

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗАКРИТОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Більшість держав для забезпечення безпеки громадян і захисту державного ладу передбачають уведення на своїх територіях або їх окремих частинах особливих правових режимів. Як зазначав М. Дюверже, «будь-яка конституція буде не одну, а безліч схем управління, будова яких залежить від розстановки сил на той момент. Різні політичні режими можуть функціонувати в одних і тих самих юридичних межах» [1, р. 10].

Уже в Давньому Римі особливе місце посідали виняткові закони, якими в періоди воєнної чи іншої небезпеки, у зв'язку із внутрішніми негараздами або для виконання якогось одноразового доручення, часто релігійного характеру, вибирали диктатора з практично необмеженою владою.

Винятковим такий закон називається тому, що призупиняє на певній території дію звичайних законів і задля досягнення мети, також зазначеної в цьому законі, наділяє винятковими (вичерпними переліками вказівок у ньому самому) повноваженнями конкретний орган виконавчої влади. Виняткові закони не підлягають розширеному тлумаченню.

Винятковими законами в дореволюційній Росії на окремих територіях встановлювався режим у вигляді посиленої або надзвичайної охорони, а також, як уже зазначалось вище, воєнний стан або стан облоги [2, с. 38].

Визнання недостатності звичайних засобів із забезпечення суспільного порядку завжди призводило до пошуку тимчасових виняткових засобів для зміцнення державності і миру, хай, навіть, пов'язаних з обмеженням громадянської свободи. Територія оголошувалась такою, що перебувала у винятковому стані в тих випадках, коли вияв злочинної діяльності осіб, які діяли проти державного порядку і суспільної безпеки, набував настільки загрозливого характеру, що викликав необхідність застосування виняткових заходів, спрямованих на припинення таких проявів. Наприклад, така норма була встановлена Положенням «Про заходи щодо збереження державного порядку і суспільного спокою», затвердженого 14 серпня 1881 р. [3, с. 87]. Відповідно до ст. 5 цього правового акта, винятковий стан змінював режим державної території у напрямку:

– по-перше, розширення кола повноважень існуючих адміністративних структур, що відповідають за охорону державного порядку й суспільної безпеки або надання надзвичайних прав спеціально затвердженим тимчасовим урядовим органам;

– по-друге, посилення відповідальності як приватних осіб, так і органів влади за невиконання обов'язків, які будуть на них покладені при винятковому стані.

Території виняткового стану розподілялись на два види:

1. Територія посиленої охорони. Режим посиленої охорони вводився на цій території Росії у випадках порушень суспільного спокою злочинними домаганнями проти існуючого державного ладу або безпеки приватних осіб і їхнього майна чи їх підготовки, якщо для охорони порядку застосування діючих «постійних законів» виявлялося недостатньо.

2. Територія надзвичайної охорони. Режим надзвичайної охорони, як більш суворий, вводився на тій чи іншій території через аналогічні причини за обтяжливих обставин – коли такими домаганнями населення місцевості було призведено до тривожного стану, що вимагав необхідності прийняття особливих заходів для невідкладного відновлення порушеного порядку (ст. 6 Положення). Оголошення якої-небудь території такою, що перебуває в режимі посиленої охорони, здійснювалось генерал-губернаторами із затвердженням міністром внутрішніх справ або самим міністром, а режим надзвичайної охорони – за поданням міністра внутрішніх справ, Комітетом міністрів (з 1905 р. – Радою міністрів) із затвердженням главою держави (царя).

Особливий статус окремих частин державної території визнається не тільки наявністю внутрішніх соціальних чи інших політичних конфліктів або зовнішньої агресії. Такий статус інколи формується у зв'язку з потребами в забезпеченні обороноздатності прикордонного режиму, безпеки для певного економічного розвитку території. У СРСР це призвело до утворення цілої системи закритих міст і районів, яка після 1991 р. трансформувалась, наприклад, у Російській Федерації в мережу закритих адміністративно-територіальних утворень. І на сучасному етапі розвитку державності Міністерство внутрішніх справ Російської Федерації і його територіальні органи спільно з Федеральною службою безпеки Російської Федерації, Міністерством оборони Російської Федерації беруть безпосередню участь у здійсненні правового режиму закритих адміністративно-територіальних утворень.

