

*И.В. Михеева*, доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой «Конституционное и административное право»  
*П.А. Чесноков*, студент кафедры «Конституционное и административное право»  
*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
Нижний Новгород (Россия)*

**Ключевые слова:** закрытые административно-территориальные образования; административная ответственность; меры принуждения.

**Аннотация:** Исследуются основания привлечения к административной ответственности за нарушение режима закрытого административно-территориального образования (ЗАТО). Обращается внимание на природу мер принуждения, обозначенных в инструкциях по обеспечению особого режима в каждом ЗАТО, принимаемых на муниципальном уровне уполномоченными органами и должностными лицами.

«Закрытость» территории закрытого административно-территориального образования (далее – ЗАТО) предполагается особым режимом безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО, охраны государственной тайны, включающим специальные условия проживания граждан. Заметим, что «закрытые зоны» существуют и на территории зарубежных государств. Степень их засекреченности порой такова, что исследователям остается лишь слагать мифы и выдвигать гипотезы [2; 3]. Одним из наиболее известных образований является так называемая Зона 51 в штате Невада, США. Именно там были проведены первые испытания атомной бомбы.

Законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность за нарушение требований особого режима закрытого административно-территориального образования. Бланкетная норма Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (п. 4 ст. 3) обращена, прежде всего, к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, где содержится санкция в виде административного штрафа (ст. 20.19). Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.19 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), а также должностные лица подразделения воинской части, органа управления внутренних войск Министерства внутренних дел РФ (п. 1 и п. 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Дела об этих административных правонарушениях рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ). В первой инстанции – мировыми судьями, а в апелляционной инстанции – районными/городскими судами (ч.1 ст.23.1 КоАП).

Судебная практика по данному вопросу столько же обширна, сколько и однообразна. Дело в том, что необходимость охраны государственной тайны и обеспечения безопасности функционирующих на территории ЗАТО организаций (объектов) предопределяет обязательность только санкционированного допуска на закрытую территорию. В этой связи большая часть совершаемых нарушений режима ЗАТО связана с несоблюдением требований пропускного режима (въезда/выезда) ЗАТО.

Так, постановлением мирового судьи признана виновной гражданка Ш., которая находилась по «адресу» в поселке Власиха Одинцовского района Московской области (территория ЗАТО) без пропуска, таким образом, особый пропускной режим контролируемой зоны ЗАТО. В качестве доказательств по делу судом рассматривались протокол об административном правонарушении, рапорт полицейского, справка на лицо по ИБД-Ф. При назначении наказания суд учел данные о личности виновной, обстоятельство смягчающее административную ответственность – признание вины и раскаяние, и назначил минимально возможное наказание в

виде административного штрафа в размере 3000 рублей [23]. Аналогичное постановление принято мировым судьей ЗАТО Шиханы Саратовской области в отношении гражданина П., совершившего без оформления соответствующих документов въезд на территорию ЗАТО Шиханы [21].

В судебной практике по данной группе дел встречаются такие основания привлечения к административной ответственности, как нахождение «...возле дома... без пропуска на жилую территорию ЗАТО» [22]; нарушение границ особого режима ЗАТО путем незаконного проникновения (пролез под ограждением, совершил подкоп); нахождение на территории ЗАТО после истечения срока действия временного пропуска [20] и т. п. Размер административного штрафа за подобные нарушения в большинстве случаев назначается в размере 3000 рублей. За повторное совершение однородного правонарушения сумма штрафа увеличивается до 3500 рублей [19] (встречается и сумма меньше).

Невыплата установленного постановлением мирового судьи административного штрафа в указанный срок (60 дней) является основанием для привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.25 КоАП РФ («Уклонение от исполнения административного наказания»). Так, постановлением мирового судьи Центрального округа г. Комсомольск-на-Амуре гражданину Л. по данной статье было назначено наказание в виде обязательных работ на срок 30 часов [15].

В действующей редакции КоАП РФ санкция ст. 20.19 КоАП РФ с марта 2015 года составляет 3000–5000 рублей (в предыдущей редакции – 100–1000 рублей). Между тем судьи назначают и наказание нижеуказанной суммы. Это можно наблюдать в Постановлении мирового судьи г. Вышнего Волочка Вышневолоцкого района Тверской области. Судья, признав гражданина А. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.19 КоАП, в качестве наказания назначил административный штраф в размере 500 рублей [16]. В данном случае речь идет о назначении административного наказания «ниже низшего предела», что, учитывая правовую позицию Конституционного суда РФ, не противоречит действующему законодательству [6; 7].

