и экономические проблемы на соответствующей территории, обеспечить ее оздоровление, вывод из сложившегося неблагоприятного, опасного состояния.

---

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. С. 382–394. Г.В. Выпханова считает, что это «скорее развивающийся» правовой институт (см.: Выпханова Г.В. Теоретические основы развития эколого-правовой науки // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 133), М.М. Бринчук — что это «формируемый институт права окружающей среды» (см.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс»).

## Глава VIII

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

### § 1. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Законность как режим функционирования государственного аппарата, являясь общим принципом организации современного демократического государства, основой обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране, стержнем всей общественной системы<sup>1</sup>, выражается в обязанностях каждого уполномоченного органа и должностного лица соблюдать свою компетенцию. В рамках обеспечения функционирования административно-правовых режимов уполномоченными органами в пределах их компетенции издаются подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию их функций, которые не должны противоречить законам. Во исполнение законов и иных нормативных правовых актов органы исполнительной власти осуществляют предоставление разного рода юридически значимых разрешений на осуществление определенной деятельности (действий). Зачастую компетенция органов, обеспечивающих функционирование административно-правовых режимов, имеет административно-юрисдикционный характер.

В современной научной литературе термины «способы обеспечения законности», «средства обеспечения законности», «механизм обеспечения законности», «гарантии обеспечения законности» часто используются как равнозначные (отождествляемые при этом также с гарантиями правопорядка) и воспринимаются в качестве условий, специальных средств, мер и институтов, обеспечивающих соблюдение правовых предписаний<sup>2</sup>; взятых в системе объективно сложившихся факторов и специально предпринимаемых мер упрочения режима, точного и неуклонного воплощения требований закона в жизнь<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние. М., 1991. С. 47.

<sup>2</sup> См.: Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

<sup>3</sup> См.: Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 628.

Доктринальное понимание способов обеспечения (гарантий) законности в теории государства и права позволяет разграничить их на общие (социально-экономические, политические, духовные и др.) и специально-юридические, к числу которых относятся законы и подзаконные нормативные правовые акты, их совершенствование, контроль и надзор, прокурорский надзор, государственные органы, непосредственно обеспечивающие требования законности и правопорядка, совершенствование их деятельности и др.<sup>1</sup> Справедливым, на наш взгляд, является мнение о том, что такие факторы надлежит рассматривать как детерминанты, которые в зависимости от своего качественного состояния и уровня развития могут «работать» на обеспечение законности и правопорядка либо носить нейтральный характер, а иногда и противодействовать его становлению. Так, государственный контроль, который реализуется в конкретных действиях сотрудников государственных органов, выполняющих свои функции не всегда безошибочно и не всегда добросовестно, далеко не во всех случаях гарантирует юридическую правомерность действий и решений подконтрольных субъектов<sup>2</sup>.

Разумеется, для конкретных административно-правовых режимов реализация принципа законности получает специфическое наполнение при помощи определенных способов. Например, для административно-правового режима промышленной безопасности принцип законности представляет собой строгое соблюдение общепризнанных международных принципов и норм, договоров и соглашений Российской Федерации в сфере обеспечения международной безопасности, Конституции РФ, федеральных и федеральных конституционных законов, подзаконных актов, определяющих порядок деятельности всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и граждан в области обеспечения безопасности, стабильности и правопорядка в государстве и обществе в целом, а также защиты личности и общества от угроз техногенных катастроф в частности. Данный принцип предполагает научно обоснованное соответствие требований промышленной безопасности нормам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандар-

<sup>1</sup> См., напр.: Байтин М.И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001. С. 248–257.

<sup>2</sup> См.: Сауляк О.П. Указ. соч.

тов<sup>1</sup>. Гарантиями законности в условиях специального административно-правового режима должны являться открытость комплекса нормативных правовых актов, реализуемых для его обеспечения; законодательством должен определяться исчерпывающий перечень оснований введения специальных административно-правовых режимов; содержание нормативных предписаний должно последовательно определить правовое положение всех субъектов, вовлеченных в сферу действия специального административно-правового режима<sup>2</sup>.

Неотъемлемую роль в процессе детерминации состояния законности играет состояние законодательства как фактор («движущая сила, причина какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении»<sup>3</sup>). В настоящее время несовершенство законодательства препятствует надлежащему функционированию многих административно-правовых режимов. Криминологически обосновано, что несовершенство законодательства является одним из условий, создающих благоприятную почву для развития преступности. При этом негативные последствия, как правило, образуются не только в случае каких-либо законодательных пробелов, но и в результате претворения в жизнь недоработанных или не учитывающих реальность наступления подобных последствий законов<sup>4</sup>. Несоблюдение разработанных в доктрине правил юридической техники и, как следствие, отсутствие связности, последовательности, точности и ясности изложения, императивности предписаний и однозначности понятий служит одной из основных известных причин появления административных барьеров<sup>5</sup>. Тогда как «правовые понятия выступают условиями точности, совершенного выражения права лишь в случае формулирования в соответствии с правилами нормотворческой техники»<sup>6</sup>.

Значительное число наделенных властными полномочиями и обладающих разным административно-правовым статусом субъек-

<sup>1</sup> См.: Кутбин Н.Г. Основные принципы и содержание административно-правового режима промышленной безопасности // Современное право. 2012. № 8. С. 65–70.

<sup>2</sup> См.: Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

<sup>3</sup> Большой словарь иностранных слов / Сост. А.Ю. Москвин. М., 2005. С. 686.

<sup>4</sup> См.: Федоров А.Ю. Юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов как направление повышения эффективности комплексного межотраслевого противодействия преступности // Право и экономика. 2012. № 10. С. 53–62.

<sup>5</sup> См.: Юридическая техника / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

<sup>6</sup> Власенко Н.А. Проблемы точности выражения нормы права (лингво-логический анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 8.



тов обуславливает сложность регламентации способов обеспечения законности в сфере функционирования административно-правовых режимов. Нарастанию проблем законности в этом смысле способствуют **институциональные недостатки системы социального контроля**. Единый базовый федеральный закон, определяющий принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, до настоящего времени не принят. Фактически правовая основа осуществления разных видов контроля и надзора, обеспечивающих функционирование административно-правовых режимов, в части подходов к обеспечению законности имеет весьма существенные (и зачастую принципиальные) различия. Например, ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не закрепляет законность в числе принципов такой защиты. Понятие законности вообще употребляется в этом Законе лишь в статьях, посвященных деятельности прокуратуры по рассмотрению проектов ежегодных планов проведения плановых проверок и согласованию проведения внеплановой выездной проверки (ст. 9 и 10).

Федеральные законы, регламентирующие осуществление иных видов государственного контроля, непосредственно связанных с конкретными административно-правовыми режимами, также не имеют единого подхода по этому вопросу. Так, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»<sup>1</sup> государственная политика в области экспортного контроля формируется, в том числе, в соответствии с основным принципом законности. Статья 3 «Принципы валютного регулирования и валютного контроля» Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>2</sup> не содержит упоминания о принципе законности. А Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»<sup>3</sup> вообще не содержит статьи, закрепляющей принципы его проведения. Тогда как применительно к другим видам социального контроля принцип законности имеет легальное закрепление. Например, согласно ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805.

контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> общественный контроль осуществляется в том числе на основе принципа законности деятельности субъектов общественного контроля. В ст. 3 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>2</sup> принцип законности закреплен первым в числе других принципов парламентского контроля.

Между тем принцип законности деятельности государственных органов и их должностных лиц прямо относится ко всем сферам государственной жизни и непосредственно вытекает из конституционного закрепления республиканской формы правления в России. Принцип законности требует, чтобы государственные органы и их должностные лица действовали на основе Конституции и законов, а также основанных на них иных правовых актах, а не вопреки им, даже если иное решение представляется более рациональным<sup>3</sup>. С учетом этого, на наш взгляд, возможным являлось бы введение в базовые отраслевые законы, обеспечивающие функционирование конкретных административно-правовых режимов, глав, непосредственно регламентирующих вопросы законности (определенную аналогию здесь можно провести, например, с гл. V Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>). Такой подход, как представляется, способствовал бы практическому укреплению законности и наиболее полной реализации целей введения административно-правовых режимов.

При этом конкретные принципы государственного контроля необходимо определять с учетом уже существующего правового регулирования разных видов социального контроля. Принципы и подходы к осуществлению разных видов социального контроля должны коррелировать между собой (иметь общую основу).

Укрепление законности<sup>5</sup> в сфере функционирования административно-правовых режимов с практической точки зрения на данный

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>3</sup> См.: Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>5</sup> Укрепление законности — это обеспечение неукоснительного исполнения ее требований на всей территории Российской Федерации, всеми субъектами правоотношений. См.: Ключков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография / сост.: А.В. Ключкова, О.В. Пристанская. М., 2012.

момент представляет собой серьезную проблему, имеющую различные аспекты. В частности, по мнению исследователей, ситуацию осложняет ненадлежащее взаимодействие органов государственного контроля (надзора) между собой и с правоохранительными органами. Предусмотренные законодательством требования к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти и местного самоуправления часто не соблюдаются. Нельзя не учитывать значение организации взаимодействия органов, участвующих в обеспечении функционирования административно-правовых режимов, для повышения их эффективности: эффективность правоприменения тесно связана с качеством информационной обеспеченности субъекта правоприменительной деятельности (наряду с качеством применяемого нормативного материала, юридическими и организационными гарантиями правоприменительной деятельности, правосознанием правоприменителей)<sup>1</sup>. Для устранения такого положения, на наш взгляд, требуется, в частности, принять меры к единообразному регулированию федеральным законодательством порядка направления сведений о нарушениях законов в правоохранительные органы.

С позиции эффективности правовой политики Российской Федерации особенно острыми сейчас можно назвать **проблемы законности административно-правовых режимов, связанных с обеспечением безопасности**.

В первую очередь в этом контексте имеются в виду проблемы законности в сфере административно-правовых режимов, реализуемых в целях противодействия терроризму<sup>2</sup>. Выбор конкретных мер по противодействию терроризму зависит от уровня выявленных террористических угроз, для устранения которых вводятся соответствующие правовые режимы, включающие в том числе административно-режимные мероприятия. В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 05.10.2009<sup>3</sup>, недостаточная эффективность правоохранительных, административно-пра-

---

<sup>1</sup> Перечисленные факторы, выявленные по результатам обобщений различных конкретно-социологических исследований эффективности правоприменения и влияющие на качество правоприменительного решения, были приведены В.В. Лапаевой. См.: Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 121.

<sup>2</sup> См., напр.: Слепцов Р.Н. Административно-правовой режим на территории (объекте) проведения контртеррористической операции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

<sup>3</sup> Российская газета. 2009. 20 окт.

## § 1. Способы обеспечения законности административно-правовых режимов

вовых и иных мер по противодействию терроризму относится к числу основных внутренних факторов, обуславливающих возникновение и распространение терроризма в нашей стране (либо способствующих ему причин и условий). При этом усиление контроля за соблюдением соответствующих административно-правовых режимов является одним из трех основных направлений предупреждения (профилактики) терроризма. В законодательстве прямо отмечается особая роль эффективной реализации административно-правовых мер в предупреждении (профилактике) терроризма.

В качестве положительного момента в противодействии терроризму в последние годы можно отметить наметившуюся тенденцию перехода от реагирования на уже совершенные теракты к их предотвращению и профилактике на ранних стадиях<sup>1</sup>. Однако к типичным, наиболее распространенным нарушениям законодательства в сфере противодействия терроризму, выявляемым органами прокуратуры в прошлые годы, по-прежнему относятся: неэффективность и формализм работы антитеррористических комиссий регионального и муниципального уровней; неисполнение региональных и муниципальных программ противодействия терроризму; необеспечение антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения, образования, здравоохранения, особо опасных и критически важных объектов, мест массового пребывания людей; упущения в работе контролирующих органов. Ситуация усугубляется тем, что в нарушение ст. 13, 17 Федерального закона «О полиции» органами внутренних дел в ряде субъектов РФ не организована должным образом работа по внесению представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений против общественной безопасности и общественного порядка<sup>2</sup>.

Не теряет актуальности необходимость устранения угроз промышленной безопасности, в условиях которой административное принуждение, приобретая новое качественное значение, становится подчас единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина (что обуславливает задачу законодательной выработки критериев соотношения между ущемляемыми и охраняемыми интересами личности в деятельности исполнительной влас-

<sup>1</sup> См.: Меркурьев В.В., Агапов П.В., Нафиков И.С. Профилактика экстремистских проявлений органами прокуратуры Республики Татарстан // Прокурор. 2014. № 4. С. 62–69.

<sup>2</sup> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информационно-аналитическая записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2015. С. 243–259.

ти, и потребность построения четкой иерархической системы принципов административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов<sup>1</sup>). Нарушения режимных требований при эксплуатации промышленных объектов влекут риск крупных аварий и чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения ущерба имуществу и загрязнения окружающей среды.

В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано почти 280 тыс. опасных производственных объектов, от состояния промышленной безопасности которых, их противоаварийной устойчивости зависит не только бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но и жизнь и здоровье граждан. Вызывает тревогу недопустимый уровень износа основных производственных фондов (в корне этой проблемы — желание собственников предприятий получить максимальную прибыль от оборудования, технических сооружений без вложения дополнительных средств на их модернизацию). Зачастую организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, не разрабатывают декларации промышленной безопасности, не имеют заключения экспертов относительно промышленной безопасности на используемые здания, строения, сооружения, технические устройства, не проводят своевременно их диагностику и освидетельствование, не оформляют лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, не обеспечивают укомплектованность штата квалифицированными работниками<sup>2</sup>. Это, в свою очередь, свидетельствует о ненадлежащем контроле и надзоре со стороны государственных органов, специально уполномоченных на обеспечение соблюдения соответствующих режимных требований.

Проблемы обеспечения законности в сфере функционирования административно-правовых режимов общественной безопасности (в том числе безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, санитарной безопасности, безопасности при чрезвычайных ситуациях)<sup>3</sup> тесно связаны с исполнением законов о разрешительной системе (поскольку преобладающими здесь являются правовые ре-

---

<sup>1</sup> См.: Кутын Н.Г. Административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

<sup>2</sup> См.: Паламарчук А.В., Бут Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2015. С. 12, 13.

<sup>3</sup> См.: Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

### § 1. Способы обеспечения законности административно-правовых режимов

жимы, основанные на разрешительном типе правового регулирования<sup>1</sup>).

На современном этапе развития России преобразование характера экономических отношений, определение публичного правозащитного вектора повлекло кардинальный рост значения всей системы государственного управления, обязательным атрибутом которой выступает разрешительная система. Проводимый курс политико-правовой модернизации, отраженный в документах стратегического планирования, определяет направления дальнейшего совершенствования разрешительной системы в контексте обеспечения национальной безопасности, формирования современной, т.е. адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, системы институтов, регулирующих политические, социальные, экономические аспекты развития страны. В свою очередь, потребность, защиты общества и личности от нарастающих угроз безопасности ставит задачу укрепления законности административно-правовых режимов разрешительной системы в число приоритетных.

Вместе с тем нестабильность, неопределенность, неупорядоченность правового регулирования разрешительной деятельности, отсутствие унифицированного порядка осуществления конкретных форм и единообразных антикоррупционных стандартов для всех властных проявлений разрешительной системы наряду с институциональными недостатками социального контроля не только дезориентируют правоприменителей, но и способствуют деформированию состояния законности, распространению административных барьеров, препятствующих реализации государственной инновационной политики и развитию свободы экономической деятельности.

Так, соблюдение законности при осуществлении лицензирования в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup> входит в число основных принципов осуществления лицензирования (такой же подход использовался в ныне утративших силу Федеральных законах от 25.09.1998 № 158-ФЗ и от 08.08.2001 № 128-ФЗ). Вместе с тем законодатель явно не уделяет пристального внимания закреплению реальных гарантий законности в сфере лицензирования, ограничиваясь лишь отрывочными упоминаниями о них. Так, согласно ч. 8 ст. 14 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» решение лицензирующего органа об отказе в предо-

<sup>1</sup> См., напр.: Благоев А.Д. Административно-правовой режим оборота оружия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

ставлении лицензии или бездействия лицензирующего органа может быть обжаловано соискателем лицензии в порядке, установленном законодательством РФ. Такое правомочие соискателя лицензии фактически является продолжением конституционно установленного права граждан на обращение (ст. 33 Конституции РФ), детализированного на законодательном уровне (например, Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>). Возможные адресаты обращения в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» не конкретизированы. При этом очевидно, что обжалование соискателем лицензии решения лицензирующего органа об отказе в предоставлении лицензии или бездействия лицензирующего органа далеко не исчерпывает всех возможных случаев обжалования невластными субъектами лицензионных правоотношений действий (бездействия) и решений уполномоченных органов и их должностных лиц. В Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» вообще не упоминается о таких средствах обеспечения законности в сфере лицензирования как прокурорский надзор, ведомственный контроль, общественный контроль или контроль вышестоящим органом, что не соответствует современным представлениям о гарантиях законности. Кроме того, как представляется, в качестве самостоятельной гарантии законности при осуществлении лицензирования может быть прямо закреплена деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по защите прав предпринимателей.

С.С. Алексеев таким образом определял возможность нивелирования издержек разрешительного способа правового регулирования ввиду недостатков правовой регламентации деятельности уполномоченных органов: «Рассматриваемая характеристика управомочивающего разрешительного порядка требует разъяснения вопроса, который в какой-то мере порожден одним из смысловых оттенков слова “разрешительный”. Не поставлены ли здесь свобода, объем прав людей в зависимости от усмотрения тех или иных должностных лиц, государственных органов? Что же, факты подобного рода действительно встречаются. Но они встречаются только там и тогда, где и когда в практике работы должностных лиц, государственных органов происходят нарушения в нравственно-политической области, в осуществлении начал социалистического самоуправления и социальной справедливости и, что не менее важно, отсутствует достаточная нормативно-правовая регламентация соответствующей государ-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060



ственной деятельности... Там, где деятельность должностных лиц, государственных органов получает необходимую и четкую правовую регламентацию, оснащается четкими процедурами, сопровождается действенными гарантиями, указанные негативные явления... могут быть значительно ограничены. И разрешительный порядок тогда оказывается действенной и надежной формой реализации социальной свободы, обеспечения интересов участников общественных отношений»<sup>1</sup>. Как представляется, этот вывод и сейчас не утратил актуальности.

В условиях рецессии отечественной экономики огромное значение приобретает обеспечение законности административно-правовых режимов, являющихся составной частью комплексного административно-правового режима управления экономической сферой и эффективным инструментом проведения антикризисных мер.

Криминологические исследования свидетельствуют о том, что в период экономических кризисов резко возрастает число правонарушений в экономической сфере, особенно связанных с уклонением от уплаты налогов и других платежей. В связи с этим особую роль играет соблюдение административно-правовых режимов обеспечения таможенного дела и осуществления внешнеторговой деятельности.

Состояние законности в таможенной сфере в период 2010–2014 гг. определялось важнейшим этапом запуска основного интеграционного проекта в истории современной России — создания Таможенного союза, роль которого существенно возросла в связи с санкциями в отношении России, принятыми решениями Евросоюза, США и ряда других стран; снижением мировых цен на нефть, опасностью угрозы для пополнения доходной части государственного бюджета и стабильности валютного курса. Созданием Таможенного союза воспользовались недобросовестные участники внешнеэкономической деятельности: территория республик Беларусь и Казахстан используется для контрабандного ввоза в Россию запрещенных санкциями товаров, незаконного вывоза из России валюты, для различных злоупотреблений с продажей российской нефти. Новый формат деятельности таможенных органов в условиях функционирования ЕАЭС, дальнейшая модернизация таможенного законодательства предполагают серьезные изменения в организации таможенного регулирования и таможенного контроля. Эффективность результатов деятельности этого международного интеграционного образования напрямую связана с уровнем обеспечения законности в таможенном

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоустройства. М., 2010. С. 371, 372.

деле, профилактикой нарушений таможенного законодательства, в первую очередь со стороны таможенных органов<sup>1</sup>.

Вместе с тем нельзя недооценивать определяющую роль **общих способов обеспечения (гарантий) законности** в сфере функционирования административно-правовых режимов. Фундаментальная роль права в жизнедеятельности российского государства и гражданского общества диктует потребность формирования правовой культуры населения, готовности граждан следовать закону, повышения их юридической осведомленности, что особенно актуально в современных условиях, когда массовое сознание россиян характеризуется сложным переплетением тенденций позитивного и негативного отношения к праву<sup>2</sup>. Тем самым противодействие негативным правовым представлениям и установкам, преодоление правового нигилизма, создание в обществе атмосферы уважения к закону являются важнейшими задачами укрепления законности в рассматриваемой сфере.

## **§ 2. СУБЪЕКТЫ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ОБЕСПЕЧИВАТЬ ДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Определение круга субъектов, уполномоченных обеспечивать действие административно-правовых режимов (властных субъектов), следует считать одним из основополагающих доктринальных вопросов соответствующего института.

