

УДК/UDC 342.7

Проблема ограничений права на свободу передвижения в закрытых административно-территориальных образованиях на территории Российской Федерации

Черноштанова Юлия Игоревна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: larikovajul@mail.ru

Юшко Александр Викторович

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного
и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: jushko@iubox.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам обеспечения одного из видов административно-правовых режимов — режима закрытого административно-территориального образования (ЗАТО). Уделяется внимание нормативным актам, определяющим правовое положение закрытых административно-территориальных образований. Рассматривается вопрос о законодательном ограничении конституционного права на свободу передвижения граждан, проживающих и (или) работающих на территории ЗАТО. Говорится о том, что ЗАТО ограничены по периметру заграждением, и проезд или проезд на территорию осуществляется через контрольно-пропускные пункты, оговариваются основания для прибытия и нахождения на территории ЗАТО. Закрытые административно-территориальные образования — это важнейший для государства объект, представляющий повышенную опасность в силу функционирующих на его территории предприятий. Поэтому установление контрольно-пропускного режима необходимая мера для обеспечения безопасности не только жители ЗАТО, но и всей страны.

Ключевые слова: закрытое административно-территориальное образование, ограничение прав, свобода передвижения, пропускной режим.

The Issue of Restrictions on the Right to Freedom of Movement in Closed Administrative Territorial Units in the Russian Federation

Chernoshtanova Yuliya Igorevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: larikovajul@mail.ru

Yushko Aleksandr Viktorovich
Candidate of Law, senior lecturer at the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: jushko@iubox.ru

Abstract

The article touches upon the issues of providing one of the types of administrative and legal regimes—the regime of closed administrative territorial formation. The authors pay attention to the normative acts that determine the legal status of closed administrative territorial units. The author considers the issue of legislative restriction of the constitutional right to freedom of movement of citizens living and (or) working in the territory of a closed administrative territorial unit. The authors say that the closed administrative territorial unit is limited by the perimeter fence, and the passage to the territory is carried out through the checkpoints. The article stipulates the grounds for arrival and stay in the territory of a closed administrative territorial unit. Such a unit is the most important object to the state, which represents an increased hazard due to the enterprises operating on its territory. Therefore, the establishment of the entry regime is a necessary measure to ensure the security not only of the residents, but also of the entire country.

Key words: closed administrative territorial unit, lawfulness of restriction of rights and freedoms, access control.

На сегодняшний день перманентное реформирование институтов местного самоуправления обуславливает разработку новых позиций в развитии местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и обеспечение действенного взаимодействия между государственной и муниципальной властью.

Отличительной чертой ЗАТО по сравнению с иными муниципальными образованиями является закрытость территории и ограничения на информационный обмен, а также особое бюджетное финансирование. Но несмотря на идентичность правовой конструкции, все закрытые административно-территориальные образования различны, и, следовательно, возникающие в них проблемы правового регулирования носят разнородный характер.

По этой причине сущность местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях — сложная конструкция, в отношении которой как в правоприменительной деятельности, так и в науке не достигнуто единой позиции.

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) представляют собой особую разновидность муниципального образования. В соответствии с положениями федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [1] ЗАТО — городской округ, в котором организация местного самоуправления осуществляется с определенной спецификой. Правовое регулирование ЗАТО осуществляется также нормами закона от 14.07.1992 № 3297-1 [2], устанавливающими процесс создания ЗАТО, его правовой режим, меры государственной поддержки проживающих и осуществляющих трудовую функцию в закрытых административно-территориальных образованиях.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 федерального закона от 14.07.1992 № 3297-1 под ЗАТО понимается административно-территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, созданное в специальном порядке для обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, которые осуществляют хранение, утилизацию техногенных материалов, изготовление и разработку

оружия массового поражения и иных объектов, для которых устанавливается специальный правовой режим в целях обеспечения безопасности государства и обороны страны [2].

В целях гарантирования государственной безопасности на территории закрытого административно-территориального образования устанавливается специальный режим безопасного функционирования объектов и организаций.

Данный режим охватывает ограничение на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, правомочий собственности природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; установление запретных и (или) контролируемых зон в пределах указанного образования.

Вышеуказанные признаки системы безопасного функционирования объектов ЗАТО выступают основанием для наделения органов местного самоуправления специальной компетенцией:

- право давать разрешение на въезд и выезд, проживание в ЗАТО, но только после согласования с Федеральной службой безопасности;
- создание схем оповещения, эвакуации населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на предприятиях и объектах;
- проверка экологического, радиационного и санитарно-эпидемиологического состояния местности ЗАТО, за исключением определенных режимных территорий, установленных законодательством;
- право вносить предложения в соответствующий орган государственного и военного управления в целях проведения специальных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению необходимых мер безопасности.

Пропускной режим устанавливается на территории ЗАТО в соответствии с распоряжениями, которые принимают уполномоченные на это органы.

По нашему мнению, положение о контрольно-пропускной системе въезда и (или) постоянного проживания на контролируемой территории ЗАТО является неотъемлемой и необходимой частью особого режима безопасного функционирования предприятий ЗАТО. Данное условие ограничивает определенное в ст. 27 Конституции РФ право граждан на свободное перемещение по территории государства и право на выбор места пребывания и жительства гражданами России [3]. Также ст. 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» допускается установление ограничения права на свободу передвижения на территориях с особым режимом, к которым относится ЗАТО [4].

Таким образом, в соответствии с действующими нормативными актами Российской Федерации можно определить, какие правомочия на свободу передвижения ограничиваются в контролируемой зоне ЗАТО. К ним относятся право на свободу:

- непосредственного передвижения по территории РФ, так как передвижение (перелет) через территорию ЗАТО возможно при наличии разрешения на въезд в ЗАТО и выезд из него;
- передвижения и выбор места пребывания в ЗАТО, так как для реализации данного права необходимо разрешение на въезд и пребывание на территории ЗАТО;
- передвижения и выбор места жительства на территории ЗАТО, поскольку въезд и постоянное проживание в ЗАТО возможны при наличии соответствующего разрешения;
- выезда из ЗАТО в другое место на территории РФ или за ее пределы, которая возможна при наличии разрешения на выезд за пределы ЗАТО и (или) РФ.

Таким образом, закрытые административно-территориальные об-

разования — это важнейший для государства объект, представляющий повышенную опасность в силу функционирующих на его территории предприятий. Поэтому установление контрольно-пропускного режима — необходимая мера для обеспечения безопасности не только жители ЗАТО, но и всей страны.

На наш взгляд, следует дополнить положения Федерального закона от 14.07.1992 № 3297-1 нормами о модернизации условий и порядка финансирования поддержки закрытого административно-территориального образования из федерального и регионального бюджета, в т. ч. разработки и осуществления федеральных целевых программ, в которых предусматривается разрешение вопросов научно-технического, экономического и социально развития. Также следует определить перечень дополнительных государственных полномочий, передаваемых муниципальным органам закрытого административно-территориального образования, а также порядок их финансового обеспечения.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
2. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 // Российская газета. № 190. 26.08.1992.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
4. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.