Формування такого режиму пояснюється наявністю на цих територіях об'єктів воєнного, наукового та іншого спеціального призначення. У межах закритого адміністративно-територіального утворення, а також на спеціально відведених прилягаючих до нього територіях встановлюються відповідні режими, основною метою яких є забезпечення необхідної суспільної безпеки.

Так, відповідно до ст. 1 Закону РФ «Про закриті адміністративно-територіальне утворення», на територіальних утвореннях, у межах яких розміщені промислові підприємства, пов'язані з виро-

бництвом ядерної зброї, радіоактивних матеріалів, воєнні чи інші об'єкти, що вимагають вжиття спеціальних заходів щодо забезпечення їхнього безпечного функціонування та охорони державної таємниці, встановлюється особливий правовий режим [4, с. 145].

Населені пункти, що знаходяться на території закритого адміністративно-територіального утворення, передаються у ведення органів місцевого самоврядування цього утворення, які в межах наданих законом повноважень беруть участь у визначенні пропускового режиму на територію, здійснюють контроль за санітарно-епідеміологічним, радіаційним і екологічним станом території закритого адміністративно-територіального утворення.

Рішення про створення чи скасування закритого адміністративно-територіального утворення приймається Президентом Російської Федерації за поданням Уряду Російської Федерації.

Закрите адміністративно-територіальне утворення є адміністративно-територіальною одиницею, у якій діють органи місцевого самоврядування, однак його територія може не співпадати з територією суб'єктів Російської Федерації і районів, що входять до її складу. Ця територія визначається за необхідності відповідного забезпечення особливого режиму, а також із урахуванням потреб розвитку населених пунктів, що входять до закритого адміністративно-територіального утворення або місцевостей, що прилягають до його території.

Функціонування закритого адміністративно-територіального утворення перебуває у веденні федеральних органів державної влади з питань встановлення адміністративного підпорядкування і межі повноважень органів державної влади суб'єктів Російської Федерації стосовно закритого утворення, забезпечення дії особливого режиму, у тому числі обмежень прав громадян і організацій.

Особливий режим закритого адміністративно-територіального утворення встановлюється з метою забезпечення державної та суспільної безпеки, захисту відомостей, що є державною таємницею, припинення протиправних дій стосовно охоронних підприємств і об'єктів, що охороняються, забезпечення безпечних умов для роботи і проживання громадян, захисту навколишнього середовища.

Особливий режим закритого адміністративно-територіального утворення включає в себе:

- режим забороненої зони і режим підконтрольної зони; межі забороненої зони і підконтрольної зон позначаються добре помітними знаками, написами, обладнуються загородами і технічними засобами охорони;
- обмеження на в'їзд і постійне проживання;
- обмеження на польоти літальних апаратів над територією закритого адміністративно-територіального утворення;

– обмеження на ведення господарської та підприємницької діяльності, володіння, користування і розпорядження землею, природними ресурсами, нерухомим майном.

Режим забороненої зони встановлюється всередині території закритого адміністративно-територіального утворення, навколо підприємства чи об'єкта, і унеможливує доступ громадян на зазначену територію без виробничої необхідності. Відповідальність за організацію і забезпечення особливого режиму в забороненій зоні покладається на начальника підприємства чи об'єкта.

Режим підконтрольної зони встановлюється на всій території закритого адміністративно-територіального утворення (за винятком території об'єкта) для обмеження доступу громадян на цю територію. Для здійснення санкціо-нованого доступу громадян і проїзду транспортних засобів обладнуються контрольно-пропускні пункти [5, с. 626].

На території закритого адміністративно-територіального утворення дозволяється в'їзд громадянам для постійного проживання, якщо вони уклали трудову угоду з адміністрацією об'єкта чи іншими юридичними особами, що перебувають на його території, військовослужбовцям і співробітникам органів внутрішніх справ, що проходять службу на території закритого адміністративно-територіального утворення, а також членам сімей зазначених осіб. Крім того, в'їзд дозволяється особам, що постійно проживають у населених пунктах, які входять до складу закритого адміністративно-територіального утворення.