В целом классификацию таких субъектов можно провести по общепринятым в науке административного права основаниям: по принадлежности к аппарату государства, выполняющему его функции (органы государства; негосударственные органы); по порядку образования (органы, прямо предусмотренные Конституцией РФ; образование которых предусмотрено на региональном и местном уровне); по порядку деятельности (коллегияльные и единоличные; постоянно действующие и временные); по компетенции (органы общей и отраслевой компетенции); по характеру полномочий (орга-

---

<sup>1</sup> См.: Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: научный доклад / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2015. С. 225–240.

<sup>2</sup> По вопросу характеристики общественного мнения о состоянии законности и правопорядка см.: Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: научный доклад / под общ. ред. О.С. Капинус. С. 48–53, 397, 398.

ны, наделенные специальными полномочиями субъектов режимной организации в части нормативного регулирования; органы, наделенные полномочиями по организации непосредственного исполнения режима; органы, наделенные иными полномочиями по обеспечению действия режима).

Органы государства, создаваемые в установленном законом порядке для решения конкретных государственных задач и наделенные для этого властными полномочиями, являются наиболее распространенной категорией субъектов, уполномоченных обеспечивать действие административно-правовых режимов. Уяснение их совокупности в определенной степени усложнено неоднократно отмеченным исследователями перманентным реформированием системы государственного управления и, как следствие, ее нестабильностью. В широком смысле реформа государственного управления проводится в стране с 90-х гг. XX в., начавшись с перехода к демократической системе общественных отношений, основанной на принципе разделения властей. В процессе реформирования кардинальному изменению (с преобладанием структурной трансформации) подверглась вся система государственного управления для обеспечения действия административных режимов: принципы, характер, функции и порядок деятельности органов исполнительной власти в разных сферах<sup>1</sup>.

Субъекты, обеспечивающие действие административно-правовых режимов, могут относиться к разным ветвям власти<sup>2</sup>.

Кардинальную роль в организации функционирования особых административно-правовых режимов выполняют глава государства и высший исполнительный орган государственной власти РФ. Так, наиболее широкими полномочиями в период действия особых правовых режимов обладает Президент РФ (ст. 1, 4, 7, 11 Федерального конституционного закона «О военном положении»; ст. 4, 11 Закона

---

<sup>1</sup> Преобладание структурных изменений, прежде всего касающихся организации центрального аппарата, является закономерностью российской традиции административного реформирования, характеризующейся реализацией, как правило, режима фрагментарной перестройки административной системы. См.: Петров М. П. Закономерности административной реформы в России: история и современность // История государства и права. 2010. № 12. С. 38–40.

<sup>2</sup> Сообразно этому, по словам С.С. Маиляна: «Административно-правовой режим как институт, появление которого обусловлено таким феноменом, как государственное управление, представлен во всех ветвях государственной власти, поскольку в них представлена государственно-управляющая составляющая (внутриорганизационного характера)» (Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002).

о чрезвычайном положении и др.). При введении в действие норм чрезвычайного законодательства Президент РФ и Правительство РФ берут на себя ответственность за объявляемый конкретный вид особого правового режима. Указ о его введении является неправомерным актом до тех пор, пока он не легализуется законодателем. Эти базовые положения, заложенные в основу чрезвычайного законодательства более 100 лет назад, нормами международного права сейчас признаются обязательными. В большинстве стран полномочиями по введению чрезвычайного положения также обладают главы государств. В первую очередь это относится к государствам с республиканским строем и президентской формой правления (что, однако, не является обязательным условием). Немаловажным фактором здесь выступают сложившиеся традиции, а также исторический опыт. Например, в Испании, Франции, Ирландии и Канаде правом объявления чрезвычайного положения наделено правительство. В Германии, Болгарии, Израиле, Анголе такое право принадлежит парламенту. В Аргентине президент страны может с одобрения Сената объявлять осадное положение в случае внешнего нападения на страну. В случае внутренних угроз (начало восстаний, внутренние беспорядки, стихийные бедствия) одобрение Сената не требуется<sup>1</sup>.

Структурными элементами федеральной исполнительной власти, обеспечивающей функционирование административно-правовых режимов, в настоящее время выступают федеральные органы исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, юридические формы осуществляемых которыми государственных функций реализуются в направлениях принятия нормативных правовых актов; контроля и надзора; управления государственным имуществом; оказания государственных услуг.

Формирование административно-правовых режимов опосредует принятие уполномоченными федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов<sup>2</sup>, которые могут:

- устанавливать определенные виды административно-правовых режимов;
- предусматривать перечень актов нормативного правоприменения во исполнение норм, содержащихся в соответствующих федеральных законах;
- содержать положения о правоприменительных полномочиях и других юридически значимых действиях.

<sup>1</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. С. 329, 333, 355.

<sup>2</sup> Там же. С. 327.

Органы исполнительной власти субъектов РФ также активно привлечены в обеспечении действия разных административно-правовых режимов. Например, режим лицензирования на региональном уровне во исполнение ст. 6 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» обеспечивается органами государственной власти субъектов РФ в случаях, предусмотренных Федеральными законами от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Кроме того, согласно ч. 9 ст. 22 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» до дня вступления в силу федерального закона, предусматривающего передачу осуществления полномочий Российской Федерации в области лицензирования заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов органам государственной власти субъектов РФ, лицензирование указанных видов деятельности также осуществляют уполномоченные региональные органы<sup>1</sup>.

Важной группой властных режимных субъектов являются органы местного самоуправления (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), не входящие в систему органов государственной власти (ч. 2 ст. 3, ст. 12 Конституции РФ), хотя потенциальная способность местного самоуправления обеспечивать функционирование административно-правовых режимов в полной мере отвечает его статусу как составной части публичной власти. В некоторых случаях на органы местного самоуправления законодательством возлагаются специфические полномочия в связи с необходимостью обеспечения конкретных режимов. Например, согласно ст. 4 Закона о ЗАТО органы местного самоуправления ЗАТО в том числе координируют деятельность организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций; участвуют совместно с руководителями организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, и органами федеральной службы безопасности в определении пропускного режима; по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него; осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий ЗАТО.

<sup>1</sup> См.: Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М.: Статут, 2011.

Иногда властные субъекты конкретного административно-правового режима относятся к разным уровням публичной власти и разным территориальным образованиям, что определяет особые требования и сложность организации их взаимодействия. Так, административно-правовой режим Арктической зоны (расположенной на территории нескольких федеральных округов) на территории Дальневосточного федерального округа обеспечивается Минвостокразвития России, а в Северо-Западном, Уральском и Сибирском федеральных округах территориальные министерства не созданы, что осложняет координацию деятельности органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

В отдельных же случаях действие административного режима (речь здесь можно вести о комплексных административно-правовых режимах, распространяющихся на предельно широкий круг субъектов административного права) в силу федерального закона обеспечивается посредством функционирования системы разноуровневых органов и организаций, имеющей, как правило, вертикальную структуру.

Так, комплексный административно-правовой режим гражданской обороны, имеющий постоянный характер и реализующийся как режим поддержания непрерывной готовности к наступлению неблагоприятных последствий и их преодолению в обычных условиях функционирования, с учетом территориально-производственного характера организации гражданской обороны в соответствии со ст. 11, 12 Федерального закона «О гражданской обороне» обеспечивается уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. При этом ведущим субъектом в этом случае является Правительство РФ, которое имеет возможность гибко реагировать на потребности гражданской обороны и соответствующим образом изменять или корректировать ее систему<sup>2</sup>. Действие комплексного административно-правового режима производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в силу ст. 5, 6, 24<sup>1</sup> Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосо-

<sup>1</sup> См.: Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 130–141.

<sup>2</sup> См.: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права // <http://www.k-press.ru/bh/2002/4/mailyan/mailyan.asp>.

держашей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» обеспечивается органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями виноградарей и виноделов.

Субъект, обеспечивающий действие административно-правового режима, осуществляет деятельность в пределах предоставленной ему компетенции в установленных законодательством порядке и формах. Система его полномочий (содержание компетенции) включает конкретные права и обязанности, предоставленные ему для осуществления возложенных на него задач и функций.

Объем и характер компетенции данных субъектов определяются содержанием реализуемого ими режима. Самые общие обязанности обеспечивают, с одной стороны, достижение цели функционирования того или иного режима, с другой стороны, соблюдение прав иных (в первую очередь невластных) субъектов, охваченных сферой его действия.

Обязанности и права органов исполнительной власти как субъектов, обеспечивающих действие административно-правовых режимов, устанавливаются, как правило, законодательными актами и конкретизируются в положениях и административных регламентах. Специфику их деятельности отражает широта предоставленных им полномочий по применению мер административного принуждения, особенности которого: обширный круг субъектов права, в отношении которых оно используется; значительное число средств, разнообразие органов управления, условия, в которых они действуют, отношения, которые они призваны охранять; преимущественно внесудебный характер; оперативный порядок воздействия — определяют актуальность использования дополнительных гарантий законности в этой сфере и сложность ее обеспечения.

Права органов исполнительной власти, обеспечивающих действие административно-правовых режимов, предоставляются для реализации соответствующих обязанностей. Так, возникающие в связи с обеспечением действия конкретного административно-правового режима административно-юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти включают в том числе права на применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, проведение административного расследования, составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел и назначение административных наказаний либо направление материалов по подведомственности.



Особой спецификой обладает субъектный состав административно-правовых режимов, используемых в административно-политической сфере. Она проявляется в том числе в концентрации достаточно жестких властных полномочий в руках государственных органов, призванных поддерживать правопорядок в этой сфере; использовании жестких правовых средств, определяющих содержание административно-правового режима, а также обеспечивающих его поддержание (административно-правовые режимы, используемые для регулирования отношений в административно-политической сфере, возможность ограничения конституционных прав граждан). При этом важной составляющей усилий государственных органов в административно-политической сфере является правоохранительная деятельность, реализуемая даже теми государственными органами, которые прямо не отнесены к числу правоохранительных. Развитие силового компонента в деятельности режимных правоохранительных органов и собственно потребность в режимной организации правоохранительной деятельности здесь обусловлены функцией государства по обеспечению безопасности и обороны<sup>1</sup>.

В свою очередь, к особенностям предусмотренных нормами административного права временных режимов, имеющих цель создания условий для преодоления чрезвычайных ситуаций и стабилизации обстановки в государстве и обществе, относится наделение органов исполнительной власти дополнительными полномочиями для осуществления мер, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. В частности, в условиях военного положения органы исполнительной власти осуществляют такие меры, как установление запретов на нахождение граждан на улицах и в общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа); ограничение движения средств транспорта и осуществление их досмотра; осуществление при необходимости проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, осуществление по основаниям, установленным федеральным законом, задержания граждан и транспортных средств на срок до 30 суток<sup>2</sup>.

При этом действие комплексных административно-правовых режимов национального масштаба (режимы чрезвычайного положения,

---

<sup>1</sup> См.: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью.

<sup>2</sup> См.: Административное право: учебник /под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2010. С. 365, 366.

военного положения, пограничный режим, мобилизация и др.) традиционно обеспечивается специально создаваемыми государством органами государственного управления, которые функционируют наряду с постоянными органами власти (наделяемыми в некоторых случаях дополнительными полномочиями). К примеру, в соответствии с Положением о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, утв. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 03.04.1925<sup>1</sup>, при введении исключительного положения гражданская власть сохранялась за местными исполнительными комитетами с предоставлением им особых полномочий по изданию обязательных постановлений, наложению административных взысканий, но на военное командование возлагалась обязанность оказания им необходимого содействия в порядке особой инструкции. Высшая власть на территории, объявленной на военном положении (не на театре военных действий), передавалась военно-революционным комитетам, которым, помимо других исключительных полномочий, предоставлялось при перерыве связи с центром право самостоятельно объявлять в случае особой необходимости военные мобилизации и другие повинности. В настоящее время в силу ст. 17 Федерального конституционного закона «О военном положении» в период действия военного положения указом Президента РФ могут быть определены федеральные органы исполнительной власти, которыми он осуществляет руководство по вопросам обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режима военного положения. Кроме того, функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут быть перераспределены в соответствии с интересами обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режимом военного положения.

Вместе с тем на данный момент негативное влияние на эффективность обеспечения уполномоченными органами исполнительной власти действия административно-правовых режимов оказывают недостатки правового регулирования их полномочий, в числе которых: нестабильность компетенции<sup>2</sup>, неопределенность конкретных прав и обязанностей, дублирование полномочий разных органов, недостаточная процедурная регламентация режимной деятельности

<sup>1</sup> СЗ СССР. 1925. № 25. Ст. 167.

<sup>2</sup> Например, в период действия постановления Правительства РФ от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» изменения в данный нормативный правовой акт вносились 20 раз. Действующий с конца 2011 г. Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, подвергся внесению изменений и дополнений уже 8 раз.

(соответствующие административные регламенты нередко отсутствуют, что создает предпосылки для нарушения законов, возникновения коррупционных проявлений). Так, в некоторых случаях властный характер полномочий органа, обеспечивающего действие конкретного режима, неявно обозначен статутными нормативными документами (фактически управленческое начало режимной деятельности в данном случае «завуалировано»). Так, согласно ст. 22 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» в Российской Федерации регулирование использования радиочастотного спектра осуществляется межведомственным коллегиальным органом по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи (государственной комиссией по радиочастотам), обладающим всей полнотой полномочий в области регулирования радиочастотного спектра и осуществляющим в том числе выделение полос радиочастот (что непосредственно обеспечивает режим лицензирования). Полномочия названного коллегиального органа носят тем самым не координационный, а фактически регулирующий (властно-распорядительный) характер, по своему содержанию подменяя и замещая полномочия органа исполнительной власти<sup>1</sup>. С этой точки зрения справедливым представляется вывод о том, что правовой статус субъектов правоотношений, реализующих административно-правовые режимы, по своим основным параметрам должен быть согласован с другими составляющими частями юридической конструкции административно-правового режима: с режимными правилами, юридическими, организационными, материально-техническими, информационными гарантиями устойчивого функционирования правового режима. Кроме того, правовой статус субъектов правоотношений, реализующих административно-правовые режимы, должен соответствовать юридическим свойствам объектов правоотношений, в отношении которых для субъектов правоотношений должны быть установлены соответствующие права и обязанности<sup>2</sup>.

Помимо этого, административно-правовые режимы нередко обеспечивают организации, которые не только не относятся к государственным органам, органам исполнительной власти (например, Банк России), но и вообще не входят в систему публичной власти (напри-

<sup>1</sup> См.: Вайпан В.А., Игнатюк Н.А. Правовой статус Государственной комиссии по радиочастотам // Право и экономика. 2010. № 12. С. 10–19.

<sup>2</sup> См.: Долгополов А.А. Теоретические и организационные основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

мер, государственные корпорации, государственные и муниципальные учреждения, саморегулируемые организации). Система этих субъектов, пределы полномочий и характер взаимоотношений до настоящего времени не исследованы.

В связи с этим стоит заметить, что вопреки традиционному противопоставлению государственных органов (властных субъектов административного права) и невластных организаций в рамках административно-правовых отношений фактическое участие негосударственных субъектов в государственном управлении отмечалось и в советский период. Так, М.И. Еропкин и Л.М. Розин связывали передачу отдельных функций государственных органов в ведение общественных организаций с повышением роли общественности в период развернутого строительства коммунизма<sup>1</sup>. Вместе с тем доминирующим тогда было восприятие таких форм деятельности общественных объединений как самостоятельной части системы общественного управления, сопутствующей государственному управлению<sup>2</sup>. Сообразно такому восприятию считалось, что в период коммунистического строительства общественное начало в сфере государственного управления проявляет себя по-разному: в одних случаях оно непосредственно связано с решением задач хозяйственного или социально-культурного строительства (однако и здесь содержание выполняемых негосударственными структурами социально-управленческих функций имеет характер, существенно отличный от характера тех, которые выполняются государственными органами); в других — общественное управление осуществляется на началах содействия, оказания помощи тем или иным органам государственного управления; в третьих — общественное управление является лишь внутриорганизационным<sup>3</sup>.

На современном этапе анализ правового регулирования свидетельствует о наличии тенденции повышения роли саморегулируемых организаций в обеспечении действия административно-правовых режимов в сфере экономики. Более того, одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции в силу ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» является передача части

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И., Розин Л.М. Советское административное право (часть Общая) / под ред. Н.Г. Салищевой. М., 1961. С. 16, 17.

<sup>2</sup> См., напр.: Козлов Ю.М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 4.

<sup>3</sup> См., напр.: Советское административное право. Части Общая и Особенная / под ред. М.И. Еропкина. Киев, 1978.

функций государственных органов саморегулируемым организациям. Вместе с тем направления такой передачи не имеют единой концепции, хаотично осуществляясь на практике. Во многих случаях передача полномочий по обеспечению действия административных режимов негосударственным субъектам имеет неоднозначные последствия<sup>1</sup>. Органами управления саморегулируемых организаций, осуществляющих полномочия по обеспечению действия административно-правовых режимов («с обязательным членством»), допускается ненадлежащее осуществление контроля за деятельностью своих членов. Тогда как «переход к системе саморегулирования в различных социально-экономических сферах не должен отразиться на качестве и эффективности административного надзора, а области его применения должны соответствовать потребностям общества и государства в обеспечении безопасности, соблюдении конституционных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц»<sup>2</sup>.

Таким образом, действие административно-правовых режимов на территории РФ в настоящий момент обеспечивает широкий круг органов публичной власти и иных субъектов, наделенных государственными полномочиями. При этом, как представляется, приоритетом при решении вопроса о целесообразности делегирования соответствующих функций должна быть необходимость охраны прав и свобод человека посредством обеспечения баланса частных и публичных интересов.

### **§ 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕЖИМНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

Деятельность уполномоченных органов по установлению и применению административной ответственности за нарушение режимных требований является одним из важнейших инструментов обеспечения законности вследствие массового распространения административных правонарушений, оказывающих существенное негативное влияние на состояние правопорядка.

«Точкой отсчета» для «работы» этого механизма можно считать 60–70-е гг. XIX в., отмеченные «зачаточным» развитием начавшего

<sup>1</sup> См. напр.: Милякина Е.В. Административно-правовой режим пенсионных накоплений // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 49–53.

<sup>2</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 11.

§ 3. Административная ответственность за нарушение режимных требований

выделяться тогда (причем именно в России) из общей публично-правовой сферы деликтного регулирования самостоятельного вида юридической ответственности за так называемые маловажные преступления (проступки)<sup>1</sup> (в Уголовном уложении 1903 г. противоправные деяния уже подразделялись на тяжкие преступления, преступления и проступки). Так, в конце XIX в. административная ответственность предусматривалась за несоблюдение по сути режимных правил (разумеется, в современном понимании данного института) разрешительной системы в сфере предпринимательской деятельности. Например, за продажу алкогольной продукции без свидетельства, а равно продажу не из стеклянной посуды или из посуды, не скрепленной печатью завода либо склада, где она приобреталась, виновные подвергались денежному взысканию в размере до 50 руб.<sup>2</sup> Фактически административно-правовой характер в виде «денежной пени» или «денежного взыскания» имели в тот период в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных (в ред. 1885 г.) санкции за совершение незаконного предпринимательства:

— ст. 1152 — «открытие частного банка без дозволения правительства или без соблюдения предписанных законом для сего правил»;

— ст. 1169 — «за производство торговли лицами, которые по закону не имеют на сие права»;

— ст. 1197 — «за открытие какого-либо торгового общества, товарищества или компании без разрешения правительства или без соблюдения предписанных законом для сего правил»;

— ст. 1346 — тем, «кто учредит завод, фабрику или мануфактуру, не имея по закону права на содержание таких заведений»<sup>3</sup>.

Впоследствии опыт правового регулирования административной ответственности за нарушение многих конкретных режимных требований развивался в рамках правовой системы Советского государства.

В частности, уже в начале XX в. меры административной ответственности устанавливались (например, утвержденным Императором 24.11.1905 Положением Совета министров «О порядке хранения и

<sup>1</sup> См., напр.: Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 19, 20.

<sup>2</sup> См.: Свод законов Российской империи. Т. 5. Приложение к уставу об акцизных сборах. СПб., 1893. С. 256.

<sup>3</sup> О характеристике названных правонарушений того периода в качестве административных см.: Наумов А.В. История Российского уголовного законодательства об ответственности за предпринимательскую деятельность // Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 125.

