



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. Здравцева, 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);

Лисица 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
Глава I	
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ	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
Глава II	
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ	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
Глава III	
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	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
Глава IV АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН	234
§ 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
Глава V АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	263
§ 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
Глава VI ОХРАНИТЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ЭКОНОМИКЕ.....	304
§ 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
Глава VII АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	408
§ 1. Режим водных объектов	408
§ 2. Режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации.....	423
Глава VIII ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ	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
Глава IX АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА	479
§ 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.....	479
§ 2. Соотношение административно-правовых режимов в государствах — членах Евразийского экономического союза	490
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	520

CONTENTS

ABBREVIATIONS.....	17
INTRODUCTION	18
Chapter I	
THEORETICAL ISSUES OF THE INSTITUTE	
OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES.....	37
§ 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
Chapter II	
ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES	
OF ENSURING PUBLIC AND PERSONAL	
SECURITY.....	82
§ 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
Chapter III	
ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES	
OF ENSURING STATE SECURITY	141
§ 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
Chapter IV	
ADMINISTRATIVE REGIME OF SPECIAL ECONOMIC ZONES	234
§ 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
Chapter V	
ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES OF ECONOMIC DEVELOPMENT STIMULATION	263
§ 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
Chapter VI	
PROTECTIVE ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES IN ECONOMY	304
§ 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 насекомых¹.

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

¹ 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 поддержаны¹. 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»², 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.

¹ 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.

² 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 недопустимо¹.

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),

¹ 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 подорвал 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 дела¹.

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.

¹ См., напр.: 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 опыт¹.

¹ 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 сфере¹. 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 бедствия².

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-

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

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

ческой опасности¹. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5–2% валового внутреннего продукта (от 675 млрд до 900 млрд руб.)². 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 РФ³.

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»⁴.

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

¹ 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.

² 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.

³ См.: Дмитриев А.В. Миграция. Конфликтное изменение. М., 2006.

⁴ 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 Федерации¹.

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 требованиям².

¹ 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.

² 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*¹.

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»².

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-

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

² 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 устройств¹. По данным Российской газеты, только в начале 2016 г. имело место также немало случаев незаконного использования оружия².

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»³.

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

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

² 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-iugozapade-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>).

³ 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.¹, установление неоправданно широкого круга фактических оснований казуального характера для привлечения к ответственности²; расши-

¹ 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); 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).

² 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»¹.

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>).

¹ 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/); 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/).

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 Федерации¹.

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 режимов², 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-

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

² 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 надлежущей 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»¹, 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 процедуры². 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-

¹ См. публикации В.Б. Рушайло, М.А. Рыльской, 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.

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

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