Иногда дела о нарушении особого режима ЗАТО направляются мировому судье с нарушением правил территориальной подсудности. Определением мирового судьи поступившие в таком порядке материалы дела передаются по подсудности другому мировому судье [17]. При рассмотрении дел с привлечением к административной ответственности по ст. 20.19 в апелляционной инстанции подавляющее большинство постановлений остаются без изменения, а жалобы – без удовлетворения [18]. Здесь следует заметить, что вопросы нарушения подсудности носят общий характер и не определяются спецификой дел о нарушении именно режима ЗАТО.

Привлечение нарушителей режима ЗАТО к административной ответственности осуществляется не только по ст. 20.19. В ряде локальных инструкций (по организации и осуществлению пропускного режима в ЗАТО, о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО, о порядке организации пропускного режима в контролируруемую зону ЗАТО, о въезде граждан в контролируемую зону ЗАТО и др.) специально может быть указано и на другие статьи КоАП РФ [10, п. 5.23; 11, п. 4.16–4.17]. При этом очевидным является ряд проблемных аспектов, связанных с локальной детализацией объективной стороны правонарушений (нарушение режима ЗАТО), а также с не совсем понятной природой мер принуждения, применяемых к нарушителям порядка санкционированного допуска на территорию ЗАТО.

В некоторых инструкциях предусматривается возможность привлечения к административной ответственности граждан не только по ст. 20.19 КоАП РФ, но и по ст. 18.9 КоАП РФ за противоправное преодоление контролируемой или запретной зон ЗАТО, самовольное проживание на территории города без разрешительных документов. По этой же статье к административной ответственности по инструкциям ЗАТО к административной ответственности могут быть привлечены граждане – владельцы квартир и квартиросъемщики, допустившие проживание у себя других граждан без оформления разрешительных документов. Иностранцы граждане в рамках нарушения ими особого режима ЗАТО могут быть привлечены к административной ответственности в соответствии со ст. 18.10 («Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ»), ст. 18.11 («Нарушение иммиграционных правил»), ст. 18.12 (Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в РФ») и подвергнуты выдворению с территории ЗАТО [9, п. 2.8].

В этой связи заслуживают внимания два момента. Во-первых, при создании на муниципальном уровне инструкций с правилами обеспечения «особого режима безопасного функционирования» на территории ЗАТО происходит несколько произвольное изложение норм о привлечении к ответственности за нарушение пропускного режима в ЗАТО. Санкции за правонарушения, предусмотренные статьями КоАП РФ – 18.8, 18.9, 18.11, жестче, чем те, что содержатся в ст. 20.19 КоАП РФ, поскольку в качестве дополнительного наказания применяется выдворение за пределы территории РФ.

При этом нарушение одних и тех же запретов может квалифицироваться по-разному в зависимости от субъекта правонарушения. Иностранец гражданин будет нести ответственность за административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а российский – за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Такое бессистемное перечисление норм КоАП РФ об ответственности за нарушения санкционированного доступа на территорию ЗАТО в условиях локальной детализации объективной стороны правонарушения, связанного с нарушением режима ЗАТО, представляется крайне нелогичным, поскольку ставит под сомнение, выносимое в отношении иностранного гражданина решение о привлечении к ответственности за нарушение пропускного режима в ЗАТО по статьям главы 18 КоАП РФ. Это подтверждается практикой обжалования судебных решений.

Во-вторых, санкции ряда указанных статей гл. 18 КоАП РФ предусматривают административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан. Даваемые в инструкциях по пропускному режиму уточнения о том, что граждане, допустившие нарушения особого режима в ЗАТО, могут быть «удалены»

сотрудниками Органов внутренних дел (далее – ОВД) за пределы контролируемой зоны [14, п. 9.2–9.3] или «выдворены» за пределы закрытого образования [8] в данном случае «не встраиваются» в закрепленную действующим российским законодательством систему мер административной ответственности

Выдворение с территории ЗАТО является не единственной мерой принуждения неясной природы. Например, за нарушения особого режима ЗАТО Снежинск гражданин, оформленный в установленном порядке для временного или постоянного пребывания (проживания) на территории городского округа может быть лишен права: а) пользования пропуском на срок до 1 года; б) периодического въезда на срок до 1 года; в) временного въезда [12, п. 10.7].

В Новоуральске жители города, нарушившие требования пропускного режима, могут быть лишены права пользования постоянным пропуском на срок до трех месяцев. В это же время иногородние граждане, нарушившие требования пропускного режима, лишаются пропуска сроком на один год (п. 43 Инструкции о пропускном режиме в контролируемые зоны ЗАТО г. Новоуральск). Граждане из числа иногородних, имеющих право на въезд в город, допустившие нарушение пропускного режима, не допускаются на территорию контролируемой зоны закрытого административно-территориального образования в течение одного года (п. 47 вышеупомянутой инструкции). Отдельно в соответствующих инструкциях указано, что жители «лишаются права пользования постоянным пропуском на срок до шести месяцев в случаях их задержания при: 1) попытке несанкционированного провоза в транспортном средстве постороннего лица (лиц) на территорию контролируемой зоны закрытого административно-территориального образования; 2) оказании содействия в проникновении постороннему лицу (лицам) на территорию г. Новоуральска; 3) передаче своего пропуска иному лицу» (п. 51 вышеупомянутой инструкции) [13].