продажи огнестрельного оружия») для реализации единообразных режимных правил оборота огнестрельного оружия<sup>1</sup> (хотя и не всех его видов: государственной разрешительной системы контроля за оборотом древнего оружия в то время в России не существовало<sup>2</sup>). В советский период данная практика тоже широко применялась. Так, в соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 23.01.1930 «О торговле охотничьим огнестрельным оружием и о хранении этого оружия»<sup>3</sup> за нарушение правил о порядке торговли, хранения и отпуска предприятиями и учреждениями охотничьего огнестрельного оружия и огнеприпасов к нему, взрывчатых веществ и детонирующих средств, а также о порядке, приобретения, хранения и пользования гражданами и организациями охотничьим огнестрельным нарезным оружием и огнеприпасами к нему НКВД предоставлялось право устанавливать ответственность в административном порядке по ст. 192 УК РСФСР (согласно которой нарушение обязательных постановлений местных органов власти, издаваемых ими в пределах установленной законом компетенции, а равно постановлений, приказов и инструкций отдельных ведомств, издаваемых по уполномочиям законодательных органов, если в них специально оговорено право на установление административных взысканий, влекло предупреждение или принудительные работы на срок до одного месяца или штраф до 10 руб., налагаемые в административном порядке). Согласно Постановлению СНК РСФСР от 17.02.1932 «О порядке приобретения, хранения и пользования охотничьим и спортивным оружием и о торговле огнестрельным охотничьим и спортивным оружием» за нарушение правил о порядке производства торговли огнестрельным охотничьим и спортивным оружием и огнеприпасами, а также правил о порядке приобретения, хранения и пользования охотничьим и спортивным оружием (кроме случаев, предусмотренных ст. 182 УК РСФСР), огнеприпасами и пиротехническими изделиями Главным управлением Рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР устанавливалась ответственность в административном порядке в виде штрафа в размере не выше 100 руб. или принудительных работ на срок до одного месяца. Административная ответственность в сфере оборота различных видов оружия предусматривалась ст. 148, 172, 173, 175 КоАП РСФСР 1984 г.

<sup>1</sup> См.: Невский С.А. Особенности административно-правового регулирования оборота огнестрельного оружия в Российской империи в начале XX в. // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 42–48.

<sup>2</sup> См.: Шелковникова Е.Д. Старинное оружие в России и его правовой статус: взгляд в прошлое // История государства и права. 2014. № 4. С. 22–27.

<sup>3</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1930. № 3. Ст. 33.



### § 3. Административная ответственность за нарушение режимных требований

В настоящее время административная ответственность за совершение правонарушений рассматриваемой категории предусмотрена подавляющим числом глав Особенной части (разд. II) КоАП РФ (в том числе ч. 3 ст. 8.32, ст. 18.1–18.4, 18.8, ч. 2 ст. 20.4, ст. 20.5, 20.19, 20.27), охватывая обширный круг общественных отношений, что обусловлено распространением сферы применения административно-правовых режимов (стоит упомянуть, что в научной литературе предлагается целый ряд подлежащих самостоятельному осмыслению нововведений, направленных на упорядочение структуры действующего КоАП РФ в этом направлении<sup>1</sup>).

При этом специфику административной ответственности в рассматриваемой сфере наглядно отражает тесная связь административных правонарушений и преступлений с учетом нередкого совпадения объектов посягательства (деяния различаются лишь по тяжести последствий), субъектов (включая сходство их личностных свойств и качеств, социально-демографических данных), механизмов развития противоправного поведения, способов, причин и условий совершения деяний, а также особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях (включая применение мер обеспечения производства и назначение административных наказаний). В частности, если по общему правилу административный арест устанавливается на срок до 15 суток, то за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции — до 30 суток (ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ), что, на наш взгляд, вполне согласуется с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Аналогично, если по общему правилу размер административного штрафа для юридических лиц не должен превышать 1 млн руб., то за нарушение режима охраны объектов культурного наследия (ч. 2 ст. 7.13, ст. 7.14.1, ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ) он может составлять до 60 млн руб. Если общий срок административного задержания не должен превышать трех часов, то лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государ-

---

<sup>1</sup> Например, А.Н. Жеребцовым предлагалось в рамках Особенной части КоАП РФ сформировать главу «Административные правонарушения, посягающие на миграционно-правовые отношения (миграционные правила)», которую следует выделять по признаку объекта административно-правовой охраны, видам миграционных потоков и миграционно-правовым режимам, что позволило бы установить систему составов административных правонарушений, посягающих на миграционное правоотношение. См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

ственной границы РФ или таможенный режим, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ) и проч.

На сегодняшний день по-прежнему проблематичным остается разграничение компетенции органов публичной власти разных уровней по установлению административной ответственности за нарушение режимных требований: схематичное закрепление ст. 1.3 КоАП РФ объектов регулирования, относящихся к исключительному ведению Российской Федерации, и неопределенность п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ не позволяют однозначно разрешить рассматриваемый вопрос. Такое положение, усугубляемое преобладанием в диспозициях норм об ответственности за административные правонарушения, ссылок на нарушения правил и требований, которые по сути дела определены подзаконными правовыми актами органов исполнительной власти (что приводит к фактическому установлению ими объективной стороны состава административного правонарушения<sup>1</sup>), не может не способствовать принятию законов субъектов РФ с превышением пределов предоставленных региональным органам нормотворческих полномочий, иллюстрируя неоднократно отмеченное отсутствие завершенности отечественной системы законодательства об административных правонарушениях и внутренней согласованности ее элементов<sup>2</sup>. Очевидно необходимым в связи с этим является принятие новой современной редакции КоАП РФ, включая уточнение концептуальных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования административной ответственности (в том числе, за нарушение режимных требований). Например, проект Федерального закона № 957581-6 предполагает отказ от неконкретной формулировки п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ (в части отнесения к федеральному ведению установления административной ответственности «по вопросам, имеющим федеральное значение»)<sup>3</sup>. Разумной также представляется возможность формулирования предметных оснований для осуществления субъектами РФ отнесенных к их ведению полномочий по

<sup>1</sup> См.: Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

<sup>2</sup> См., напр.: Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014.

<sup>3</sup> См.: Паспорт проекта Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

### § 3. Административная ответственность за нарушение режимных требований

установлению административной ответственности применительно к конкретным видам и категориям административных деликтов и реализации мер наказания за них<sup>1</sup>. В этом контексте стоит отметить, что ст. 3 КоАП РСФСР 1984 г. к ведению Союза ССР в области законодательства об административных правонарушениях было прямо отнесено установление административной ответственности за нарушение ряда режимных правил (включая пограничный режим, паспортную систему, правила приобретения, хранения и использования оружия, взрывчатых, радиоактивных веществ и других объектов разрешительной системы, таможенные правила).

Несмотря на перманентное изменение содержания диспозиций норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение правил конкретных административно-правовых режимов, в настоящее время многие из них не в полной степени корреспондируют с соответствующими регулятивными нормами, нарушая тем самым принцип системности (проявляющийся в наличии между ними связей, которые можно охарактеризовать как функционально-генетические), что не способствует достижению целей режима<sup>2</sup>. Системность, в частности, предполагает использование общего понятийного аппарата в регулятивных и охранительных нормах, что, однако, нередко не соблюдается. Например, необходима унификация используемой в КоАП РФ терминологии применительно к составам административных правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение требований административно-правового режима лицензирования. Части 3, 4 ст. 14.1 КоАП РФ устанавливают административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением (грубым нарушением) условий, предусмотренных лицензией. Аналогично ч. 3, 4 ст. 14.1.1 КоАП РФ — за осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах с нарушением (грубым нарушением) условий, предусмотренных лицензией; ч. 4 ст. 14.1.2 КоАП РФ — за осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с грубым нарушением условий, предусмотренных лицензией; ч. 1, 2 ст. 18.13 КоАП РФ — за осуществление деятельности по трудоустройству граждан с нарушением (грубым нарушением) условий, предусмотренных лицензией.

<sup>1</sup> См.: Кирин А.В., Побежимова Н.И. Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 7–13.

<sup>2</sup> См. в том числе: Благоев А.Д. Административно-правовой режим оборота оружия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Тем не менее ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований. Частями 2, 3 ст. 19.20 КоАП РФ, в свою очередь, установлена административная ответственность за осуществление деятельности с нарушением (грубым нарушением) требований или условий специального разрешения (лицензии). Такая разобщенность терминологии в отсутствие связи с базовыми лицензионными категориями (Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» оперирует лишь термином «лицензионные требования») создает предпосылки для нарушения принципа неотвратимости ответственности.

Характеризуя административную ответственность за нарушение режимных требований, нельзя не отметить выраженную тенденцию ужесточения санкций многих соответствующих административно-правовых норм. Например, Федеральным законом от 23.07.2010 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”»<sup>1</sup> на порядок увеличен размер административного штрафа, предусмотрена возможность дисквалификации должностных лиц и внесудебного применения административного наказания в виде административного приостановления деятельности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.1 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение требований административно-правового режима промышленной безопасности. Федеральными законами от 12.11.2012 № 193-ФЗ<sup>2</sup> и от 21.12.2013 № 365-ФЗ<sup>3</sup> существенно увеличен размер административного штрафа за нарушение требований административно-правового режима производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.16, 14.17, 14.18, 14.19 КоАП РФ). Вместе с тем надо признать, что тенденция постоянного увеличения размеров административных штрафов имеет общий ха-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4002.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12.11.2012 № 193-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 14.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6404.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 21.12.2013 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6685.

рактер. И с этой точки зрения штраф (особенно с учетом отмеченного Н.Г. Салищевой полного разрушения концепции этого наказания постоянными изменениями ст. 3.5 КоАП РФ<sup>1</sup>) уже нельзя считать критерием отграничения административных правонарушений и преступлений: развитие идет по пути сближения уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях, что негативно сказывается не только на общеправовой теории юридической ответственности, но и на отраслевых доктринах и нормативно-правовой основе каждого из видов юридической ответственности, подтверждая необходимость создания научной концепции административной деликтолизации деяний, т.е. разработки и установления составов административных правонарушений и эффективных санкций за их совершение<sup>2</sup>.

Таким образом, в целом модернизация института административной ответственности за нарушение режимных требований должна опираться на приоритетные ценности правового демократического государства, достижения административно-правовой науки, оценку административной деликтности, опыт законодательной и правоприменительной практики в контексте разработки современной модели административной ответственности<sup>3</sup> в целях обеспечения исчерпывающей реализации средств позитивного регулирования конкретных административно-правовых режимов.

#### **§ 4. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕЖИМНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

Обеспечение режимных требований — сложная деятельность многих субъектов, включающая в себя организационные, экономические, политические и другие меры. К правовым средствам обеспечения данных требований относятся контроль, надзор, лицензирование и ответственность. Последняя обусловлена тем, что изначально режимные требования базируются на запретах, ограничениях каких-либо определенных законом действий (бездействия). Но запрет как

<sup>1</sup> См.: Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.

<sup>2</sup> См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012.

<sup>3</sup> О современной модели административной ответственности см.: Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

один из основных способов правового регулирования, по образному выражению С.С. Алексеева, «заряжен» ответственностью. Поскольку режимные требования обеспечивают публично-правовые интересы, то ответственность за их нарушение выступает в форме административной или уголовной ответственности.

Выбор вида ответственности предопределен значимостью защищаемого объекта, тяжестью причиняемого ему вреда. Эти основные критерии используются и при разграничении уголовной и административной ответственности.

Преступные нарушения режимных требований представляют особую опасность для общественных отношений. Для защиты от этих посягательств государство использует возможности уголовной ответственности. Данный вид юридической ответственности базируется на единых началах уголовного законодательства, включающих:

- 1) основание в виде общественно опасного, противоправного и виновного действия (бездействия);
- 2) меру уголовной ответственности в виде наказания. Вместе с тем рассматриваемая группа преступлений выделяется из всех уголовно наказуемых деяний тем, что они нарушают установленные законом режимные требования<sup>1</sup>.

Нормы уголовного закона, предусматривающие ответственность за нарушение режимных требований, структурно не выделены в Особенной части действующего УК РФ, они помещены в разных ее главах. В уголовно-правовой литературе данная совокупность этих преступлений как объект научного исследования также не представлена. Попытаемся на основе анализа норм Особенной части УК РФ выделить общие характерные черты уголовной ответственности за нарушения режимных требований.

Во-первых, уголовная ответственность традиционно устанавливалась и устанавливается поныне за нарушения режимных требований, обеспечивающих преимущественно безопасность в ее широком смысле. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации». Столь

---

<sup>1</sup> Понятие, характеристика и виды режимных требований представлены в предыдущих главах настоящей работы.

широкое толкование безопасности, включающее перечень защищаемых интересов, виды угроз, ориентацию на обеспечение социально значимых целей, обуславливает необходимость установления и реализации механизма ее осуществления. Одним из элементов этого механизма являются правовые режимы как неотъемлемая часть правовых систем любых государств, в том числе России. Установление уголовной ответственности за нарушение режимных требований — одна из гарантий устойчивости этих систем и обеспечения национальной безопасности.

Во-вторых, современный период характеризуется постоянным расширением сферы уголовной ответственности за преступные нарушения режимных требований. Такая тенденция предопределена появлением новых угроз безопасности (терроризм, сепаратизм, экстремизм и др.)<sup>1</sup>. При этом усложнение общественных отношений, связанных прежде всего с процессами глобализации, технического прогресса, информатики и др., детерминирует необходимость криминализации рассматриваемых общественно опасных деяний. Обращая внимание на данную закономерность, В.В. Лунеев отмечает разнонаправленность влияния глобализации на преступность, которое одновременно может быть и криминогенным, и антикриминогенным. Причем, подчеркивает он, **«криминогенность глобализации намного превышает ее антикриминогенные возможности»**<sup>2</sup>. Неслучайно основной тенденцией развития отечественного уголовного законодательства является расширение круга преступных нарушений режимных требований. Так, действующий УК РФ дополнен 32 новыми статьями, предусматривающими ответственность за преступления этой категории. Большую новацию претерпела гл. 24 «Преступления против общественной безопасности» УК РФ, которая дополнена ст. 215<sup>1</sup> «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения», ст. 215<sup>4</sup> «Незаконное проникновение на охраняемый объект» и др. (всего 14 статей).

В-третьих, при всем разнообразии рассматриваемых преступлений их объединяет общая конструкция юридического состава: «нарушение режимных требований». Следует заметить, что законодатель при формулировании составов этих преступлений не всегда придер-

<sup>1</sup> См., напр.: Этнорелигиозный терроризм / под ред. Ю.М. Антонына. М.: Аспект Пресс. 2006; Демиров К.К. Криминологическая характеристика религиозного экстремизма (по материалам Республики Дагестан): дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.

<sup>2</sup> Лунеев В.В. Криминальные последствия глобализации // Россия: перспективы развития: научные труды ИМПЭ им. А.С. Грибоедова. Вып. 2007. М., 2007. С. 154.



живается единой терминологии. В одних нормах используется термин «правила», в других — «нормы», «нормативы», в третьих — «требования». Такие различия не меняют сути анализируемых составов преступлений. Правила, нормы, нормативы формируют определенный правовой режим и требуют его соблюдения. Содержание отдельных преступных нарушений этих требований обусловлено видами и характеристикой соответствующих правовых режимов (безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, промышленной безопасности и др.). Эта особенность предопределила бланкетную диспозицию в качестве преимущественной законодательной модели преступных нарушений режимных требований. Перечень нормативных актов, к которым надлежит обращаться при квалификации данных преступлений, весьма широк. К ним относятся не только федеральные законы<sup>1</sup>, но и подзаконные нормативные правовые акты<sup>2</sup>. Не останавливаясь на их характеристике, поскольку она представлена в предшествующих главах настоящей работы, обратим внимание на динамичность правовых установлений, лежащих в основе бланкетных диспозиций норм, предусматривающих ответственность за преступные нарушения режимных правил. Например, в упомянутые Правила дорожного движения в РФ дополнения и изменения внесены на основании 39 постановлений Правительства РФ и одного решения Верховного Суда РФ. Такие изменения должны отслеживаться и учитываться в правоприменительной практике.

В-четвертых, ответственность за нарушение режимных требований не является исключительной функцией действия уголовного закона. Он осуществляет эту функцию вместе с нормами административно-деликтного законодательства. Большинство статей УК РФ, предусматривающих ответственность за преступное нарушение режимных требований, имеет аналоги в действующем КоАП РФ. Таковы составы нарушений требований пожарной безопасности (ст. 219 УК РФ и ст. 20.4 КоАП РФ), правил безопасности дорожного движения (ст. 264 УК РФ и соответствующие статьи гл. 12 КоАП РФ) и др. На сложности разграничения смежных составов преступлений и административных правонарушений мы уже обращали внимание<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

<sup>2</sup> См., напр.: Правила дорожного движения в Российской Федерации, утв. постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 23.10.199. № 1009.

<sup>3</sup> См.: Шергина К.Ф. Преступление или проступок. За что отвечать и по какому закону? // Закон. 2002. № 7. С. 18–21; Шергин А.П., Шергина К.Ф. Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России. 2010. № 4.

Применительно к рассматриваемым преступлениям следует иметь в виду, что основным критерием разграничения преступных и административно наказуемых нарушений режимных требований является наступление (ненаступление) вредных последствий. Этот критерий лежит также в основе различий формальных и материальных составов. Сам факт нарушения режимных требований образует, как правило, оконченный состав соответствующего административного правонарушения (например, ст. 7.23 «Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами» КоАП РФ), для наличия состава преступного нарушения чаще всего необходимо наступление указанного в диспозиции статьи УК РФ вредных последствий (например, ст. 215<sup>1</sup> «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников» УК РФ).

Таким образом, преступные нарушения режимных требований представляют значительный блок уголовно наказуемых деяний, объединяемых их направленностью на обеспечение режимных требований преимущественно в сфере безопасности, расширением их круга, обусловленных новыми угрозами безопасности, взаимосвязью со смежными составами административно наказуемых нарушений режимных правил, конструктивными особенностями составов в виде бланкетных диспозиций.

Действующее уголовное законодательство содержит значительное количество норм, предусматривающих ответственность за преступные нарушения режимных правил. При этом они не аккумулированы в одном разделе или главе УК РФ. Широкое толкование безопасности как объекта этих преступлений не исключает выделение его составляющих. Такая дифференциация основана на Федеральном законе «О безопасности», в котором выделены следующие виды безопасности: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности, предусмотренные законодательством РФ. Несколько иная интерпретация видов безопасности представлена в Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации. В соответствии с ней национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством РФ, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности. Практически они в той или иной мере определены в Особенной части УК РФ в качестве видовых объектов преступлений. В одних случаях данные виды безопасности выступают как базовый объект посягательства, формирующий самостоятельную главу УК РФ (например,

гл. 24 «Преступления против общественной безопасности»), в иных они представлены отдельными нормами наряду с нормами о других преступлениях (например, ст. 322<sup>1</sup> «Организация незаконной миграции», ст. 322<sup>2</sup> «Фиктивная регистрация», ст. 322<sup>3</sup> «Фиктивная постановка на учет» в гл. 32 «Преступления против порядка управления»<sup>1</sup>).

В наибольшей мере нормы о рассматриваемых преступлениях аккумулированы в разд. 9 «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка», объединяющем пять глав (гл. 24–28).

Основной (базовой) в данном разделе является гл. 24 «Преступления против общественной безопасности», в самом наименовании которой указан один из видов национальной безопасности — «общественная безопасность». В соответствии с Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 14.11.2013 № Пр-2685, под общественной безопасностью понимается «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 4). В системе мер реализации данной Концепции предусмотрено установление дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности<sup>2</sup>.

С учетом новых угроз общественной безопасности, прежде всего террористического характера, гл. 24 УК РФ претерпела с 1998 по 2015 г. существенные изменения. Вместе с тем следует иметь в виду, что не все преступления против общественной безопасности могут быть отнесены к уголовно наказуемым нарушениям режимных требований. Таковыми являются лишь общественно опасные деяния, обладающие признаками, указанными в представленном выше определении. Подчеркнем еще раз, уголовная ответственность за рассматриваемые преступления ориентирована на обеспечение соответствующих правовых режимов.

*Уголовно наказуемые нарушения режимных требований в сфере общественной безопасности* неоднородны по своему непосредственно-материальному объекту и их можно разделить на следующие группы.

<sup>1</sup> См., напр.: Гирько С.И., Сандугей А.Н. О реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия угрозам в миграционной сфере // Современный юрист. 2014. № 4.

<sup>2</sup> См. подробнее: Камилев М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 4.

1. *Преступления террористической направленности.* Это наиболее опасная в современных условиях группа преступлений против общественной безопасности, на что указывают международно-правовые документы, в том числе конвенции Организации Объединенных Наций (Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, Международная конвенция по борьбе с бомбовым терроризмом, Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма и др.), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма. Позиция международного сообщества едина: «терроризм, сепаратизм и экстремизм вне зависимости от их мотивов не могут быть оправданы ни при каких обстоятельствах, а лица, виновные в совершении таких деяний, должны быть привлечены к ответственности в соответствии с законом»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» определяет основные требования антитеррористического режима, включая организационные, экономические и правовые средства противодействия терроризму. Следует иметь в виду, что законодатель существенно изменил подходы к формированию уголовной ответственности за преступления террористического характера. Первоначальная редакция ст. 205 «Терроризм» УК РФ предусматривала ответственность за терроризм, границы которого были недостаточно четко определены. В последующем Федеральный закон «О противодействии терроризму» закрепил общее понятие терроризма как идеологии насилия и практики воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанных с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Одновременно в УК РФ были выделены понятия «террористический акт» и «террористическая деятельность». Ответственность за их совершение предусмотрена в следующих статьях действующего УК РФ: ст. 205 «Террористический акт»<sup>2</sup>; ст. 205<sup>1</sup> «Содействие террористической деятельности»<sup>3</sup>; ст. 205<sup>2</sup> «Публичные призывы к осуществ-

<sup>1</sup> Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15.06.2001.