На території підконтрольної зони дозволяється також в'їзд для тимчасового перебування громадянам, які є родичами осіб, що постійно проживають на території закритого адміністративно-територіального утворення, уклали трудову угоду з юридичними особами, розташованими на території закритого утворення, мають на території закритого адміністративно-територіального утворення нерухоме майно. У випадку виробничої необхідності або для задоволення потреб мешканців закритого адміністративно-територіального утворення може бути дозволений в'їзд і інших осіб.

Громадяни, що втратили трудові стосунки з організаціями, розташованими на території закритого адміністративно-територіального утворення, можуть бути переселені за його межі.

Пропускний режим на території закритого адміністративно-територіального утворення включає в себе порядок входу і виходу громадян, в'їзду і виїзду транспортних засобів, порядок ввезення і вивезення вантажів, документів і матеріальних цінностей. При цьому повинен бути визначений перелік посадових осіб, які мають право на видання відповідного виду пропусків, і здійснюватись контроль за обґрунтованістю їх видання, своєчасністю вилучення і погашення.

Особливий режим закритого адміністративно-територіального утворення забезпечується, як уже зазначалось вище, спільними рішеннями керівника органу місцевого самоврядування, начальника об'єкта, керівника територіального органу Федеральної служби безпеки Російської Федерації, начальника органу внутрішніх справ, розташованих на території закритого адміністративно-територіального утворення. Представники названих органів влади створюють комісію, яка встановлює види і систему охорони території, склад сил і засобів, залучених для підтримки режиму, порядок функціонування контрольно-пропускних пунктів.

Для підтримання особливого режиму в закритому адміністративно-територіальному утворенні залучаються військові підрозділи воєнізованої охорони об'єкта, а також підрозділи органів внутрішніх справ, дислокованих на території закритого утворення.

Забезпечення особливого правового режиму в закритому адміністративно-територіальному утворенні покладено, головним чином, на посадових осіб «силових» міністерств; повноваження муніципальних органів, при цьому, обмежені. У співвідношенні загальнодержавних і приватноправових потреб юридичних і фізичних осіб, діючих на території адміністративно-територіального утворення, домінують публічно-правові інтереси держави, реалізація ж приватних потреб громадян у сфері комерційної або соціально-культурної діяльності потребує спеціальної санкції органу виконавчої влади.

У випадку встановлення шкідливого впливу підприємств або об'єктів, розташованих у закритих адміністративно-територіальних утвореннях, на прилягаючі до їхніх кордонів території, цим територіям, відповідно до положення, затвердженого Урядом Російської Федерації, надається статус зони впливу [3, с. 87].

Перелік зон впливу, їхні межі, режим землекористування, екологічні заходи, соціальні гарантії та компенсації громадянам, що проживають на цих територіях, визначаються відповідно до Положення, затвердженого Урядом Росії (п. 2 ст. 1 Закону РФ «Про закриті адміністративно-територіальне утворення»).

Серед інших відмінностей режиму закритих адміністративно-територіальних утворень слід відзначити особливості землекористування (ст. 2 Закону). Землі закритого адміністративно-територіального утворення, відповідно до їхнього цільового призначення, можуть включати в себе землі населених пунктів (міст, селищ, сіл), промисловості, оборони, та інші землі, передбачені земельним законодавством Російської Федерації. Землі, зайняті підприємствами та об'єктами, за родом діяльності яких створені закриті адміністративно-територіальні утворення, перебувають у федеральній власності й передаються в постійне (безстрокове) користування цим підприємствам та об'єктам. Усі інші землі пере-

бувають у веденні органів місцевого самоврядування цього утворення, за згодою з якими може встановлюватися особливий режим використання земель.

Режим закритої адміністративної території включає й особливості приватизації, здійснення інших угод з нерухомістю, що знаходиться на цій території.

Управління режимних об'єктів МВС Росії і підпорядковані йому територіальні підрозділи надають великого значення надійній охороні суспільного порядку на особливо важливих об'єктах і закритих адміністративно-територіальних утвореннях. Їхня діяльність у цьому напрямку регламентується тими ж нормативними актами, що й робота територіальних органів внутрішніх справ, однак мають місце й свої особливості.