Таким образом, наряду с мерами административной ответственности, предусмотренными санкциями статей КоАП РФ, к наказаниям за нарушение особого режима ЗАТО (например, нарушение пропускного режима), установленными инструкциями ЗАТО, добавляются такие меры принуждения, как: лишение права пользования пропуском (лишение пропуска) или периодического въезда (на определенный срок, как правило, до года), временного въезда, выдворение за пределы закрытого образования, не допущение на территорию контролируемой зоны закрытого административно-территориального образования и т. п. Эти меры по способу обеспечения правопорядка и целевому предназначению носят характер наказания, но не относятся к мерам юридической ответственности, выделяемым в доктрине и законодательстве. Трудно отнести эти меры и к обеспечительным, поскольку они применяются к правонарушителям, вина в нарушении режима ЗАТО которых уже установлена, а производство по делу об административном правонарушении завершено. Тем более что в рамках обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются меры административного принуждения, которые осуществляются в рамках федерального законодательства (доставление, административное задержание, привод, личный досмотр и досмотр транспортного средства и пр.). Их перечень содержится в 27 главе КоАП РФ.

Кроме того, некоторые исследователи находят противоречие пункта 16 утвержденных Постановлениями Правительства РФ Положений об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» с положениями КоАП РФ. В соответствии с п. 16 Положений граждане, нарушившие требования пропускного режима либо допустившие противоправное преодоление границы за-

претной и контролируемой зон закрытого образования, могут быть задержаны в порядке и на срок, установленные законодательством РФ [4; 5]. Однако высказывается мнение, что КоАП РФ не предусматривает «совершение данных действий в качестве административного правонарушения», в связи с чем «пункты 16 вышеназванных Положений применяться не могут» [1].

Данная позиция не бесспорна. Дело в том, что в соответствии со ст. 20.19 КоАП РФ нарушение установленного законом особого режима в закрытом административно-территориальном образовании влечет наложение административного штрафа. Согласно ч. 1 ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» особый режим безопасного функционирования организаций и/или объектов в закрытом административно-территориальном образовании предполагает, в т. ч. установление контролируемых и/или запретных зон по границе и/или в пределах указанного образования, а также ограничения на въезд и/или постоянное проживание граждан на его территории. Также сюда включается и установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании. Конкретизацию этих положений законодатель в полной мере возложил на Правительство РФ, предоставив ему право устанавливать порядок обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и/или объектов в закрытых административно-территориальных образованиях (ч. 2 ст. 3 указанного закона). Следовательно, нарушение пропускного режима либо порядка прохождения границ контрольной и/или запретной зоны включается в объективную сторону состава административного правонарушения, запрещенного ст. 20.19 КоАП РФ.

Таким образом, несмотря на то, что правовая регламентация вопросов нарушения режима ЗАТО присутствует во всех принятых на муниципальном уровне инструкциях по обеспечению особого режима в ЗАТО (включая порядок организации пропускного режима в контролируемую зону ЗАТО, въезд граждан в контролируемую зону ЗАТО и т. п.), можно отметить различие подходов к регулированию ответственности за нарушение административно-правового режима ЗАТО. Это касается, прежде всего, казуальности нормативно зафиксированных фактических оснований привлечения нарушителей пропускного режима к административной ответственности, а также вообще применяемых в каждом ЗАТО видов мер административного принуждения. Нормативные инструкции произвольно перечисляют нормы, на основании которых граждане могут быть привлечены к ответственности за нарушение установленных в ЗАТО «режимных» правил, а также дополняют представленную действующим российским законодательством ответственность за нарушение режима ЗАТО такими мерами принуждения, как выдворение за пределы территории ЗАТО, лишение права пользования пропуском, въезда на территорию ЗАТО, не допущение на территорию контролируемой зоны закрытого административно-территориального образования и т. п. Эти меры носят характер наказания, но не относятся к мерам ни административной, ни дисциплинарной, ни иного вида ответственности. Представляется логичным привести теоретическое обоснование и провести некоторую унификацию системы мер принуждения, обозначаемых в локальных инструкциях по обеспечению особого режима в каждом ЗАТО. Это позволило бы прояснить их неясную на сегодня природу.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Худякова И.В. ЗАТО: правовое значение, порядок создания и права граждан // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Вып. 4. Казань: Центр инновационных технологий, 2003. С. 539–549.
2. Jacobsen A. Area 51: an uncensored history of America's

top secret military. New York: Jenson Books Inc., 2011. 521 p.