<sup>2</sup> Такое наименование статья получила на основании Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма” и Федерального закона “О противодействии терроризму”» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452.

<sup>3</sup> Статья 205<sup>1</sup> изложена в редакции Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ. Первоначально она называлась «Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению».

лению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма»; ст. 205<sup>3</sup> «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности»; ст. 205<sup>4</sup> «Организация террористического сообщества и участие в нем»; ст. 205<sup>5</sup> «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации»; ст. 206 «Захват заложника»; ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем»; ст. 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного транспорта»; ст. 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля»; ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти»; ст. 279 «Вооруженный мятеж»; ст. 360 «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой»<sup>1</sup>.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что количество основных видов преступлений террористической направленности не имеет тенденции к снижению. В 2015 г. количество уголовных дел по этой категории преступлений, рассмотренных судами Российской Федерации, увеличилось по сравнению с 2014 г.: по ст. 205 УК РФ оно составило 23 дела (в 2014 г. — 18), по ст. 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 206 УК РФ — 87 дел (в 2014 г. — 47)<sup>2</sup>. Нельзя не отметить увеличения числа заведомо ложных сообщений об акте терроризма несмотря на ужесточение наказания за это преступление в соответствии с Федеральным законом от 05.05.2014 № 98-ФЗ<sup>3</sup>, которым ст. 207 УК РФ была дополнена частью второй. Только за первые два месяца 2015 г. правоохранительные органы сообщали об эвакуации пассажиров из крупнейшего в России Щелковского автовокзала в Москве, пациентов перинатального центра в Туве, здания Верховного Суда РФ, студентов Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина, посетителей торгового центра «Охотный ряд» в центре столицы. Также была отмечена серия ложных сообщений о минировании сетей супермаркетов в нескольких городах страны.

<sup>1</sup> Характеристику составов этих преступлений см. подробнее: Учебно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. А.Э. Жалинского. 2-е изд., испр. и доп. М.: Эксмо, 2006; Денисов С.А. Уголовно-правовая характеристика терроризма // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2000. № 1 (5) и др.

<sup>2</sup> См.: Основные статистические показатели судов общей юрисдикции за 2015 г. // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 05.05.2014 № 98-ФЗ «О внесении изменений в статью 207 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2303.

Применение норм, предусматривающих ответственность за преступления, связанные с террористической деятельностью, представляет значительную трудность. Это обусловлено не только их многочисленностью, разбросом по разным разделам уголовного закона, но и коллизийностью со многими статьями об ответственности за преступления против жизни (п. «л» ч. 2 ст. 105), за иные преступления против общественной безопасности (ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)», за преступления экстремистской направленности (ст. 282<sup>1</sup> «Организация экстремистского сообщества», ст. 282<sup>2</sup> «Организация деятельности экстремистской организации», ст. 282<sup>3</sup> «Финансирование экстремистской деятельности») и др., на что уже обращалось внимание в правовой литературе<sup>1</sup> и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»<sup>2</sup>. В частности, в данном постановлении Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что посягательство на жизнь и здоровье человека путем производства взрыва, поджога и иным способом, совершенное по мотивам мести или неприязненных взаимоотношений и не преследующее воздействовать на принятие решений органа власти, не образует состава преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ (п. 11). Необходимо также отметить, что большинство преступлений террористической направленности относится к категории тяжких, а отдельные из них — к особо тяжким преступлениям (например, ст. 205, ч. 3 и 4 ст. 205<sup>1</sup>, ст. 205<sup>3</sup>, ч. 2 ст. 206 УК РФ)<sup>3</sup>.

2. *Преступления, связанные с нарушением правил безопасности при проведении отдельных видов деятельности (работ), функционирования отдельных объектов.* Современная инфраструктура — весьма сложный комплекс объектов, процессов, технологий, систем. Для их безопасности устанавливаются соответствующие режимные требования и меры ответственности за их нарушения. К таким нарушениям режимных требований можно отнести преступления, предусмотренные

<sup>1</sup> См., напр.: Ульянова В.В. Проблемы реализации уголовной ответственности за содействие террористической деятельности в форме финансирования терроризма // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3; Ростокин А.В., Толпекин К.А. Очередные «антитеррористические» новеллы, или введение в «уникальную» часть уголовного кодекса // Российский следователь. 2014. № 18.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 8.

<sup>3</sup> В Государственную Думу внесен законопроект об ужесточении уголовной ответственности за международный терроризм — пожизненное лишение свободы; за финансирование террористической деятельности — лишение свободы на срок от 10 до 25 лет.

следующими статьями УК РФ: ст. 215 «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики», ст. 215<sup>1</sup> «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников», ст. 215<sup>2</sup> «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения», ст. 215<sup>3</sup> «Приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов», ст. 215<sup>4</sup> «Незаконное проникновение на охраняемый объект», ст. 216 «Нарушение правил безопасности при проведении горных, строительных или иных работ», ст. 217 «Нарушение правил безопасности на взрывных объектах», ст. 217<sup>1</sup> «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса», ст. 217<sup>2</sup> «Заведомо ложное заключение экспертизы промышленной безопасности», ст. 219 «Нарушение требований пожарной безопасности».

Характерной особенностью составов данных преступлений является наличие соответствующих вредных последствий несоблюдения установленных режимных требований. Как правило, в качестве таких последствий предусматривается причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью или смерти человека, значительного либо крупного ущерба. Причем понятие крупного ущерба определяется неоднозначно в примечаниях к соответствующим статьям этой главы УК РФ. Так, в соответствии с примечанием к ст. 216 УК РФ крупным ущербом в статьях гл. 24 признается ущерб, сумма которого превышает 500 тыс. руб. Однако в ст. 207 и 217<sup>1</sup> УК РФ крупным признается ущерб, сумма которого превышает 1 млн руб.

Сам факт нарушений правил безопасности при проведении отдельных видов деятельности (работ), функционирования отдельных объектов, в основном, влечет административную ответственность. Отдельные составы рассматриваемой группы преступлений сконструированы как составы с административной преюдицией. Так, ст. 215<sup>4</sup> УК РФ связывает ответственность с неоднократным незаконным проникновением на охраняемый объект. Неоднократным в примечании к данной статье признается совершение этого деяния лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Примечательно, что термин «неоднократность преступлений» (ст. 16 УК РФ) и «неоднократность» как конструктивный признак основных и квалифицированных составов преступлений, предусмотренных статьями Особенной части УК РФ, утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской



ской Федерации»<sup>1</sup>. Следует также иметь в виду, что ст. 215<sup>2</sup> и 215<sup>3</sup> УК РФ предусматриваются специальные составы уголовно наказуемого уничтожения или повреждения имущества, предусмотренного ст. 167 УК РФ.

3. *Уголовно наказуемые нарушения режимных требований обращения с опасными предметами, веществами.* Развитие науки, техники, технологий связано с появлением предметов, устройств, веществ, которые могут представлять потенциальную опасность для общества, отдельных групп, производства, обучения, здравоохранения. К ним относятся прежде всего оружие, боеприпасы, ядовитые и сильнодействующие вещества, радиоактивные материалы. Для оборота таких предметов, веществ, устройств устанавливаются особые режимные требования. Уголовно наказуемые нарушения этих требований представляют значительный блок в действующем уголовном законодательстве. Нормы об ответственности за данные преступления имеются во многих разделах (главах) Особенной части УК РФ.

Большая их часть содержится в гл. 24 и 25 УК РФ. К ним относятся преступления, предусмотренные: ст. 218 «Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий», ст. 220 «Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами», ст. 222 «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов», ст. 222<sup>1</sup> «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств», ст. 223 «Незаконное изготовление оружия», ст. 223<sup>1</sup> «Незаконное изготовление взрывчатых веществ, незаконные изготовление, переделка или ремонт взрывных устройств», ст. 224 «Небрежное хранение огнестрельного оружия», ст. 225 «Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств», ст. 226<sup>1</sup> «Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывчатых устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов».

Данную подгруппу объединяет объект посягательства — общественная безопасность и общественный порядок. Количество соверша-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

емых этих преступлений в последние годы стабильно. Так, в 2014 г. судами России рассмотрено 8722 уголовных дела о преступлениях, предусмотренных ст. 222-226<sup>1</sup> УК РФ, в 2015 г. — 8563 дела<sup>1</sup>.

Этим перечнем не исчерпываются уголовно наказуемые нарушения, связанные с нарушением правил обращения с опасными веществами, предметами. Одни из них потенциально опасны для здоровья населения, другие — для общественной нравственности. Действующее законодательство устанавливает правовые режимы оборота широкого круга опасных для здоровья населения предметов, веществ, устройств и др., а нормы гл. 25 УК РФ предусматривают ответственность за нарушения оборота наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 228, 228<sup>1</sup>, 228<sup>2</sup>, 228<sup>3</sup>, 228<sup>4</sup>, 229<sup>1</sup>, 230), сильнодействующих и ядовитых веществ (ст. 234<sup>1</sup>, 242<sup>1</sup>) и др.

Названные вещества, устройства как предмет преступления являются конструктивными признаками для рассматриваемой группы преступлений. Это обуславливает их четкое определение в законодательстве, в частности в Федеральном законе «Об оружии», либо в иных нормативных правовых актах<sup>2</sup>. На необходимость учета особенностей опасных предметов ориентируется и судебная практика. Так, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»<sup>3</sup> указал, что при рассмотрении дел о преступлениях, предметом которых являются наркотические средства или психотропные вещества, их прекурсоры или аналоги, растения, содержащие наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их части, содержащие наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, сильнодействующие и ядовитые вещества, новые потенциально опасные психоактивные вещества, судам надлежит руководствоваться Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах»; постановлениями Правительства РФ, которыми утверждаются перечни указанных средств, веществ, прекурсоров, растений, подлежащих контролю в Российской Федерации, списки сильнодействующих и ядовитых веществ, а также их значительные, крупные и

<sup>1</sup> См.: Основные статистические показатели судов общей юрисдикции за 2015 г. // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

<sup>2</sup> См., напр.: Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 № 681.

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 8.

особо крупные размеры для целей статей УК РФ; Реестром новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен. Общим для рассматриваемых преступлений является также нарушение требований правовых режимов оборота опасных веществ и предметов и, как правило, наступление вредных последствий (утрата оружия, заражение территории, эпизоотия и др.). Отсутствие таких последствий исключает уголовную ответственность, и виновные в несоблюдении требований оборота опасных веществ и предметов несут административную ответственность по соответствующим статьям КоАП РФ.

4. Уголовно наказуемые нарушения режимных требований экологической безопасности являются обособленной группой преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена статьями гл. 26 УК РФ. Право на благоприятную окружающую среду относится к основным конституционным правам человека и гражданина (ст. 9, 42 Конституции РФ). Для реализации этого права государство устанавливает правовые режимы природопользования и природоохраны. Диапазон режимных требований в этой сфере весьма широк и разнообразен. Они охватывают экологические требования к отдельным природным объектам (земля, воды, атмосферный воздух, недра, животный мир и др.), территориям (заповедники, особо охраняемые природные территории и др.). Соответственно этим объектам выстраивается и система норм, предусматривающих уголовную ответственность за экологические преступления.

В гл. 26 УК РФ содержатся нормы об ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246), за загрязнение вод (ст. 250), атмосферы (ст. 251), морской среды (ст. 252), за порчу земли (ст. 254), за нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253) и др.

Ряд предметов, веществ представляет потенциальную опасность для окружающей среды при условии несоблюдения установленных требований обращения с ними. УК РФ предусмотрена ответственность за соответствующие экологические преступления: ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов», ст. 248 «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами», ст. 249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений» и др.

Особую группу рассматриваемых преступлений составляет незаконное использование природных объектов. К ним относятся: неза-

конная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256), незаконная охота (ст. 258), незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ (ст. 258<sup>1</sup>), незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260) и др.

Следует иметь в виду, что большинство составов экологических преступлений сконструировано как материальные составы, т.е. обязательными их признаками выступает наступление вредных последствий. Такие последствия связываются с причинением вреда здоровью человека, нанесением ущерба окружающей среде либо отдельным экологическим объектам (животному миру, водным биологическим ресурсам и др.). При этом в гл. 26 УК РФ нет единого критерия исчисления вреда здоровью человека и причиненного экологическими преступлениями ущерба. Так, в примечании к ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» значительным размером признается ущерб, причиненный лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством РФ таксам и методике, превышающий 5000 руб., крупным размером — 50 тыс. руб., особо крупным размером — 150 тыс. руб. В связи с этими разночтениями Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 18.10.2012 № 21 «О применении законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды»<sup>1</sup> дал разъяснения о понимании различных видов ущерба, причиняемого экологическими преступлениями. Так, в постановлении указано, что под иными тяжкими последствиями применительно к ст. 246 УК РФ следует понимать, в частности, ухудшение качества окружающей среды и ее компонентов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых затрат (например, массовые заболевания или гибель объектов животного мира, в том числе рыбы и других водных биологических ресурсов; уничтожение условий для их обитания и воспроизводства (потеря мест нагула, нереста и зимовальных ям, нарушение путей миграции, уничтожение кормовой базы); уничтожение объектов растительного мира, повлекшее существенное сокращение численности (биомассы) указанных объектов; деградация земель). При этом массовой гибелью (заболеванием) считается превышение среднестатистического уровня гибели (заболевания) животных в три и более раза. Нарушение режимных требований в сфере охраны окружающей среды, не повлекшее указанных в статьях гл. 26 УК РФ

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 31 окт.

вредных последствий, влечет административную ответственность в соответствии с нормами гл. 8 КоАП РФ.

5. *Уголовно наказуемые нарушения режимных требований транспортной безопасности* составляют значительную группу рассматриваемых преступлений. В основном нормы, предусматривающие ответственность за их совершение, содержатся в гл. 27 УК РФ. Транспорт один из источников повышенной опасности. Несоблюдение требований безопасности движения и эксплуатации транспорта является одной из причин массовой гибели людей и колоссальных материальных потерь. Ежегодно только на автомобильных дорогах России гибнет более 30 тыс. человек. Ответственность за уголовно наказуемые нарушения режимных требований к безопасности движения предусмотрена следующими статьями УК РФ: ст. 263 «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена», ст. 263<sup>1</sup> «Нарушение требований в области транспортной безопасности», ст. 264 «Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств», ст. 264<sup>1</sup> «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию», ст. 266 «Недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями», ст. 271 «Нарушение правил международных полетов» и др.

Для данной группы преступлений характерным является нарушение требований в области безопасности движения и эксплуатации транспорта (например, Правил дорожного движения в Российской Федерации), повлекшее наступление вредных последствий. Последнее закон связывает с причинением тяжкого вреда здоровью человека или смерти, либо крупного ущерба. Причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека вследствие нарушения Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 12.24 КоАП РФ.

6. *Уголовно наказуемые нарушения режимных требований к определенным видам деятельности или занятию ими.* Многие профессии, виды деятельности признаются правомерными только при соблюдении установленных правил для занятия ими. Эти правила сопряжены либо с наличием соответствующих образования, стажа, либо с выполнением определенных процедур (лицензия, сертификат и др.). Диапазон таких уголовно наказуемых режимных требований весьма широк: преступления в сфере экономической деятельности (например, ст. 171 «Незаконное предпринимательство», ст. 171 «Незаконные организация и проведение азартных игр»); преступления

против общественной безопасности (ст. 225 «Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»); здоровья населения и общественной нравственности (ст. 235 «Незаконное занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью»); экологии (ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов») и др.

Большинство данных преступлений связано с обеспечением разрешительного режима в отношении определенных видов деятельности. Для наличия их состава необходимо не только несоблюдение установленных законом требований, но и наступление вредных последствий. Например, основанием для уголовной ответственности по ст. 235 УК РФ является занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, не имеющим лицензии на избранный вид деятельности, если это повлекло по неосторожности причинение вреда здоровью человека.

Таким образом, уголовная ответственность является одним из правовых средств обеспечения правовых режимов. Она направлена на противодействие общественно опасным нарушениям режимных требований преимущественно в сфере безопасности. Типичная конструкция уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за данные преступления, может быть представлена как нарушение режимных требований, повлекшее причинение вреда здоровью человека (населению) или значительного, крупного или особо крупного ущерба. При отсутствии таких последствий виновные в нарушении режимных требований привлекаются к административной ответственности в соответствии с КоАП РФ.

# Глава IX

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

### § 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

Интегративное сотрудничество Российской Федерации с государствами, входящими в Евразийский экономический союз, представляющее собой одно из приоритетных направлений внешнеполитического и экономического развития Российской Федерации и рассчитанное на долгосрочную перспективу<sup>1</sup>, предполагает сближение по целому ряду стратегических направлений. Такое сближение обусловлено двумя составляющими: гармонизацией национальных законодательства и унификацией норм посредством принятия наднациональных правовых актов.

Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) от 27.05.2014 предусматривает создание единой территории, том числе таможенной, в пределах которой происходит свободное обращение товаров, работ, услуг, капитала и рабочей силы, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Неотъемлемой частью происходящих процессов выступает существенное изменение национального законодательства государств — членов ЕАЭС. Развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия в ЕАЭС осуществляется по следующим основным направлениям:

- обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций;
- дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация в сферах, определенных соглаше-

---

<sup>1</sup> См. Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.



ниями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства;

– разработка и осуществление согласованной экономической политики, переход к согласованию параметров основных макроэкономических показателей государств-членов, углубление сотрудничества в валютной сфере;

– углубление сотрудничества в целях обеспечения экономической безопасности во всех ее аспектах и т.д.

Как показывает исследование, приведенное в предыдущих главах настоящего издания, основаниями введения административно-правовых режимов в качестве особого комплекса мер государственного регулирования и административной деятельности являются потребности, связанные с обеспечением безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера, а также в связи с необходимостью установления особого рода регуляции отдельных отношений. Установления подобного режима предопределяется специальной значимостью общественных отношений; использованием особых принципов, форм и методов регулирования определенной деятельности; особой регламентацией прав и обязанностей субъектов режима. Исходя из этого, а также из наднациональной компетенции, рассматривая административно-правовые режимы в ЕАЭС, мы можем говорить только о режимах, применяемых при регулировании отношений в предпринимательской сфере. Еще раз подчеркнем, что речь в данном случае идет об их наднациональном регулировании. Нормы, заложенные в Договоре о Евразийском экономическом союзе, устанавливают правовую основу режимов, которые потом развиваются, дополняются на уровне законодательства государств — членов ЕАЭС.

Анализ Договора о Евразийском экономическом союзе, а также иных нормативных правовых актов, составляющих договорно-правовую базу ЕАЭС, позволяет выделить несколько видов административно-правовых режимов, регламентация которых осуществляется на наднациональном уровне интеграционного образования. К таковым относятся режимы, связанные:

– с реализацией конституционных прав граждан на свободу перемещения и осуществления трудовой деятельности (режим миграции);

– с особыми порядками хозяйственной и предпринимательской деятельности;

– с разработкой, принятием, применением и исполнением обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

## *§ 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов*

- с промышленным сотрудничеством государств-членов ЕАЭС;
- с функционированием единого таможенного пространства.

Например, разд. XI Договора о Евразийском экономическом союзе определяет порядок применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер. Согласно Протоколу о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер (приложение № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе) государства-члены:

1) принимают согласованные меры, направленные на предупреждение завоза, распространения и ликвидацию на таможенной территории Союза инфекционных и массовых неинфекционных болезней (отравлений), опасных для здоровья человека, последствий чрезвычайных ситуаций, а также актов терроризма с применением биологических агентов, химических и радиоактивных веществ;

2) осуществляют санитарно-противоэпидемические мероприятия по недопущению ввоза на таможенную территорию Союза и оборота опасной для жизни, здоровья человека и среды его обитания подконтрольной государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров).

Совместная политика в сфере установления санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер в рамках ЕАЭС основывается на установлении на наднациональном уровне единых санитарных требований к продукции; самостоятельного введения временных санитарных мер и санитарно-противоэпидемических мероприятий в случае ухудшения санитарно-эпидемиологической ситуации на территории государства-члена; получения информации от соответствующих международных организаций, от государств-членов или третьих стран о применяемых санитарных мерах и (или) ухудшении санитарно-эпидемиологической ситуации; если соответствующее научное обоснование применения санитарных мер является недостаточным или не может быть представлено в необходимые сроки; выявления подконтрольной государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров), не соответствующей единым санитарным требованиям или техническим регламентам Союза, а также в своевременном уведомлении одного государства-члена, на территории которого введены соответствующие санитарные меры, других членов о введении указанных мер.