Перш за все, як уже зазначалось, це пояснюється встановленням для такого роду об'єктів режимом секретності, що суворо обмежує доступ до них сторонніх осіб. Так, промислові зони Міністерства з атомної енергії та Міністерства оборони Росії стосовно своєї діяльності і продукції, яку випускають, є закритими, а деякі об'єкти й екологічно небезпечними, пов'язаними з підвищеним ризиком.

У зв'язку з цим з метою забезпечення необхідного правопорядку та суспільної безпеки при проведенні режимних заходів у закритих адміністративно-територіальних утвореннях територіальним органам внутрішніх справ доцільно розробити план організаційно-практичних заходів із залученням сил Міністерства внутрішніх справ, Федеральної служби безпеки, Міністерства оборони, МНС, Міністерства охорони здоров'я Росії і весь комплекс заходів спрямовувати, перш за все, на попередження й розкриття можливих злочинів на територіях закритих адміністративно-територіальних утворень, а також на виключення ситуацій, пов'язаних із загрозами терористичних актів і диверсій у промислових зонах. Такі плани повинні включати в себе не тільки загальноприйняті, але й спеціальні заходи, зумовлені режимом секретності на кожному особливо важливому об'єкті і закритому адміністративно-територіальному утворенні, а також заходи щодо посилення взаємодії з відповідними підрозділами Федеральної служби безпеки, Міністерства оборони Росії, командуванням об'єктів, які обслуговуються і підрозділами внутрішніх військ МВС Росії.

Елементи такої взаємодії повинні включати в себе спільне патрулювання, обмін оперативною інформацією, надання необхідної допомоги у проведенні комплексних профілактичних і оперативно-розшукових заходів, у тому числі при ускладненні оперативних обставин, створення банків даних, картотек, фотоальбомів та інших об'єктів, що викликають взаємний інтерес [6, с. 426; 7, с. 27, с. 106].

Важливим етапом планування режимних моментів на території закритих адміністративно-територіальних утворень є перша стадія реалізації комплексу заходів, під час яких необхідно відпрацювати варіанти охорони суспільного порядку на території цих утворень як у звичайному режимі, так і при виникненні надзвичайної ситуації. При цьому необхідно передбачати оптимальну розстановку сил і засобів з урахуванням поставлених завдань, що вирішуються на кожній ділянці, і відпрацювання механізму взаємодії між підрозділами, які беруть участь у режимних заходах. Особливу увагу необхідно приділити вибору найбільш доцільних місць зосередження резерву на випадок групових і масових заворушень суспільного порядку, а також оточення осередків можливих технологічних аварій.

На основі розробленого плану доцільно проводити штабні тренування, під час яких із використанням різноманітних вступних завдань відпрацьовувати дії всіх залучених сил щодо локалізації можливих надзвичайних ситуацій.

При проведенні широкомасштабних заходів на територіях закритих адміністративно-територіальних утворень залучається максимальна кількість сил і засобів Міністерства внутрішніх справ і Міністерства оборони Росії, що, у свою чергу, сприяє оздоровленню криміногенної обстановки і зміцненню спеціального режиму в закритих містах і на особливо важливих об'єктах.

Такі, на наш погляд, принципові положення необхідно мати на увазі при розгляді режиму закритого адміністративно-територіального утворення.

Список літератури: 1. Duverger M. Echec roi. P.: Michel, 1978. 2. Министерская власть в России: Историко-юридическое исследование / Под ред. Покровського С. М. 3. Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. 4. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. М., 1996. 5. Гессен С. И., Мартынов Н. К. Общее учение о государстве: Право современного государства. 6. Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. 7. Ведомости РФ. 1992. № 23. Ст. 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. №49. Ст. 5503.

Надійшла до редколегії 29.10.07

М. П. Запорожець

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ СУДДІВ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Правосуддя та його належне здійснення перебувають у прямій залежності від рівня правової, фінансової, організаційної забезпеченості представників судової гілки влади. Суспільство та держава не можуть розраховувати на неупереджений, об'єктивний, всебічний та повний розгляд справ у суді, якщо судді будуть відчувати себе незахищеними. Особливої актуальності зазначене питання набуває у часи політичної нестабільності, коли судді починають відчу-