3. Leahey C. Whitewashing war: historical myth, corporate textbooks, and possibilities for democratic education. New York: Columbia University, 2010. 161 p.
4. Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации: постановление Правительство РФ от 26.06.1998 г. № 655, ред. от 19.03.2014 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3180.
5. Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: постановление Правительство РФ от 11.06.1996 № 693, ред. от 29.04.2016 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 40. Ст. 4645.
6. По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт»: постановление Конституционного суда РФ от 17.01.2013 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. Ст. 304.
7. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд»», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики: постановление Конституционного суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.
8. Об утверждении инструкции по пропускному режиму в закрытое административно-территориальное образование Видяево: постановление Администрации ЗАТО поселок Видяево от 06.09.2011 № 686: ред. от 14.01.2013 // Вестник Видяево. 2011. № 28. С. 4–5.
9. Инструкция о порядке организации пропускного режима в контролируемую зону закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) город Мирный Архангельской области: утверждено 2012 г. // Официальный сайт МО Мирный. URL: [mirniy.ru/info/ads/2441-instrukciya-o-poryadke-organizacii-propusknogo-rezhima...html](http://mirniy.ru/info/ads/2441-instrukciya-o-poryadke-organizacii-propusknogo-rezhima...html).
10. Инструкция «О порядке обеспечения особого режима в ЗАТО Северск, на территории которого расположен Сибирский химический комбинат Министерства Российской Федерации по атомной энергии»: утверждено в 2013 г. // Законы о ЗАТО: сборник законодательных и нормативных актов о закрытых территориальных образованиях федерального агентства по атомной энергии. Екатеринбург: Раритет, 2012. С. 179–202.
11. Инструкция о въезде в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования – города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц И-ОР-039-2013 // Официальный сайт органов местного самоуправления Озерского городского округа. URL: [ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция...pdf](http://ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция...pdf).

12. Инструкция о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск. Приложение к приказу директора ФГУП «Российский Федеральный Ядерный Центр – Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е.И. Забабахина» от 30.08.2013 № 5034 // Снежинский городской информационный портал. URL: fsnz.susu.ru/media/file/OK/instrukciya...pdf.
13. О введении в действие Инструкции о пропускном режиме в контролируемую зону ЗАТО г. Новоуральск: постановление Администрации Новоуральского городского округа от 09.10.2013 № 2557-а; ред. от 15.04.2015 // Сборник официальных документов. 2013. № 37. Ст. 250.
14. Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области П.9.2-9.3: постановление Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016. № 290 // Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13.
15. Постановление мирового судьи судебного участка № 32 Центрального округа г. Комсомольск-на-Амуре от 19.02.2016г. № XXX/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
16. Постановление мирового судьи судебного участка № 2 города Вышнего Волочка Вышневолоцкого района Тверской области от 29.02.2016 г. № 5-73/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
17. Определение мирового судьи судебного участка № 94 Красногорского района Московской области от 2.03.2016г. № 5-119/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
18. Решение Омского районного суда Омской области от 3.03.2016 г. № 12-25/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
19. Постановление мирового судьи судебного участка № 50 Юрьянского района Кировской области от 9.03.2016 г. № 5-119/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
20. Постановление мирового судьи судебного участка № 26 города Вилочинск Камчатского края от 10.03.2016 г. № 5-259/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
21. Постановление мирового судьи судебного участка № 1 ЗАТО Шиханы Саратовской области от 15.03.2016 г. № 5-100/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
22. Постановление мирового судьи судебного участка № 310 Одинцовского судебного района Московской области от 15.03.2016 г. № 5-103/2016 // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.
23. Постановление мирового судьи судебного участка № 309 Одинцовского судебного района Московской области от 16.03.2016 г. № 5-165/16 «309СУ» // РосПравосудие: база данных судебной практики. URL: rospravosudie.com.

#### THE CLOSED TERRITORIAL FORMATIONS: ABOUT THE NATURE OF SANCTIONS FOR VIOLATION

© 2016

*I.V. Mikheeva*, Doctor of Law, D. Sc., Head of the Constitutional and Administrative Law Department  
*P.A. Chesnokov*, student of Constitutional and Administrative Law Department  
*National Research University "Higher School of Economics", Nizhny Novgorod (Russia)*

*Keywords:* the closed administrative-territorial formation (CATF); administrative responsibility; the coercion measures.

*Abstract:* The issue is devoted to the definition of the nature of the coercive measures established in the municipal acts and applied to the violator of the CATF regime and their ratio with measures of administrative responsibility established in the code of administrative offences.