Конкретные элементы административно-правового режима в названной выше сфере определяются национальным законодательством государств-членов ЕАЭС. Так, например, согласно ст. 23 Закона Республики Беларусь от 07.01.2012 № 340-3 «О санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup> в целях предотвращения занесения, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, их локализации и ликвидации осуществляется комплекс мероприятий по санитарной охране территории Республики Беларусь. Подобный комплекс мероприятий включает в себя: осуществление санитарно-карантинного контроля; проведение комплекса административных, санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на предотвращение занесения, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, их локализацию и ликвидацию; обеспечение постоянной готовности государственных органов, организаций здравоохранения и иных организаций к проведению комплекса административных, санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на локализацию и ликвидацию очагов инфекционных заболеваний; проведение мониторинга возбудителей инфекционных заболеваний; введение (отмена) ограничительных мероприятий; осуществление международного сотрудничества в области санитарной охраны территорий.

Установление на территории Республики Армения особых условий и режимов проживания населения и обеспечения ведения хозяйственной деятельности, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний и отравлений, согласно ст. 5 Закона Республики Армения от 12.12.1992 № С-0732-1-ЗР-43 «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения Республики Армения»<sup>2</sup> отнесено к компетенции органов государственного управления Республики Армения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения. Непосредственную организацию оперативных мероприятий по предупреждению и ликвидации массовых заболеваний, отравлений и эпидемий инфекционных заболеваний и координацию проведения санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий предприятиями, учреждениями, организациями (независимо от ведомственной подчиненности или форм собственности) и гражданами осуществляют исполнительные комитеты районных советов депутатов и городских советов депутатов городов республиканского подчинения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения.

Административно-правовой режим обеспечения безопасности товаров и услуг в рамках ЕАЭС характеризуется так называемым

<sup>1</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2012. № 8.2/1892.

<sup>2</sup> Официальные ведомости Республика Армения. 1992. № 23.

умным регулированием, которое предусматривает построение комплексной системы принятия экономических решений в соответствии с интересами всего общества, снятием административных барьеров и принятием нормативных правовых актов, гармонизированных не только с международными актами, но и с актами государств, образующих интеграционные образования. В условиях развития интегративных процессов уровень регламентации требований безопасности товаров с национального был передан на наднациональный.

Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе формирование единого рынка товаров и услуг обеспечивается в том числе посредством установления единых обязательных требований в технических регламентах Союза или национальных обязательных требований в законодательстве государств-членов к продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Союза, и применение и исполнение технических регламентов Союза в государствах-членах без изъятий (ст. 51 Договора о Евразийском экономическом союзе).

Нормы Договора о Евразийском экономическом союзе (в частности, Приложения № 9 к Договору «Протокол о техническом регулировании в Евразийском экономическом союзе»), технические регламенты ЕАЭС<sup>1</sup>, иные акты ЕАЭС в этой сфере<sup>2</sup> формируют

<sup>1</sup> См.: ТР ТС 001/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава»; ТР ТС 002/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта»; ТР ТС 003/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта»; ТР ТС 004/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования»; ТР ТС 005/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки»; ТР ТС 006/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пиротехнических изделий»; ТР ТС 007/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков»; ТР ТС 008/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности игрушек»; ТР ТС 009/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности парфюмерно-косметической продукции»; ТР ТС 011/2011 Технический регламент Таможенного союза «Безопасность лифтов»; ТР ТС 012/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах»; ТР ТС 013/2011 Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» и др.

<sup>2</sup> См., напр.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 17.03.2016 № 23 «О Порядке формирования и ведения единого перечня продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической

целостную систему централизованного регулятивного воздействия, характеризующуюся властными приемами регулирования и формирования содержания прав и обязанностей производителей, продавцов, поставщиков, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов и общих положений обращения продукции на единой территории ЕАЭС.

Статья 53 Договора о Евразийском экономическом союзе устанавливает, что продукция, в отношении которой вступил в силу технический регламент Союза (технические регламенты Союза), выпускается в обращение на территории Союза при условии, что она прошла необходимые процедуры оценки соответствия, установленные техническим регламентом Союза (техническими регламентами Союза). Данное правило налагает обязательства на производителя, продавца, лицо, исполняющее функции иностранного изготовителя, не только по соблюдению обязательных требований к продукции, но и по получению необходимых документов, подтверждающих ее соответствие, по их регистрации в случае необходимости, хранению доказательственных документов, на основании которых были выданы документы об оценке соответствия, предоставлении документов об оценке соответствия в таможенные органы, информированию потребителей о характеристиках продукции, обеспечению соответствия продукции обязательным требованиям на протяжении всего ее жизненного цикла; соблюдению особого режима ввоза продукции, в отношении которой установлены обязательные требования на наднациональном уровне. Более того, согласно правоприменительной практике на указанных лицах лежит и обязан-

---

комиссии от 07.06.2016 № 66 «Об утверждении перечня продукции, в отношении которой подача таможенной декларации сопровождается представлением документа об оценке соответствия требованиям технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 14.04.2015 № 28 «О Порядке введения в действие технических регламентов Таможенного союза в Республике Армения»; Соглашение о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов от 15.08.2014; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 09.04.2013 № 76 «Об утверждении Положения о регистрации деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.12.2012 № 294 «О Положении о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза».

ность проверки действительности документов, подтверждающих соответствие продукции обязательным требованиям<sup>1</sup>.

Основными элементами административно-правового режима безопасности продукции на уровне ЕАЭС выступают:

а) требования безопасности в отношении продукции и услуг устанавливаются в особых нормативных актах — обязательных для применения технических регламентах ЕАЭС и добровольных для применения — международных, региональных и национальных стандартах;

б) уполномоченные национальные государственные органы, специально созданные или наделенные полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим;

в) детальная регламентация прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности по выпуску в обращение безопасной продукции в нормативных правовых актах ЕАЭС;

г) усиленная административная ответственность за деятельность в рамках административно-правового режима — выделение специальных составов административных правонарушений в национальных кодексах об административных правонарушениях<sup>2</sup>;

д) применение ограниченно-разрешительных и запретительных методов, сочетающихся в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов правоотношений (введение разрешений на осуществление деятельности в сферах подтверждения соответствия и производства продукции; установление особого порядка подтверждения инновационной продукции, предусматривающего право субъекта предпринимательской деятельности на выбор формы подтверждения соответствия, и др.).

Согласно ст. 30 и 31 Договора о Евразийском экономическом союзе государства-члены создают в рамках Союза общий рынок медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) и общий рынок лекарственных средств, основанный на следующих принципах:

— гармонизация требований законодательства государств-членов в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) и лекарственных средств;

— обеспечение единства обязательных требований к качеству, эффективности и безопасности медицинских изделий (изделий ме-

<sup>1</sup> Более подробно см.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2016 № 09АП-31806/2016 по делу № А40-19509/2016.

<sup>2</sup> См., например, ст. 14.43–14.49 КоАП РФ.

дицинского назначения и медицинской техники) и лекарственных средств, находящихся в обращении на территории Союза;

– принятие единых правил в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) и лекарственных средств;

– определение единых подходов к созданию системы обеспечения качества медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники);

– гармонизация законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) и лекарственных средств;

– разработка и применение одинаковых или сопоставимых методов исследования и контроля при оценке качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

– реализация разрешительных и контрольно-надзорных функций в сфере обращения лекарственных средств соответствующими уполномоченными органами государств-членов.

Статья 100 Договора о Евразийском экономическом союзе определяет, что общие рынки лекарственных средств и медицинских изделий начинают действовать с 01.01.2016 на основании международных соглашений, определяющих единые принципы и правила обращения<sup>1</sup>. И если в настоящее время формирование нормативно-правовой базы наднационального уровня в сфере обращения лекарственных средств находится только в стадии разработки и согласования<sup>2</sup>, то в отношении медицинских изделий существует целый ряд норм ЕАЭС, имеющих прямое действие на территории государств, его образующих<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014; Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/txnreg/deptexreg/LS1/Pages/aktii\\_odobr\\_koll.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/txnreg/deptexreg/LS1/Pages/aktii_odobr_koll.aspx).

<sup>3</sup> См.: Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 16.05.2016 № 38 «Об утверждении Правил проведения исследований (испытаний) с целью оценки биологического действия медицинских изделий»; от 12.02.2016 № 46 «О Правилах регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий»; № 42 «Об утверждении перечня видов медицинских изделий, подлежащих отнесению при их регистрации к средствам измерений»; № 30 «Об утверждении Порядка формирования и ведения информационной системы



## § 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов

Административно-правовой режим оказания услуг характеризуется прежде всего установлением разрешительного порядка осуществления тех или иных видов услуг — аттестации, лицензирования, аккредитации. В целях обеспечения свободы торговли услугами государства — члены ЕАЭС должны проводить поэтапную либерализацию условий взаимной торговли услугами (ст. 66 Договора о Евразийском экономическом союзе). При этом на первый план выступает проблема совершенствования в целом разрешительной системы государств и обеспечения взаимного признания разрешительных документов в сфере оказания услуг. Подобное совершенствование, как нам представляется, возможно посредством:

- установления единых правил разрешительной деятельности;
- унификации видов разрешений;
- повышения ответственности бизнеса за счет применения таких механизмов регулирования, как страхование ответственности, декларирование соответствия своей деятельности установленным требованиям. Такие меры позволят улучшить предпринимательский климат и обеспечить качество и безопасность оказываемых услуг на территории ЕАЭС.

Договор о Евразийском экономическом союзе в отношении торговли услугами устанавливает несколько общих принципов, формирующих административно-правовой режим (Приложение № 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе):

- 1) национальный режим при торговле услугами, учреждении и деятельности;
- 2) режим наибольшего благоприятствования при торговле услугами, учреждении и деятельности;
- 3) ограничение введения количественных и инвестиционных мер при торговле услугами, учреждении и деятельности;

---

в сфере обращения медицинских изделий»; № 29 «О Правилах проведения клинических и клинико-лабораторных испытаний (исследований) медицинских изделий»; № 26 «О специальном знаке обращения медицинских изделий на рынке Евразийского экономического союза»; № 28 «Об утверждении Правил проведения технических испытаний медицинских изделий»; № 27 «Об утверждении Общих требований безопасности и эффективности медицинских изделий, требований к их маркировке и эксплуатационной документации на них»; от 29.12.2015 № 177 «О Правилах ведения номенклатуры медицинских изделий»; от 22.12.2015 № 174 «Об утверждении Правил проведения мониторинга безопасности, качества и эффективности медицинских изделий»; от 22.12.2015 № 173 «Об утверждении Правил классификации медицинских изделий в зависимости от потенциального риска применения» // СПС «КонсультантПлюс».

4) отсутствие ограничений на оказание услуг на территории государств — членов ЕАЭС субъектами хозяйственной деятельности иных государств — членов ЕАЭС, за исключением изъятий, установленных национальными перечнями<sup>1</sup>;

5) взаимное признание разрешений и профессиональных квалификаций при торговле услугами, учреждении и деятельности;

6) неприменение в отношении получателя услуг дискриминационных требований или особых условий в зависимости от его гражданства, места жительства либо места учреждения или деятельности;

7) возможность для государств — членов ЕАЭС заключать с третьими государствами международные соглашения об экономической интеграции, отвечающие критериям, установленным в п. 46 Приложения № 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе<sup>2</sup>.

Формирование единой экономической территории невозможно без регламентации вопросов трудовой миграции. Режим трудовой миграции (разд. XXVI Договора о Евразийском экономическом союзе) в рамках ЕАЭС сводится к следующему:

— свобода привлечения к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств — членов ЕАЭС;

— отсутствие необходимости получения разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства;

— государства — члены ЕАЭС могут устанавливать ограничения в целях защиты национального рынка труда, если такие ограничения вытекают из Договора о Евразийском экономическом союзе и необходимы в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка;

— признание документов об образовании, выданных образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств — членов ЕАЭС, без проведения

---

<sup>1</sup> См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 112 «Об утверждении индивидуальных национальных перечней ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий в рамках Евразийского экономического союза для Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> В качестве таких критериев указаны следующие: соглашения охватывают существенное число секторов услуг, а также заведомо не исключают ни при каких обстоятельствах априори ни один из способов поставки услуг, вопросов учреждения и деятельности; направлены на устранение существующих дискриминационных мер и на запрещение введения новых; направлены на либерализацию торговли услугами, учреждения и деятельности.

## § 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов

установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании;

– освобождение от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда граждан государства-члена, прибывших в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства — члена ЕАЭС;

– предоставление социального обеспечения (социального страхования) (кроме пенсионного) трудящихся государств — членов ЕАЭС и членов семей на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства.

Наиболее урегулированным административно-правовым режимом в рамках ЕАЭС является таможенный режим<sup>1</sup>. Правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, их перевозкой по единой таможенной территории под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также регулирование властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами, осуществляется в соответствии с таможенным законодательством ЕАЭС. Регламентация таможенного режима государствами — членами ЕАЭС ограничена несколькими факторами: отношения, его составляющие, не должны быть урегулированы на национальном уровне — национальная регламентация осуществляется до установления соответствующих правоотношений на уровне таможенного законодательства Евразийского экономического союза. В настоящее время подготовлен новый Таможенный кодекс ЕАЭС взамен действующего на сегодняшний день Таможенного кодекса Таможенного союза<sup>2</sup>. Распоряжением Президента РФ от 20.12.2016 № 417-рп «О подписании Договора о таможенном кодексе Евразийского экономического союза»<sup>3</sup> было принято решение о подписании Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС. 26.12.2016 на заседании Высшего Евразийского экономического совета состоялось его подписание.

<sup>1</sup> Более подробно см. § 1 гл. VI настоящего издания.

<sup>2</sup> Более подробно см.: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/kk/Documents/kk\\_5/6\\_%D0%98%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0\\_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_%D0%91%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82\\_%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B0%D1%8F%201.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/kk/Documents/kk_5/6_%D0%98%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%91%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82_%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B0%D1%8F%201.pdf).

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>.

По мере развития интеграции, рассматриваемые режимы могут быть дополнены и иными в случае установления в отношении них норм на наднациональном уровне. Так, например, ст. 27 Договора о Евразийском экономическом союзе устанавливает право государств-членов в целях содействия социально-экономическому развитию государств-членов, привлечения инвестиций, создания и развития производств, основанных на новых технологиях, развития транспортной инфраструктуры, туризма и санаторно-курортной сферы, а также в иных целях создавать свободные (специальные, особые) экономические зоны. В законодательстве государств — членов ЕАЭС режим особых экономических зон имеет достаточно подробную регламентацию. Вместе с тем п. 2 указанной статьи Договора о Евразийском экономическом союзе предусматривает, что условия создания и функционирования свободных (специальных, особых) экономических зон определяются международными договорами в рамках Союза<sup>1</sup>. Таким образом, принятие подобных соглашений может существенным образом изменить режим СЭЗ.

## **§ 2. СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

Интегративное сотрудничество Российской Федерации с государствами, входящими в ЕАЭС предопределяет интерес к проведению сравнительно-правового исследования административных режимов в государствах — членах ЕАЭС. Тем более, что, как показал анализ законодательства государств — членов ЕАЭС, их насчитывается множество. Они классифицируются в зависимости от характера ситуаций, территориального и (или) временного действия, объекта, в отношении которого происходит государственное воздействие, пределов ограничения конституционных прав и свобод, преобладающего метода регулирования общественных отношений. Так, например, в Республике Казахстан выделяются региональные режимы, регулирующие состояние объектов, подведомственных субъектам Республики Казахстан, и местные режимы, действующие на территории муниципальных образований и вводимые актами органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> В соответствии с Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18.06.2010 порядок создания и функционирования СЭЗ, а также порядок регистрации резидентов и виды деятельности, разрешенные на территории СЭЗ, определяются национальным законодательством.

<sup>2</sup> См.: Такешова Л.А. Основные начала теории административно-правовых режимов // Вестник КазНУ. Алматы. 2011. № 5. Специальный выпуск.

Еще одним критерием является носитель административно-правового режима. В качестве носителя режима выступают определенные территории (режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (режим законодательства, режим отрасли), организации (режим атомной электростанции, военного объекта, исправительно-трудового учреждения), социальные и природно-техногенные процессы (режимы труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), предметы материального мира (режимы имущества, природных ресурсов, документов), административная деятельность (режим секретности, таможенные режимы)<sup>1</sup>.

Также выделяются обычные и чрезвычайные (экстремальные) административные правовые режимы. Чрезвычайные (экстремальные) административно-правовые режимы связаны с ограничением конституционных прав и свобод граждан, хозяйственной деятельности организаций, созданием государственных органов с чрезвычайной компетенцией, наделением существующих государственных органов чрезвычайными полномочиями, возложением на граждан и организации дополнительных обязанностей. В отличие от них для обычных режимов характерны большая самостоятельность граждан и организаций по реализации своих субъективных прав, а также отсутствие чрезвычайной компетенции органов государственного управления.

Сопоставление российского законодательства и законодательства государств — членов ЕАЭС показывает, что в них устанавливаются те же типы конкретных административно-правовых режимов. Исследователи исходят из того, что назначение административно-правовых режимов — это прежде всего регулирование особых государственных состояний при помощи системы специальных средств<sup>2</sup>. К таким средствам, как правило, относятся:

- а) правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах;
- б) уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделенные полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим;
- в) детальная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой;

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> См.: Егоров Д.А. Административно-правовой режим: теоретические аспекты содержания // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 01 (29).

г) строгая система контроля и ответственности за деятельность в рамках административно-правового режима;

д) более широкое применение разрешительных и запретительных методов;

е) наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств (техники, ресурсов и т.п.).

Как правило, основаниями введения подобных режимов являются потребности, связанные с обеспечением безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера, а также в связи с необходимостью установления особого рода регуляции. Профессор С.С. Маилян справедливо отмечал, что «в большинстве случаев проблематика административно-правовых режимов рассматривается лишь применительно к режимам чрезвычайного и военного положения»<sup>1</sup>. Эта тенденция характерна не только для Российской Федерации, но и для иных государств — членов ЕАЭС. Так, при исследовании административно-правовых режимов в Республике Казахстан основное внимание уделяют чрезвычайным (экстремальным) административно-правовым режимам<sup>2</sup>, которые, так же как и в Российской Федерации, в Республике Казахстан подразделяются на чрезвычайное и военное положение.

Правовую основу введения чрезвычайного положения составляют Конституция и Закон Республики Казахстан от 08.02.2003 № 387-III «О чрезвычайном положении»<sup>3</sup>. Совокупностью иных нормативно-правовых актов Республики Казахстан регламентируются статус и деятельность отдельных органов управления в условиях чрезвычайного положения.

Статья 1 Закона Республики Казахстан исходит из того, что чрезвычайное положение — это временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Республики Казахстан и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнитель-

<sup>1</sup> Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Административное право: учебный курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 281.

<sup>3</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 3. Ст. 18.

ные обязанности. Тем самым рассматриваемый вид административного режима относится к режимам временным.

Основаниями введения чрезвычайного положения в Республике Казахстан являются:

1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств в целях навязывания вооруженного конфликта; нарушением территориальной целостности Республики Казахстан;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и др.), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ;

3) реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) — на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты.

Введение чрезвычайного положения обусловлено невозможностью стабилизации сложившейся ситуации посредством применения иных мер реагирования. Чрезвычайное положение на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях вводится Президентом Республики Казахстан соответствующим указом после официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями палат Парламента Республики Казахстан с незамедлительным



информированием Парламента Республики Казахстан (ст. 5 Закона Республики Казахстан). Поскольку, как уже указывалось выше, режим чрезвычайного положения — это временная мера, законодатель установил срок его действия: на всей территории Республики Казахстан не может превышать 30 суток, в ее отдельных местностях — 60 суток. Законом предусматривается как возможность досрочного прекращения чрезвычайного положения в случае урегулирования ситуации, являющейся основанием для его введения, так и продления срока действия чрезвычайного положения в случае неустранения указанных обстоятельств.

Как уже указывалось, неотъемлемым элементом чрезвычайных режимов являются органы государственной власти, наделенные чрезвычайными полномочиями. К таковым в Республики Казахстан относятся Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан и комендатура местности. Согласно ст. 12–13 Закона Республики Казахстан указанные органы наделены нормотворческими, регуляторными и контрольно-надзорными полномочиями.

В целях устранения обстоятельств, послуживших основаниями введения чрезвычайного положения, могут быть введены основные и дополнительные меры и ограничения (гл. 4 Закона). Подобные меры можно условно разделить на меры, которые направлены на пресечение указанных обстоятельств (запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц; приостановление деятельности юридических лиц, в которой используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности физических и юридических лиц, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ; установление особого режима оборота лекарственных, наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также этилового спирта, алкогольной продукции; временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у юридических лиц временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ и т.д.), и меры, направленные на профилактику их возникновения в будущем (усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование

транспорта; эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами; введение комендантского часа и т.д.).

Правила применения дополнительных мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 28.01.2014 № 35<sup>1</sup>.

В отличие от чрезвычайного положения основанием введения военного положения являются случаи проявления агрессии либо непосредственная внешняя угроза безопасности страны. Согласно Закону Республики Казахстан от 05.03.2003 № 391-III «О военном положении»<sup>2</sup> введение военного положения может предшествовать объявлению состояния войны либо следовать за ее объявлением.

Действующее законодательство Кыргызской Республики также относит к экстраординарным административно-правовым режимам чрезвычайное положение и военное положение. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 24.10.1998 № 135 «О чрезвычайном положении»<sup>3</sup> определяет: основания для введения режима чрезвычайного положения; порядок его введения; временные и пространственные границы действия; особый режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, а также меры и временные ограничения прав и свобод граждан.

Статья 2 Конституционного закона Кыргызской Республики от 30.04.2009 № 149 «О военном положении» также в качестве основания для введения военного положения на всей территории Кыргызской Республики или в отдельных ее местностях указывает агрессию против Кыргызской Республики или непосредственную угрозу агрессии. При этом агрессией против Кыргызской Республики признаются: вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Кыргызской Республики, любая военная оккупация территории Кыргызской Республики, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия (захват) территории Кыргызской Республики или ее части с применением вооруженной силы; бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Кыргызской Республики или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 02.04.2014. № 63 (27684).

<sup>2</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 4. Ст. 22.

<sup>3</sup> Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. №2. Ст.81.

Кыргызской Республики; нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Кыргызской Республики независимо от места их дислокации; действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Кыргызской Республики; засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Кыргызской Республики, равносильные указанным актам агрессии. В свою очередь, непосредственной угрозой агрессии против Кыргызской Республики могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Кыргызской Республики, включая объявление войны Кыргызской Республике.

Практически во всех государствах-членах действует административный режим чрезвычайной ситуации, который также относится к режимам чрезвычайным. В отдельных государствах — членах ЕАЭС базовые акты, устанавливающие основы и организацию защиты населения при чрезвычайных ситуациях, были приняты еще в 1998 г. (такими странами являются Республика Беларусь и Республика Армения<sup>1</sup>). В иных же странах — участницах ЕАЭС модернизация законодательства пошла путем принятия новых актов в данной области. В Республиках Кыргызстан и Казахстан регламентация вопросов введения режима чрезвычайных ситуаций рассматривается в рамках системы гражданской защиты как системы общегосударственных и оборонных мероприятий, обеспечивающих в мирное и военное время защиту населения и территории: в мирное время — от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и биолого-социального характера, а в военное время — от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий<sup>2</sup>. При этом Закон Республики Казахстан от 11.04.2014 № 188-V ЗРК «О граждан-

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Армения от 02.12.1998 № ЗР-265 «О защите населения при чрезвычайных ситуациях» // Официальные ведомости Республики Армения. 1998. № 33 (66); Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Народная газета. 1999. 4 сент.

<sup>2</sup> Именно такое определение гражданской защиты дано в абз. 7 ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 239 «О гражданской защите».

ской защите»<sup>1</sup> представляет особый интерес, так как данный закон не только определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты населения, окружающей среды и объектов хозяйствования от чрезвычайных ситуаций и последствий, вызванных ими, но и устанавливает нормы оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, обеспечения пожарной и промышленной безопасности, а также определяет основные задачи, организационные принципы построения и функционирования гражданской обороны Республики Казахстан, формирования, хранения и использования государственного материального резерва, организации и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований, представляя тем самым единый систематизированный нормативный правовой акт в данной сфере, что, безусловно, облегчает его применение.

Следует отметить, что, как и в Российской Федерации, в государствах — членах ЕАЭС массив правовых актов, регламентирующих отношения, возникающие в связи с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций различного рода, не исчерпывается только перечисленными выше законодательными актами. Практически во всех государствах — членах ЕАЭС приняты законы об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей<sup>2</sup>, о пожарной и иных видах безопасности<sup>3</sup>; нормативные правовые акты, определяющие полномочия органов в рассматриваемой сфере, правовой статус государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, порядок использования сил и средств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, устанавливающие правовой режим эвакуации населения, оповещения и информирования населения и т.д.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 2014. №72 (27693).

<sup>2</sup> См., напр.: Закон Республики Кыргызстан от 25.01.2000 № 35 «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя»; Закон Республики Беларусь от 22.06.2001 № 39-З «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя».

<sup>3</sup> См., напр.: Закон Республики Кыргызстан от 17.06.1996 № 22 «О пожарной безопасности»; Закон Республики Армения от 15.05.2001 № ЗР-176 «О пожарной безопасности»; Закон Республики Беларусь от 05.01.1998 № 122-З «О радиационной безопасности населения»; Закон республики Беларусь от 15.06.1993 № 2403-ХП «О пожарной безопасности».

<sup>4</sup> См., напр.: Постановления Правительства Республики Казахстан от 19.11.2014 № 1210 «Об утверждении перечня республиканских служб гражданской защиты», от 02.07.2014 № 756 «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 18.07. 2002 № 801 «Об утверждении Правил предоставления при тушении пожаров на территориях организаций необходимых сил и средств, горюче-смазочных материалов, а также продуктов пи-

В зависимости от территории поражения и уровня реагирования законодательством стран — участниц ЕАЭС чрезвычайные ситуации классифицируются на объектовые, местные, региональные, глобальные, трансграничные. Названия указанных видов чрезвычайных ситуаций могут меняться в зависимости от административно-территориального устройства государства — члена ЕАЭС. Также классификация чрезвычайных ситуаций в законодательстве государств — членов ЕАЭС может быть проведена и по иным критериям: количество пострадавших, величина материального ущерба, численность населения с нарушенной жизнедеятельностью<sup>1</sup>. В зависимости от

---

тания и мест отдыха для подразделений государственной противопожарной службы, участвующих в выполнении боевых действий по тушению пожаров и привлеченных к тушению пожаров сил»; постановления Правительства Кыргызской Республики от 03.01.2011 № 1 «Положение о единой информационно-управляющей системе в чрезвычайных и кризисных ситуациях в Кыргызской Республике», от 12.04.1996 № 159 «Положение об эвакуационной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики», от 22.08.2011 № 475 «Положение о государственной системе Гражданской защиты», от 25.08.2011 № 506 «Программа создания и развития общегосударственной комплексной системы информирования и оповещения населения на 2011–2014 годы», от 06.10.2011 № 618 «Концепция создания системы обеспечения вызова оперативных служб единой государственной дежурно-диспетчерской службы — 112 на базе подразделений Агентства по пожарной безопасности при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики на 2011–2014 годы»; Указ Президента Республики Беларусь от 19.10.2009 № 512 «О материально-техническом обеспечении органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям»; постановления Совета Министров Республики Беларусь от 28.01.2006 № 108 «О режиме функционирования Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; от 19.11.2004 № 1466 «Об утверждении Положения о системе мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 23.08.2001 № 1280 «О Порядке сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обмена этой информацией»; от 23.05.2013 № 413 «Об утверждении Положения о порядке обучения руководителей и работников республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций независимо от форм собственности и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, а также граждан, которыми комплектуются специальные формирования органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям по мобилизации».

<sup>1</sup> Так, например, согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 17.11.2011 № 733 основными критериями классификации чрезвычайных ситуаций являются количество пострадавших; экономический ущерб; численность населения с нарушенной жизнедеятельностью; характер проявления (природный, техногенный, экологический, биолого-социальный, конфликтный).

вида чрезвычайной ситуации устанавливаются: применяемые государством меры, силы и средства для ликвидации последствий возникшей чрезвычайной ситуации; ограничения хозяйственной деятельности юридических лиц и конституционных прав и свобод граждан. Так, согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь от 05.05.1998 № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» ликвидация локальных чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций; местных и региональных чрезвычайных ситуаций — силами и средствами местных исполнительных и распорядительных органов; республиканских (государственных) чрезвычайных ситуаций — силами республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. Законодательством Республики Беларусь устанавливается возможность в случае необходимости для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера обращаться с просьбой о применении сил и средств Содружества Независимых Государств.

По своей правовой природе режим чрезвычайной ситуации является ситуационным, поскольку начинает действовать с момента возникновения чрезвычайной ситуации и заканчивается в момент полной ликвидации ее последствий.

Практически во всех государствах — членах ЕАЭС выделяются административно-правовые режимы, направленные на обеспечение национальной безопасности. Как правило, к таким режимам относят режим государственной тайны и режим государственной границы. Правовую основу последнего составляет специальный законодательный акт (Закон Кыргызской Республики от 16.05.2015 № 98 «О государственной границе Кыргызской Республики», Закон Республики Армения от 17.12.2001 № ЗР-265 «О государственной границе», Закон Республики Казахстан от 16.01.2013 № 70-V ЗРК «О Государственной границе Республики Казахстан», Закон Республики Беларусь от 21.07.2008 № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь»)<sup>1</sup>.

Законодательство государств — членов ЕАЭС основано на том, что государственная граница есть линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы территории — суши, вод, недр и воздушного пространства государства. Таким образом,

---

<sup>1</sup> Здесь и далее нормативные правовые акты государств — членов ЕАЭС приведены с использованием ИПС «Законодательство стран СНГ».

это юридически закрепленные границы территории, на которую распространяется суверенная власть государства.

Как показывает анализ законодательных актов государств — членов ЕАЭС, режим государственной границы представляет собой совокупность правил, издаваемых органами исполнительной власти в целях конкретизации закона и регламентирующих:

а) порядок пересечения государственной границы, плавания и пребывания невоенных и военных моряков, судов в водах пограничных морей, рек и иных водоемов, их захода и пребывания во внутренних водах и воздушных судов в воздушном пространстве над территорией государства.

б) содержание государственной границы;

в) пропуск лиц, транспортных средств, грузов и иного имущества;

г) порядок ведения предпринимательской, промысловой и иной деятельности на государственной границе гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства;

д) вопросы, связанные с поддержанием режима государственной границы и разрешением пограничных инцидентов на определенных участках границы.

Неотъемлемым элементом суверенитета и системы государственного управления является режим государственной тайны. Действующее законодательство государств — членов ЕАЭС специальными законодательными актами<sup>1</sup> определяет не только категории сведений, в отношении которых может быть установлен данный режим, но и систему органов защиты государственной тайны, механизм допуска физических и юридических лиц к работе со сведениями, составляющими государственную тайну, порядок проведения надзора и контроля в сфере защиты государственной тайны, а также меры ответственности лиц, нарушивших режим секретности. Отметим, что в государствах-членах, хотя и исходят из общего принципа необходимости сохранения сведений в определенной области в тайне с целью обеспечения безопасности государства, жизненно важных интересов граждан, общества и государства, устанавливают различные категории тайны. Если в Республике Армения, Беларусь и Казахстан выделяют государственные секреты и служебную тайну, то государственные секреты Кыргызской Респу-

<sup>1</sup> См.: Закон Кыргызской Республики от 14.04.1994 №1476-ХII «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»; Закон Республики Казахстан от 15.03.1999 №349-І «О государственных секретах»; Закон Республики Армения от 30.12.1996 № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне»; Закон Республики Беларусь от 19.07.2010 № 170-З «О государственных секретах».



блики подразделяются на три категории: государственная, военная и служебная тайны (ст. 5 Закона Кыргызской Республики от 14.04.1994 № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»).

Степень секретности сведений, составляющих государственную тайну в государствах — членах ЕАЭС, соответствует степени тяжести ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности или интересам государственных органов и организаций вследствие распространения указанных сведений (ст. 18 Закона Республики Казахстан от 15.03.1999 № 349-І «О государственных секретах») и устанавливается как «Особой важности», «Совершенно секретно»; «Секретно» (последний гриф по законодательству государств — членов ЕАЭС применяется в основном для служебной информации), в зависимости от которого устанавливается и уровень защиты информации, а также требования по допуску граждан к работе с подобной информацией.

Еще одной общей разновидностью административного режима для всех государств — членов ЕАЭС является паспортно-регистрационный режим, или паспортно-визовый режим. Основу указанного режима составляют определенные типы правового регулирования, среди которых основными являются дозволятельный, регламентационный, разрешительный, запретительный, обязывающий, которые находят свое отражение в законодательных актах государств — членов ЕАЭС. Например, в Законе Республики Кыргызстан от 30.07.2002 № 133 «О внутренней миграции» в зависимости от характера норм, составляющих паспортно-регистрационный режим, можно выделить виды режимов пребывания граждан — общий и особый (специальный). Каждый из указанных видов паспортно-регистрационных режимов имеет свои особенности как в системе их правового регулирования, так и в способах их поддержания.

Общий паспортно-регистрационный режим действует на большей части территории Кыргызстана, для него характерно отсутствие каких-либо ограничений в регистрации по месту жительства или пребывания, проживания и передвижения граждан. Паспортно-регистрационный режим особого (специального) вида устанавливается в местностях и населенных пунктах, перечень которых определяется ведомственными нормативными актами, и имеет своей целью обеспечение усиленной охраны правопорядка, государственной безопасности и охраны здоровья населения. Основной характерной чертой такого режима является введение системы ограничений на въезд, проживание и передвижение в этих местностях. Так, в ст. 8 Закона Кыргызской Республики «О внутренней миграции» дается перечень

местностей и населенных пунктов, где установлены ограничения в свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства. К таким местностям относятся: закрытые военные городки, закрытые административно-территориальные образования, зоны экологического бедствия и угроз природных (техногенных) катастроф, отдельные территории и населенные пункты, где введены особые условия и режим проживания населения и хозяйственной деятельности из-за опасности распространения массовых заболеваний и отравления людей, а также территории, где введено чрезвычайное или военное положение.

В системе органов исполнительной власти, обеспечивающих паспортно-регистрационный режим, центральное место занимает Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики. Данная служба была создана Указом Президента Кыргызской Республики от 26.10.2009 № 425 «О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики “О структуре Правительства Кыргызской Республики”» в связи с реформированием системы государственного управления Кыргызской Республики.

В Республике Беларусь особую роль в формировании и обеспечении административно-правового режима миграции играют органы внутренних дел, реализующие государственную политику в области миграции населения и выполняющие наибольшее количество функций в данной сфере<sup>1</sup>. Именно на указанные органы возложены: контроль за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь, временным и постоянным проживанием иностранцев в Республике Беларусь, транзитным проездом (транзитом) иностранцев через территорию Республики Беларусь; контроль за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь. Содержанием данных видов контроля является проверка у иностранцев документов, свидетельствующих о законности их временного пребывания, временного и постоянного проживания, транзитного проезда, осуществления трудовой деятельности. В качестве цели проверки выступает обеспечение законности пребывания (проживания), транзита, трудоустройства иностранцев. Правовую основу миграционного режима в Республики Беларусь составляют Закон Республики Беларусь от 20.09.2009 № 49-З «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь

---

<sup>1</sup> См.: Федорако А.И. Контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел в области обеспечения административно-правового режима миграции иностранцев в Республике Беларусь // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1.

граждан Республики Беларусь» и Закон Республики Беларусь от 30.12.2010 № 225-З «О внешней трудовой миграции».

В Республике Армения правовой основой паспортно-визового режима выступает Закон Республики Армения от 16.01.2007 № ЗР-47 «Об иностранных лицах», устанавливающий порядок въезда, проживания, перемещения, транзитного проезда, выезда иностранного гражданина, получения им вида на жительство, а также устанавливаются его права и обязанности. Отдельные элементы указанного режима обнаруживаются в законах Республики Армения от 27.03.1999 № ЗР-288 «О беженцах», от 19.10.2001 № ЗР-229 «О политическом убежище», от 16.01.2007 № ЗР-47 «Об иностранных лицах».

В отличие от Республики Беларусь, где функции и полномочия в области миграции в основном сконцентрированы в рамках системы органов внутренних дел, в Республике Армения государственное управление сферой миграции носит децентрализованный характер.

Так, формирование административно-правового режима миграции иностранцев относится к компетенции созданной в соответствии с Указом Президента Республики Армения от 18.11.2009 NH-286-N «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения» Государственной миграционной службы в рамках Министерства территориального управления и развития Республики Армения (ГМС). К полномочиям ГМС относятся осуществление разработки и реализации государственной политики в области управления миграционными процессами и координация деятельности государственных учреждений, занимающихся вопросами миграции в части разработки политики и правовых актов в установленной сфере. В компетенцию ГМС также входят разработка и реализация государственных программ, направленных на реализацию интеграционной политики и борьбу с нелегальной миграцией<sup>1</sup>.

Обеспечение же выполнения режимных требований, применение мер ответственности за их нарушение, отдельных режимных мероприятий, а также оказание государственных услуг в сфере миграции возложены на Полицию Республики Армения, являющуюся частью единой централизованной системы органов внутренних дел при Правительстве Армении.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Республики Армения № 1515-N от 17.12.2009 «О создании «Аппарата Государственной миграционной службы» — государственного управленческого учреждения, подчиняющегося Министерству территориального управления РА, а также утверждению Устава и структуры Аппарата Государственной миграционной службы Министерства территориального управления Республики Армения».

Различие в целях осуществляемых полномочий, их специфика, нашли отражение в организационной структуре Полиции Республики Армения в рамках которой созданы: отдел по борьбе с незаконной миграцией и международному сотрудничеству — контроль и надзор в сфере миграции; отдел паспортов и виз — оказание государственных услуг, регистрационные действия.

Служба национальной безопасности Республики Армения, Министерство иностранных дел Республики Армения, Министерство диаспоры Республики Армения в пределах своей компетенции также наделены отдельными полномочиями в сфере миграции.

Аналогичная сформированной в Республики Армения организационная структура паспортно-визового режима создана в Республике Казахстан. Юридическая конструкция административно-правового режима миграции нашла отражение в Законе Республики Казахстан от 22.07.2011 № 477-IV ЗРК «О миграции населения». Отличительная особенность данного нормативного правового акта, выделяющая его среди аналогичных в государствах — членах ЕАЭС, — исчерпывающая регламентация полномочий субъектов, уполномоченных на реализацию режима. В частности, гл. 2 указанного Закона устанавливается «Государственная система управления процессами миграции населения в Республике Казахстан», в которую входят:

- Правительство Республики Казахстан;
- уполномоченный орган по вопросам формирования государственной политики в области миграции населения;
- органы внутренних дел;
- Министерство иностранных дел Республики Казахстан и загранучреждения Республики Казахстан;
- уполномоченный орган по вопросам миграции населения;
- уполномоченный орган в области здравоохранения;
- уполномоченный орган в области образования;
- орган национальной безопасности;
- местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы;
- местные исполнительные органы районов, городов областного значения.

Регламентация режима миграции в Республике Казахстан различается в зависимости от вида миграции, указанного в ст. 3 Закона Республики Казахстан от 22.07.2011 № 477-IV ЗРК «О миграции населения»:

- 1) в целях возвращения на историческую родину;
- 2) в целях воссоединения семьи;

- 3) в целях получения образования;
- 4) в целях осуществления трудовой деятельности;
- 5) по гуманитарным и политическим мотивам.

Анализ Закона Республики Казахстан от 22.07.2011 № 477-IV ЗРК «О миграции населения» позволяет утверждать, что в рамках общего административно-правового режима миграции выделяются следующие его виды: режим иммиграции, режим внешней миграции, режим внутренней миграции.

Основными методами регулирования внутренней и внешней миграции по законодательству Республики Казахстан являются: выдача разрешений на въезд и выезд, разрешений на временное и постоянное проживание, разрешений на привлечение иностранной рабочей; квотирование.

Особое внимание законодателя к установлению режима иммиграции (гл. 3–8 Закона) — еще одна отличительная черта паспортно-визового режима Республики Казахстан.

Особый интерес вызывает содержание режима внутренней миграции. Внутренние мигранты обязаны зарегистрироваться по месту жительства на территории Республики Казахстан в установленном порядке. Законодатель классифицирует внутренних мигрантов на добровольно переселяемых в регионы, определенные Правительством Республики Казахстан (см., например, постановление Правительства Республики Казахстан от 18.02.2016 № 83 «Об определении регионов для расселения оралманов и переселенцев»), и самостоятельно переселяющихся по собственному волеизъявлению.

Внутренние мигранты, добровольно переселяемые в регионы, определенные Правительством Республики Казахстан, на основании заявления включаются в региональную квоту приема переселенцев. Для граждан Республики Казахстан, включенных в региональную квоту приема переселенцев, определены меры государственной поддержки, предусмотренные для участников активного содействия занятости в соответствии с законодательством Республики Казахстан о занятости населения.

Перечень мер государственной поддержки установлен Приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 10.04.2015 № 221 «О некоторых вопросах содействия занятости населения» и предусматривает меры, направленные:

- на обучение и содействие в трудоустройстве соответствующих категорий лиц;
- на содействие развитию предпринимательства;
- на повышение мобильности соответствующих категорий лиц.

Указанное демонстрирует, что в отличие от паспортно-визового режима в целом, которому как в Республике Казахстан, так и в государствах — членах ЕАЭС свойственна ограничительная направленность, режимом внутренней миграции в Республике Казахстан предусматривается органичное сочетание правовых мер ограничительного и стимулирующего характера.

К режимам, направленным на обеспечение национальной безопасности, следует отнести и выделяемый некоторыми авторами административный режим обеспечения безопасности критически важных объектов (далее — КВО). Так, Д.В. Перевалов<sup>1</sup> указывает, что нормативно-правовую основу этого режима в Республике Беларусь составляют:

а) нормы Конституции Республики Беларусь, определяющие основные положения права собственности, обеспечения экологической безопасности, деятельности государственных органов по обеспечению прав и свобод личности (ст. 13, 44, 46, 59);

б) нормы законодательных актов, указов Президента Республики Беларусь, постановлений Правительства Республики Беларусь, а также положения нормативных правовых актов уполномоченных государственных органов и собственников КВО, детализирующие вопросы реализации мер обеспечения безопасности КВО (например, Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по обеспечению безопасности критически важных объектов информатизации» от 25.10.2011 № 486);

в) нормы законодательных актов, непосредственно не регламентирующие обеспечение безопасности КВО, но определяющие полномочия государственных органов и иных организаций по реализации соответствующих мер в данной области, а также нормы указов Президента Республики Беларусь и постановлений Правительства Республики Беларусь по отдельным вопросам обеспечения безопасности КВО (например, законы Республики Беларусь от 10.01.2000 № 363-З «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 05.01.1998 № 122-З «О радиационной безопасности населения», от 15.06.1993 № 2403-ХІІ «О пожарной безопасности», от 05.05.1998 № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

г) нормы различных технических стандартов, регламентирующие правила строительства, техники безопасности, пожарной, радиаци-

---

<sup>1</sup> См.: Перевалов Д.В. Специальный комплексный административно-правовой режим обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь // Административное право и процесс. 2012. № 8. С. 43–50.

онной, санитарной и иных видов безопасности, иные нормы технического регулирования (например, СТБ 1250–2000 «Охрана объектов и физических лиц. Термины и определения»).

В Республике Кыргызстан Законом от 23.05.2008 № 94 «О стратегических объектах Кыргызской Республики» устанавливаются специальные требования к режиму функционирования и эксплуатации стратегических объектов (т.е. имуществу, имеющему социально-экономическое значение для устойчивого развития общества, владение, (или) пользование и (или) распоряжение которым будет оказывать влияние на состояние национальной безопасности Кыргызской Республики), направленные на обеспечение национальной безопасности. Элементами такого режима являются вопросы защиты стратегических объектов, предупреждения и пресечения противоправных посягательств и административных правонарушений на стратегических объектах; обеспечение на стратегических объектах пропускного и внутриобъектового режимов; локализация и ликвидация возникших чрезвычайных ситуаций, в том числе вследствие диверсионно-террористических акций; организация системы безопасности; установление единых требований к документации стратегических объектов, направленных на обеспечение безопасности<sup>1</sup>.

В целях обеспечения защиты публичного интереса при осуществлении предпринимательской деятельности практически во всех государствах — членах ЕАЭС действуют специальные административно-правовые режимы, результатом которых является предоставление разрешений на осуществление определенных видов деятельности (совершение действий). Сюда можно отнести режим лицензирования, регистрационный режим, а также иные процедуры, характеризующие разрешительную деятельность органов государственной власти (квотирование, аккредитация, сертификация, оценка, допуск и т.д.). Характеризуя лицензионно-разрешительный режим, А.Е. Жатканбаева указывает: «Данный режим представляет собой комплекс взаимных прав и обязанностей государственных органов власти, физических и юридических лиц в процессе проведения контрольных и разрешительных мероприятий, целью которых является выдача и получение специальных разрешений (специальных прав) на совершение определенных действия, осуществление деятельности и пр.»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12.02.2015 № 56 «Об утверждении Требований к режиму функционирования и эксплуатации стратегических объектов» // Эркин Тоо. 17.02.2015. № 13.

<sup>2</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 282.



Анализ законодательства государств — членов ЕАЭС показал, что лицензирование в обязательном порядке применяется при производстве лекарственных средств; в образовательной деятельности; при разработке, производстве, испытании, установке, монтаже, техническом обслуживании, ремонте, утилизации и реализации вооружения и военной техники; обеспечении информационной безопасности, производстве алкогольной продукции, в сфере связи и телекоммуникаций, здравоохранения и т.д.<sup>1</sup> Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется для предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры), обороне и безопасности государства, риск причинения которого наиболее высок при осуществлении юридическими лицами отдельных видов деятельности<sup>2</sup>.

Следует отметить, что указанные выше административно-правовые режимы в государствах — членах ЕАЭС имеют общую правовую направленность регулирования — ограничительную, посредством которой обеспечиваются безопасность, охрана, предотвращение противоправных действий. В основе подобных режимов лежат правовые ограничения, запреты, меры пресечения, санкции. Однако выделяют и иную группу режимов, направленных на развитие определенного вида деятельности, стимулирование отдельных субъектов, где основными средствами государственного управления являются дозволения, льготы, поощрения<sup>3</sup>.

Так, для всех государств — членов ЕАЭС характерно наличие административно-правового режима особых экономических зон.

В Республике Казахстан правовую основу подобного режима составляют Закон Республики Казахстан от 21.07.2011 № 469-IV ЗРК «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан»<sup>4</sup>, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V ЗРК<sup>5</sup>, Указ Президента Республики Казахстан от 29.06.2001

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Армения от 27.06.2001 № ЗР-193 «О лицензировании», Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности», Закон Республики Казахстан от 16.05.2014 № 202-V ЗРК «О разрешениях и уведомлениях», Закон Кыргызской Республики от 19.10.2013 № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».

<sup>2</sup> Более подробно см.: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, 2016.

<sup>3</sup> См.: Такешова Л.А. Указ. соч.

<sup>4</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 15 (2592). Ст. 119.

<sup>5</sup> Казахстанская правда. 2015. № 210 (28086).

№ 645 «О создании специальной экономической зоны “Астана — новый город”»<sup>1</sup>, Указ Президента Республики Казахстан от 19.12.2007 № 495 «О создании специальной экономической зоны “Национальный индустриальный нефтехимический технопарк”»<sup>2</sup>.

В Кыргызстане действуют Закон Кыргызской Республики от 11.01.2014 № 6 «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»<sup>3</sup>, Постановление Правительства Кыргызской Республики от 01.08.2014 № 431 «Об утверждении положений о свободных экономических зонах “Бишкек”, “Каракол”, “Лейлек”, “Маймак” и “Нарын”»<sup>4</sup>.

В Республике Армения свободные экономические зоны создаются и осуществляют свою деятельность на основании Закона Республики Армения от 18.06.2011 № ЗР-193 «О свободных экономических зонах».

Основным законодательным актом, регламентирующим свободные экономические зоны в Республике Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 07.12.1998 № 213-З «О свободных экономических зонах»<sup>5</sup>, во исполнение которого принят ряд подзаконных нормативных правовых актов (Указ Президента Республики Беларусь от 20.03.1996 № 114 «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 09.06.2005 № 262 «О некоторых вопросах деятельности свободных экономических зон на территории Республики Беларусь», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 17.04.2012 № 354 «О некоторых вопросах деятельности в свободных экономических зонах», от 21.05.2009 № 657 «Об утверждении положений о свободных экономических зонах и внесении изменений и дополнений в постановления Совета Министров Республики Беларусь (признании отдельных из них либо их положений утратившими силу) по вопросам деятельности свободных экономических зон»).

При определении экономических зон (свободных, специальных) законодатели государств — членов ЕАЭС исходят из того, что это обособленная территория, создаваемая на основании закона или нормативного правового акта высшего органа исполнительной власти; в ее границах осуществляются определенные виды деятельности; данные виды деятельности осуществляются специальными субъек-

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 2001. № 156–157 (23504-23505).

<sup>2</sup> САПП Республики Казахстан. 2007. № 32. Ст. 560.

<sup>3</sup> Эркин Тоо. 2014. № 2.

<sup>4</sup> Эркин Тоо. 2014. № 60.

<sup>5</sup> Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 1. Ст. 2.

тами, получившими статус резидентов; в границах зон действует специальный правовой режим СЭЗ для осуществления видов предпринимательской деятельности.

Если в законодательстве Республики Казахстан и Республики Армения акцент делается на приоритетные виды деятельности<sup>1</sup>, которые могут осуществляться в рамках свободных экономических зон, то в Кыргызской Республике и Республике Беларусь СЭЗ подразделяются на два типа: функциональные, которые определяются целями создания зон и характером планируемой в них деятельности, и комплексные — для достижения целей и осуществления деятельности, свойственных зонам разных функциональных типов. Следует при этом заметить, что выделение приоритетных видов деятельности не тождественно запрету<sup>2</sup> на осуществление иных видов деятельности

<sup>1</sup> Например, согласно Указу Президента Республики Казахстан от 06.07.2005 № 1605 «О создании специальной экономической зоны “Онтустік”» приоритетными видами деятельности на территории СЭЗ являются: производство готовых текстильных изделий, кроме одежды; производство прочих вязаных и трикотажных изделий; производство одежды, за исключением одежды из меха и кожи; прядильное, ткацкое и отделочное производство; производство нетканых изделий, за исключением одежды; производство ковров и ковровых изделий; производство древесной массы и целлюлозы; производство бумаги и картона; производство кожаной продукции, за исключением дубления и выделки кожи, выделки и окраски меха; производство писчебумажных изделий.

<sup>2</sup> Во всех государствах — членах ЕАЭС в специальных законодательных актах, регулирующих порядок создания и деятельности свободных (специальных) экономических зон, особо оговариваются виды деятельности, запрещенные к осуществлению на территории зоны. К таким видам деятельности относятся следующие: производство, хранение, реализация, ремонт оружия, его составных частей и компонентов, боеприпасов к оружию, взрывных устройств, а также производство, хранение, реализация взрывчатых веществ, производство, переработка, хранение, обезвреживание, реализация радиоактивных и иных опасных материалов, оборот наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров (Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Армения); посев, выращивание, переработка, хранение, реализация культур, содержащих ядовитые вещества, производство алкогольных напитков, за исключением шампанского, виноградных вин и пива, производство табачных изделий, изготовление ценных бумаг, денежных знаков и монет, почтовых марок, лотерейная деятельность, подготовка и трансляция радио- и телепередач, за исключением технического обслуживания радио и телевидения, лечение лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для здоровья населения; лечение животных с особо опасными заболеваниями, деятельность, связанная с трудоустройством граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих за границей (Республика Беларусь); разработка месторождений полезных ископаемых, их добыча; ввоз, производство и реализация подакцизных товаров, за исключением подакцизных товаров, предназначенных непосредственно для производственных целей и для

в границах ОЭЗ, однако иная деятельность относится к вспомогательной<sup>1</sup>, позволяющей резидентам осуществлять те виды деятельности, которые определены документами о создании СЭЗ.

Основными законодательными актами в этой сфере определены особый налоговой и таможенный режимы деятельности в СЭЗ, в некоторых случаях и особый валютный режим (ст. 7 Закона Кыргызской Республики от 11.01.2014 № 6 «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»). В Республике Казахстан и Республике Беларусь установлены особенности земельного и трудового регулирования, а также гарантии прав резидентов ОЭЗ. Конкретные меры в законодательстве государств-членов различны.

Создание экономических зон и установление особого льготного режима деятельности на их территории должно способствовать ускорению развития современных высокопроизводительных, конкурентоспособных производств, привлечению инвестиций, новых технологий в отрасли экономики и регионы, социально-экономическому развитию региона в целом, а также повышению занятости населения. Общим для создания экономических зон является назначение либо выбор органа управления (администрация зоны, управляющая компания, генеральная дирекция) и органов контроля за деятельностью резидентов экономической зоны.

Получая статус резидента экономической зоны, юридические и физические лица в обязательном порядке представляют бизнес-план, оцениваемый органами управления, а также заключают договор об условиях деятельности в экономической зоне, невыполнение требований которого влечет утрату статуса резидента экономической зоны.

Аналогично российскому в Республике Казахстан, Республике Беларусь и Кыргызской Республики выделяют режим стимулирования зон территориального развития (Указ Президента Республики Казахстан от 29.06.2001 № 645 «О создании специальной экономиче-

---

производства товаров, не относящихся к подакцизным товарам, после уплаты налогов и таможенных платежей (Кыргызская Республика).

<sup>1</sup> Так, согласно ст. 12 Закона Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» лица, претендующие на осуществление вспомогательных видов деятельности на территории специальной экономической зоны, должны соответствовать следующим требованиям: 1) являться казахстанским производителем работ, услуг; 2) индивидуальный предприниматель и юридическое лицо должны быть зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, соответствующим органом регистрации (юстиции, органом государственных доходов и органом статистики) на территории Республики Казахстан. При этом вспомогательные виды деятельности, осуществляемые подрядчиками, по характеру работ и услуг не должны совпадать с приоритетными видами деятельности.

ской зоны «Астана — новый город», Закон Кыргызской Республики от 28.12.2006 № 215 «Об оказании государственной поддержки юридическим и физическим лицам, постоянно проживающим и осуществляющим экономическую деятельность в населенных пунктах, расположенных в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики»). Указанный закон Кыргызской Республики предусматривает снижение процентных ставок по кредитам, предоставляемым юридическим и физическим лицам, постоянно проживающим и осуществляющим экономическую деятельность в населенных пунктах, расположенных в высокогорных, отдаленных и труднодоступных зонах Кыргызской Республики, кредитными союзами, банками и микрофинансовыми организациями пропорционально районному коэффициенту, и увеличение срока погашения кредитов пропорционально районному коэффициенту населенного пункта. Подобная мера поддержки должна стимулировать развитие предпринимательской активности в высокогорных, отдаленных и труднодоступных зонах Кыргызской Республики.

В Республике Казахстан также устанавливается режим свободного порта. Такого режима нет, кроме Российской Федерации, в иных государствах — членах ЕАЭС. Согласно Указу Президента Республики Казахстан от 26.04.2002 № 853 «О создании специальной экономической зоны “Морпорт Актау”»<sup>1</sup> СЭЗ создается в целях ускоренного развития региона для активизации вхождения экономики республики в систему мировых хозяйственных связей, создания высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных, производств, освоения выпуска новых видов продукции, привлечения инвестиций, совершенствования правовых норм рыночных отношений, внедрения современных методов управления и хозяйствования, а также решения социальных проблем. В п. 4 Указа закрепляются следующие приоритетные виды деятельности на территории СЭЗ: производство электробытовых приборов; производство кожаной и относящейся к ней продукции; производство продуктов химической промышленности; производство резиновых и пластмассовых изделий; производство прочей неметаллической минеральной продукции; металлургическое производство; производство готовых металлических изделий; производство машин и оборудования; производство нефтехимической продукции; работа складского хозяйства и вспомогательная транспортная деятельность; производство основных фармацевтических продуктов и препаратов; производство электромоторов, генераторов, трансформаторов, элек-

---

<sup>1</sup> САПП Республики Казахстан. 2002. № 10. Ст. 94.

трораспределительной и контрольной аппаратуры; производство электропроводки и электропроводных приборов; строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных непосредственно для осуществления видов деятельности в соответствии с проектно-сметной документацией.

Нельзя не сказать и о том, что в государствах — членах ЕАЭС выделяются и административно-правовые режимы, необходимость установления которых вытекает из международных правовых актов. К таковым относятся: режим зон ограничения полетов (Закон Республики Казахстан от 15.07.2010 № 339-IV ЗРК «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации»<sup>1</sup>, Воздушный Кодекс Кыргызской Республики от 06.08.2015 № 218<sup>2</sup>, Воздушный кодекс Республики Беларусь от 16.05.2006 № 117<sup>3</sup>, Закон Республики Армения от 15.03.2007 № ЗР-81 «Об авиации»<sup>4</sup>); режим карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных (Закон Республики Казахстан от 11.02.1999 № 344-I «О карантине растений», Закон Республики Казахстан от 03.07.2002 № 331-II «О защите растений», Закон Республики Казахстан от 10.07.2002 № 339-II «О ветеринарии», Закон Кыргызской Республики от 30.12.2014 № 175 «О ветеринарии», Закон Кыргызской Республики от 12.01.2015 № 2 «О карантине растений», Закон Республики Беларусь от 25.12.2005 № 77-З «О защите растений», Закон Республики Армения от 20.03.2000 «О защите растений и карантине растений», Закон Республики Армения от 30.12.1999 № ЗР-16 «О ветеринарии»); режим обращения с радиоактивными отходами (Закон Республики Казахстан от 21.07.2007 № 302-III ЗРК «О безопасности химической продукции», постановление Правительства Кыргызской Республики от 28.12.2015 № 885 «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики») и т.д.

Основой для формирования и дальнейшего отражения таких режимов в нормах национального права служат нормы международных правовых актов (конвенций, договоров и т.д.). Так, для режима зон ограничения полетов основополагающее значение имеют положения Международного воздушного права, в частности Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. В тоже время ее

<sup>1</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2010. № 17–18 (2570–2571). Ст. 113.

<sup>2</sup> Эркин Тоо. 2015. № 83–84.

<sup>3</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 78. 2/1214

<sup>4</sup> Официальные ведомости Республики Армения. 2007. № 17 (541). Ст. 36.

положения применяются исключительно к гражданским воздушным судам. Конвенцией предусматривается право договаривающихся государств по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или запретить на единообразной основе полеты воздушных судов других государств над определенными зонами своей территории.

Ограничения полетов воздушных судов над территориями государств-участников установлены также Договором по открытому небу, заключенным в 1992 г. в Хельсинки, однако его участниками являются только два государства — члена ЕАЭС: Российская Федерация и Республика Беларусь. Договор также подписан Республикой Кыргызстан, но до настоящего времени не ратифицирован.

В государствах — членах ЕАЭС сложился разный подход к систематизации воздушного законодательства: в Республике Беларусь, Кыргызской Республике и Российской Федерации осуществлена его кодификация.

Воздушный кодекс Республики Беларусь от 16.05.2006 № 117 не содержит определения зон ограничения полетов, однако предусматривает возможность введения соответствующего режима. Согласно нормам ст. 14 Воздушного кодекса Республики Беларусь использование воздушного пространства или его отдельных районов может быть запрещено или ограничено в порядке, определяемом законодательными актами и Правилами использования воздушного пространства Республики Беларусь.

В качестве примера законодательного акта, предусматривающего порядок введения запрета или ограничения использования воздушного пространства или его отдельных районов, можно привести Закон Республики Беларусь от 13.01.2003 № 185-З «О военном положении». Установление особого правового режима использования воздушного пространства выступает в данном случае в качестве меры по обеспечению военного положения. Порядок введения запрета или ограничения использования воздушного пространства предусматривает:

- внесение Министерством транспорта и коммуникаций Республики Беларусь предложения Генеральному штабу о введении особого правового режима использования воздушного пространства;
- подготовку Генеральным штабом Вооруженных Сил Республики Беларусь проекта нормативного правового акта Президента Республики Беларусь об особом правовом режиме использования воздушного пространства;
- введение Президентом Республики Беларусь особого правового режима использования воздушного пространства посредством издания нормативного правового акта.



Правилами использования воздушного пространства Республики Беларусь<sup>1</sup> предусматривается, что использование воздушного пространства или его отдельных районов запрещено или ограничено в случае установления на его территории одной из трех разновидностей зон ограничения полетов:

– запретной зоны — воздушное пространство установленных размеров, в пределах которого использование воздушного пространства без специального разрешения запрещено;

– зоны ограничения — воздушное пространство установленных размеров, в пределах которого полеты воздушных судов ограничены определенными условиями;

– опасной зоны — воздушное пространство установленных размеров, в пределах которого в определенный период может осуществляться деятельность, представляющая угрозу безопасности полетов воздушных судов.

Указанные зоны в качестве элементов входят в структуру воздушного пространства Республики Беларусь, которая устанавливается Инструкцией по использованию воздушного пространства Минского района полетной информации, утвержденной Постановлением Министерства обороны Республики Беларусь от 10.09.2007 № 62. Инструкция содержит в том числе перечень запретных и опасных зон и перечень специальных зон в воздушном пространстве Минского района полетной информации. В данных перечнях по географическим координатам, населенным пунктам, линейным или площадным ориентирам, высотам устанавливаются конкретные границы запретных, опасных зон и зон ограничений.

Правилами использования воздушного пространства Республики Беларусь также предусмотрена возможность введения кратковременного ограничения использования воздушного пространства Республики Беларусь. В этом случае режим зон ограничения полетов вводится в действие по решению военного сектора центра Единой системы организации воздушного движения Республики Беларусь на срок до двух часов для оперативного обеспечения безопасности использования воздушного пространства.

Как и в Республике Беларусь, нормативная правовая основа административно-правового режима зон ограничения полетов в Кыргызской Республике определена Воздушным Кодексом Кыргызской

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 04.11.2006 № 1471 «Об утверждении правил использования воздушного пространства Республики Беларусь».

Республики от 06.08.2015 № 218 и развивается в актах подзаконного характера.

Воздушным Кодексом Кыргызской Республики предусматривается, что введение запретов или ограничений использования воздушного пространства допускается в интересах общественной и государственной безопасности, а также в целях обеспечения безопасности полетов. При этом введение запретов и ограничений может осуществляться:

- по решению Государственного комитета по делам обороны Кыргызской Республики — в отношении определенных районов на территории Кыргызской Республики;
- по решению Правительства Кыргызской Республики временно — в отношении всей территорией Кыргызской Республики.

Непосредственно регламентация действий субъектов подпадающих под действие режима ограничения полетов, устанавливаемые им запреты и правоограничения отражены в Авиационных правилах Кыргызской Республики (АПКР-1-20), утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.06.2011 № 346. Авиационные правила Кыргызской Республики (АПКР-2) также содержат определения понятий зоны ограничения полетов и запретной зоны, под которыми понимается воздушное пространство установленных размеров над территорией или территориальными водами государства, в пределах которого полеты воздушных судов ограничены определенными условиями или соответственно запрещены.

Границы, расположение и период действия запретных или ограниченных для полетов зон наносятся на аэронавигационные карты и публикуются в сборнике аэронавигационной информации.

В Республике Армения по аналогии с Республикой Беларусь предусмотрено три вида режима зон ограничения полетов. Закон Республики Армения от 15.03.2007 № ЗР-81 «Об авиации» допускает введение режима запретной зоны, зоны ограниченного использования или опасной зоны для авиации.

Порядок введение данных режимов установлен Правительством Республики Армения и предусматривает, что введение проводят исходя из соображений обороноспособности страны или безопасности полетов.

Установление режима зон ограничения полетов производится по предложению Министерства обороны по согласованию с уполномоченным органом по техническому регулированию — Министерством экономики Республики Армения на период не более длительный от реально требуемого для осуществления этих целей.

В Республике Казахстан режим зон ограничения полетов регламентирован Законом Республики Казахстан от 15.07.2010 № 339-IV ЗРК «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации» и постановлением Правительства Республики Казахстан от 12.05.2011 № 506 «Об утверждении Правил использования воздушного пространства Республики Казахстан и внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2010 № 1525 и о признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан». Понятия «запретная зона», «опасная зона», «зона ограничения полетов» определяются Законом Республики Казахстан от 15.07.2010 № 339-IV ЗРК в отличие от подхода, возобладавшего в других государствах — членах ЕАЭС, где указанные понятия сформулированы в актах подзаконного характера. Согласно положениям указанного Закона данные зоны представляют собой воздушное пространство установленных размеров над территорией Республики Казахстан, в пределах которого соответственно выполнение полетов воздушных судов без специального разрешения запрещено; в определенные периоды времени может осуществляться деятельность, представляющая опасность для полетов воздушных судов; полеты воздушных судов ограничены определенными условиями.

Зоны ограничения полетов наряду с иными элементами формируют структуру воздушного пространства. Обязательные требования, предъявляемые к полетам и видам обслуживания воздушного движения в пределах каждого элемента, устанавливаются Правилами использования воздушного пространства Республики Казахстан.

Во всех государствах — членах ЕАЭС установлены административные режимы карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, растений.

В законодательстве республики Казахстан различаются режим карантина растений, он же режим фитосанитарной охраны, и режим карантина в целом. Режим карантина растений в соответствии с Законом Республики Казахстан от 11.02.1999 № 344-I «О карантине растений» представляет собой систему мероприятий по карантину растений, направленных на защиту растительных ресурсов Республики Казахстан и продукции растительного происхождения от карантинных объектов. Из определения вытекает целевая направленность режима карантина растений — защита растительных ресурсов Республики Казахстан и продукции растительного происхождения. Достижение указанной цели обеспечивается посредством реализации системы мероприятий по карантину растений, которые

носят в основном запретительный и ограничительный характер. К таким мероприятиям относятся мероприятия по организации и проведению работ по выявлению, локализации и ликвидации очагов распространения карантинных объектов, обеззараживанию, технической переработке, очистке и уничтожению зараженной подкарантинной продукции, обеззараживанию и очистке помещений и транспортных средств, возврату подкарантинной продукции, осуществлению государственного карантинного фитосанитарного контроля и надзора.

Следует особо выделить тот факт, что мероприятия по карантину растений являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности на территории Республики Казахстан.

Законом Республики Казахстан от 10.07.2002 № 339-III «О ветеринарии» определен режим карантина в целом. Режим карантина — система ветеринарных и административно-хозяйственных мероприятий, направленных на ограничение или прекращение хозяйственных связей и приостановку транспортировки (перемещений) перемещаемых (перевозимых) объектов между эпизоотическим очагом, неблагополучным пунктом и территорией ветеринарно-санитарного благополучия в целях ликвидации эпизоотического очага и недопущения распространения заболевания. Следует отметить, что указанным Законом обеспечение ветеринарно-санитарной безопасности предусмотрено также посредством введения режима ограничительных мероприятий, которое осуществляется после снятия режима карантина.

Для обеспечения эффективной реализации систем мероприятий по карантину и карантину растений в Республике Казахстан созданы Система ветеринарии Республики Казахстан и Государственная система обеспечения карантина растений Республики Казахстан соответственно.

Аналогично регламентирован режим карантина в других государствах — членах ЕАЭС. Так, Закон Кыргызской Республики от 30.12.2014 № 175 «О ветеринарии», Закон Кыргызской Республики от 12.01.2015 № 2 «О карантине растений», Закон Республики Беларусь от 25.12.2005 № 77-3 «О защите растений», Закон Республики Беларусь от 02.07.2010 № 161-3 «О ветеринарной деятельности», Закон Республики Армения от 20.03.2000 «О защите растений и карантине растений», Закон Республики Армения от 30.12.1999 № ЗР-16 «О ветеринарии» также устанавливают режим карантина и режим карантина растений, под которыми в целом понимают систему правовых, организационных и фитосанитарных мероприятий, направленных на обеспечение в том числе фитосанитарной безопасности.

*§ 2. Соотношение административно-правовых режимов...*

Проведенный анализ законодательства государств — членов ЕАЭС показал следующее: практически во всех государствах-членах законодатель исходит из того, что установление режима обеспечивает определенный порядок функционирования субъектов в определенных ситуациях. Основаниями введения административных-правовых режимов служат ситуации, когда применение повседневных мер государственного регулирования либо неэффективно, либо недостаточно, либо невозможно.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

I. Проведенное исследование позволяет утверждать, что в современной России институт административно-правовых режимов востребован и соответствует потребностям политического, экономического, социального и экологического развития российского общества, а также основным принципам демократии, на которых основано государственное устройство Российской Федерации.

Административно-правовые режимы обеспечивают охрану господствующих общественных отношений и стимулирование их развития в прогрессивном направлении на достижение позитивных социальных целей.

Другим важным аспектом их современного назначения является создание условий для формирования специального порядка деятельности субъектов в определенных сферах, необходимых для устойчивого решения задач в области обеспечения безопасности, прав и интересов личности и общества, а также для нормального функционирования государственных органов и организаций.

Государственное управление и местное самоуправление в современных условиях испытывают потребность в особых регулятивных свойствах административно-правовых режимов осуществления деятельности объектов, территорий, процессов и т.д. Это позволяет эффективно организовывать деятельность органов исполнительной власти и других субъектов в установленной сфере.

В рамках административно-правового режима субъекты правоотношений (органы исполнительной власти, организации, граждане) имеют возможность эффективно реализовывать свои права и интересы, так как знают легальное русло своих действий, что способствует уменьшению и пресечению произвола и беззакония в режимной сфере.

Достоинство административно-правовых режимов как особого вида административно-правового регулирования состоит в том, что они позволяют рационально объединять и дифференцировать административно-правовые нормы и организационные меры, образующие соответствующий режим, в зависимости от характера регулируемых общественных отношений, целей и задач, стоящих как перед уполномоченными органами, так и перед другими органами исполнительной власти в установленной сфере, органично соединяя их с разного рода политическими, экономическими, специальными и информационными мерами.

II. Все более настоятельной является необходимость выработки новой общей концепции административно-правовых режимов и концепций юридического содержания каждого действующего административно-правового режима.

Современная доктрина административного права традиционно к ним относит специальные режимы, направленные на преодоление чрезвычайных ситуаций, предупреждение правонарушений и т.д. Но потребности общественного развития и функции российского государства существенно изменились.

Публичные услуги признаны главным социальным мандатом российского государства и его институтов. Теперь, очевидно, нужно вводить режимы, связанные с оказанием публичных услуг, в том числе государственных услуг гражданам и юридическим лицам.

В практику государственного управления в 2014–2015 гг. введены принципиально новые масштабные административно-правовые режимы, основанные на преференциях — режимы: территорий опережающего социально-экономического развития; территорий, созданных для развития инноваций; свободного порта, приграничного сотрудничества и др.

С учетом изложенного необходимо больше внимания уделять выработке обоснованных научных оценок новых действующих административно-правовых режимов и концептуальных предложений по совершенствованию их юридических конструкций.

III. Исследование действующих административно-правовых режимов демонстрирует наличие еще одной проблемы в их функционировании — недостаточно четкого определения нормотворческой компетенции органов законодательной власти и управленческой компетенции органов исполнительной власти, что негативно сказывается на содержании административно-правовых режимов и их функционировании.

Серьезными недостатками в правовом регулировании статуса и компетенции уполномоченных органов исполнительной власти по осуществлению режимных мероприятий являются: нестабильность компетенции, неопределенность конкретных прав и обязанностей, дублирование полномочий разных органов, недостаточная процедурная регламентация режимной деятельности (соответствующие административные регламенты нередко отсутствуют, что создает предпосылки для нарушения законов, возникновения коррупционных проявлений). Так, в некоторых случаях властный характер полномочий органа, обеспечивающего действие конкретного режима, четко не обозначается статутными нормативными документами (фактически управленческое начало режимной деятельности в данном случае вуалируется и т.д.).



Все это негативно влияет на эффективность реализации административно-правовых режимов и в конечном счете особенно отрицательно сказывается на состоянии общественных отношений в случаях ускоренного введения тех или иных административно-правовых режимов, таких, например, как режим эвакуационных мероприятий, режим контртеррористической операции. Эта проблема в целом проявляется в неопределенности требований режимов и необеспеченности их реализации соразмерными организационными и материально-техническими средствами.

IV. В целом, на сегодняшний день, мы имеем достаточно сложившуюся и стабильно развивающуюся систему административно-правовых режимов в государственном управлении и административном законодательстве, хотя полностью она еще не упорядочена. Но тенденции к формированию единой четкой системы уже прослеживаются.

В настоящее время федеральными законами четко определена только система федеральных специальных режимов, но она также нуждается, как показывает исследование, в совершенствовании.

В законах должны предусматриваться необходимые административные механизмы реализации соответствующих режимных требований.

Законодатель должен уделить особое внимание развитию нормативной правовой базы, регулирующей порядок введения, осуществления и отмены административно-правовых режимов.

Следует развивать административные процедурные нормы, что вызывается необходимостью соблюдения строгого порядка деятельности органов исполнительной власти и других субъектов, действующих в рамках соответствующего административно-правового режима.

V. В научной литературе обоснованно ставится вопрос о необходимости модернизации и смягчения специальных административно-правовых режимов в направлении гарантированного обеспечения прав и интересов граждан и их организаций, сталкивающихся со сферой реализации конкретных режимов (И.С. Розанов, С.А. Аникиенко, В.Б. Рушайло, С.М. Зырянов, С.Д. Хазанов и др.). Эта тенденция получает практическое выражение, в частности, в том, что правовой основой для установления и проведения режимных мероприятий становятся федеральные законы или правительственные нормативные правовые акты РФ.

Современная доктрина административного права эту тенденцию оценивает положительно, ибо «обоснованность введения того или иного режима, учет дальних и ближайших общественно-политиче-

ских, правовых, социальных и других последствий его функционирования — все это должно тщательно взвешиваться в масштабах государства, анализироваться представительными органами с помощью соответствующих комитетов, независимых экспертиз, общественных групп и т.п. Главным гарантом законности и политической целесообразности функционирования действующего или вновь устанавливаемого административного режима является именно государство в целом» (И.С. Розанов)<sup>1</sup>.

VI. Необходимо обеспечивать открытость и транспарентность всех видов административно-правовых режимов. Речь идет прежде всего о нормативных правовых актах, образующих юридическую конструкцию соответствующего режима.

Должны быть открытыми, доступными и ясными нормативные правовые акты о правовом положении субъектов соответствующего административно-правового режима и правоотношений между ними.

Гражданин, например, въезжающий на территорию ЗАТО должен абсолютно точно знать правила оформления документов на въезд на территорию, правила пребывания в ЗАТО и т.д., свои права и ограничения, порядок контроля за соблюдением правил пребывания, возможные меры административного воздействия, порядок обжалования незаконных действий (бездействий) должностных лиц и т.д.

Субъектам (юридическим и физическим лицам), вступающим в отношения с полномочными режимными органами, как правило, требуется предварительная подготовка — изучение режимных правил, уяснение своих прав и обязанностей. А это возможно при наличии открытого, понятного и доступного всем законодательства. В системе административно-правовых режимов возможны и закрытые административные акты, но они должны иметь организационно-техническое значение, как это правильно подчеркивается в литературе.

VII. Особое значение следует придать регламентации специальных административных режимов, связанных с обеспечением общественной и государственной безопасности. Речь идет об административно-правовых режимах, связанных: со спасением людей, охраной их жизни и здоровья; с ликвидацией очагов пожаров и нейтрализацией всех иных источников повышенной опасности; охраной общественного порядка, предотвращением и пресечением преступлений и других правонарушений; со спасением и сохранением государственного, частного и личного имущества граждан; с ликвидацией последствий чрезвычайных происшествий и обстоятельств, восстановлением на-

---

<sup>1</sup> См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 90.

рушенных экономических, социальных и иных связей и отношений; полным и объективным информированием населения и рядом других важных задач, находящихся в тесной взаимосвязи и решаемых в условиях действия специальных административно-правовых режимов.

Из основных задач вытекают более конкретные задачи, решение которых требует юридического закрепления функций уполномоченных органов и субъектов поведения, действующих в специальных условиях: организация спасения и спасение людей, оказание им медицинской и другой неотложной помощи; восстановление и обеспечение надежной связи; восстановление и обеспечение транспортных связей и беспрепятственного проезда к местам происшествий скорой медицинской помощи, аварийно-спасательных бригад, техники; эвакуация людей с объектов и территорий, представляющих повышенную опасность; блокирование территории, входящей в зону повышенной опасности, для предотвращения проникновения туда посторонних лиц; нейтрализация источников возможного отравления и облучения людей, распространения эпидемий и эпизоотий; проведение аварийно-ремонтных и восстановительных работ; осуществление перемещений различного имущества и иных ценностей и т.д. Все эти действия нуждаются в тщательной регламентации и нормативных правовых актах инструктивного характера.

VIII. При конструировании административно-правовых режимов законодатель и другие субъекты правотворчества должны использовать общеупотребительные термины, при необходимости — технические термины, употребляемые в области какой-либо специальности, и только в последнюю очередь прибегать к использованию искусственных терминов, специально образуемых для выражения созданных новых понятий, не имеющих адекватных терминов в общепринятом языке. В ином случае в системе административно-правового режима возникает неопределенность правового регулирования объекта, деятельности, процессов и т.д., что приводит к произвольному истолкованию требований, к ошибочному применению соответствующих нормативных положений режима. Об этом свидетельствует, в частности, проведенное исследование административно-правовых режимов, например оборота гражданского и служебного оружия (С.М. Зырянов).

При этом собственный терминологический аппарат соответствующих административно-правовых режимов должен иметь четкие легальные дефиниции. В определениях не должны использоваться оценочные категории и термины, допускающие субъективное толкование.

IX. Эффективность реализации административных режимов достигается при соблюдении следующих условий:

- обоснованный выбор средств воздействия с учетом специфики объектов воздействия;
- использование способов регулирования на основе анализа оценки динамики объектов;
- гибкое сочетание методов, не допускающее чрезмерной оценки объектов воздействия;
- применение способов регулирования с учетом природы и особенностей объектов;
- согласование способов внутреннего и международного регулирования, когда последние признаны официально в установленном порядке;
- тщательная регламентация методов реализации режимов в специальных актах либо их разделах.

Разумеется, что для эффективной реализации административно-правовых режимов имеют значение не только точные нормы — дефиниции, точное определение круга уполномоченных органов (должностных лиц), видов документов, прав граждан и юридических лиц, порядка принятия решений и их обжалования. Это исходные условия формирования любого административно-правового режима.

Существенное внимание следует уделять порядкам введения и использования правовых регуляторов. Большое значение имеет также своевременная корректировка содержательного аспекта регуляторов и практических действий.

X. Административно-правовые режимы несомненно играют в настоящее время роль все более значимого гаранта законности в сферах их применения, ибо в каждом из них все большее значение придается как нормам, предусматривающим порядок реализации прав граждан в определенной охраняемой сфере, так и нормам, содержащим гарантии прав лиц, попавших в сферу этой деятельности.

В связи с этим необходимо подчеркнуть особую потребность в детально разработанной и обоснованной по всем юридическим параметрам, основаниям и процедурам системе административных регламентов административно-правовых режимов. В настоящее время регламенты реализации административно-правовых режимов, как правило, отсутствуют.

Такая система необходима в целях реализации конституционных прав граждан и обоснованных вынужденных исключений из общего порядка реализации конституционных прав граждан в соответствии с высшими интересами общества и государства. Такая система административных регламентов как нельзя лучше отвечает совре-

менным требованиям противодействия коррупции, ликвидации произвола, усмотрения и волюнтаризма в области общих мер обеспечения законности и эффективности административно-правовых режимов.

XI. В исследовании установлено, что имеются неопределенности в решениях некоторых вопросов юридической ответственности за нарушения требований административно-правовых режимов. Так, в исследовании (И.В. Михеева) обоснованно обращается внимание на то, что принимаемые на муниципальном уровне уполномоченными органами и (или) должностными лицами инструкции по обеспечению «особого режима безопасного функционирования» на территории ЗАТО произвольно наполняют разным содержанием понятий «пропускной режим», «санкционированный допуск», «условия пребывания и проживания» на территории и др.; устанавливают разный перечень фактических оснований для применения мер административной ответственности; произвольно перечисляют нормы, на основании которых граждане могут быть привлечены к ответственности за нарушение установленных в ЗАТО «режимных» правил; дополняют представленную действующим законодательством административную ответственность за нарушение режима ЗАТО такими мерами принуждения, как выдворение за пределы территории ЗАТО, лишение права пользования пропуском, въезд на территорию ЗАТО, недопущение на территорию контролируемой зоны ЗАТО и т.п. Эти меры носят характер наказания, но не относятся к мерам ни административной, ни дисциплинарной, ни иного вида юридической ответственности.

В контексте исследования очевидной представляется необходимость создания федеральной нормативной основы для всей системы обозначаемых в локальных инструкциях и других нормативных правовых актах мер принуждения и видов административных правонарушений, за которые они могут быть назначены.

Неопределенной является позиция законодателя в решении вопроса о возможности граждан, отбывших уголовное наказание, вернуться на место своего постоянного проживания в ЗАТО. Как показано в исследовании, неоднозначна по этому вопросу и судебная практика.

Все это обязывает законодателя провести более подробную дифференциацию преступлений, судимость за которые может быть основанием для ограничения въезда в ЗАТО, и за которые такое ограничение применено быть не может. В основе такой дифференциации может лежать объект; вид и степень тяжести совершенного преступления; срок, прошедший с момента совершения преступления; фор-

ма вины; обстоятельства, характеризующие личность, в том числе поведение лица после совершения преступления, и др.

Исследование в целом демонстрирует тенденцию увеличения количества совершенных правонарушений административно-правовых режимов, указанных в КоАП РФ и УК РФ, что создает, в частности, угрозу общественной и государственной безопасности Российской Федерации. Отмечается рост количества повторно совершенных правонарушений административно-правовых режимов, что отражает в целом низкий уровень защитной и предупредительной функций правовых норм КоАП РФ и УК РФ. Исследователи обоснованно утверждают, что установленные размеры санкций за нарушения административно-правовых режимов не сопоставимы со значимостью охраны безопасности общества и государства и несоразмерны тяжести и опасности указанных уголовных преступлений и административных правонарушений. В вопросах обеспечения соблюдения, административно-правовых режимов, касающихся обеспечения общественной и государственной безопасности, охраны природы и др., общая линия на ужесточение мер юридической ответственности может быть оправданна.

*Научное издание*

**АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА**

**Монография**

Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
*А.Ф. Ноздрачев*

Подписано в печать 28.12.2016.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 33,0. Уч.-изд. л. 35,0.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации



Монография посвящена теоретическим проблемам института административно-правовых режимов, а также особенностям административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности, безопасности личности, государства, охраны окружающей среды, режимов особых экономических зон, стимулирования экономического развития, охранительных режимов в экономике и др.

Раскрыто содержание понятия «административно-правовой режим», определено его место в системе средств правового регулирования, классифицированы режимные мероприятия, рассматриваются организационная структура административно-правовых режимов, гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов. Представлено исследование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.

Для депутатов, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, представителей бизнес-структур, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.