

УДК 342.9

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМАХ

Т. В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Дан теоретический анализ некоторых административно-правовых режимов. Автором обосновывается необходимость законодательного закрепления специального административно-правового режима особого правового положения.

***Ключевые слова:** административно-правовые режимы, режим чрезвычайного положения, режим особого правового положения.*

Государственное управление невозможно без административно-правовых режимов. Их необходимость обусловлена интересами граждан, потребностью обеспечения безопасности государства, защиты общественных отношений. Административно-правовые режимы решают проблемы как позитивного, так и негативного характера, обеспечивают устойчивое и эффективное государственное управление.

Административно-правовые режимы не только предусматривают ограничение прав и свобод граждан и возложение на них дополнительных обязанностей, расширение полномочий органов исполнительной власти, но и являются регулятором управленческих процессов. В связи с этим в 2010 – 2015 гг. появились принципиально новые административно-правовые режимы, которые основываются на привилегиях, льготах, преимуществах. Это такие режимы, как режим приграничного сотрудничества, режим свободного порта, режим промышленного кластера и др. Они предоставляют субъектам дополнительные права, гарантии, освобождают их от некоторых обязанностей, позволяют субъектам реализовывать свои интересы.

Но, как правило, потребность в административно-правовых режимах вызывается обеспечением безопасности личности и государства. Это особенно актуально, когда возникают экстраординарные ситуации природного, техногенного и биологического характера, а также социальные конфликты. Такие условия получили определение специальных административно-правовых режимов. Для них характерно использование специфических правовых средств, форм и методов государственного управления. В начале XXI в. были определены новые специальные режимы - режим контртеррористической операции, режим информационной безопасности, режим техногенной безопасности и др.

Развитие законодательства, регулирующего специальные административно-правовые режимы, идёт по следующим направлениям:

- устанавливаются дополнительные требования, касающиеся ограничений прав и свобод граждан;
- появляются дополнительные полномочия органов исполнительной власти и должностных лиц;
- усиливается административная ответственность за нарушение правовых режимов (например, за нарушение режима контртеррористической операции КоАП РФ предусматривает более длительный срок административного ареста).

Проблеме административно-правовых режимов в науке уделяли внимание такие ученые, как И.В. Гончаров, С.С. Маилян, А.В. Мелехин, В.Б. Рушайло, Ю.А. Тихомиров и др., которые исследовали специальные правовые режимы - чрезвычайного и военного положения.

Некоторые исследователи предлагают определить новый специальный правовой режим – особое положение, которое по жесткости и объему правоограничений значительно уступает мерам, используемым при режиме чрезвычайного и военного положения. Таким образом, об особом положении, как считает В.Б. Рушайло, можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное и военное положения не объявляются. Как полагает Д.Н. Бахрах, режим особого положения устанавливается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления¹. Так, 31 августа 2016 г. губернатор Приморского края принял постановление № 63-пг «О введении на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера» для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, произошедших на территориях Дальнегорского и Уссурийского городских округов, Кавалеровского, Анучинского, Дальнереченского, Лазовского, Михайловского, Ольгинского, Тернейского, Хасанского, Чугуевского, Шкотовского и Яковлевского муниципальных районов, согласно которому вводится административно-правовой режим, указанный выше как особое положение.

Перечень законодательства России, в той или иной степени затрагивающего вопросы защиты прав и свобод граждан в условиях экстраординарных ситуаций, относительно невелик: Федеральный закон от 28.12.2010 «О безопасности», Федеральные конституционные законы

¹ Цит. по: Румянцев Н.В. Организационно-правовая работа с личным составом органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб. 2004. С. 14.

«О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г., «О военном положении» от 30 января 2002 г., Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г., Федеральный закон от 21.12.1994 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Общий термин, которым в международно-правовой литературе и внутригосударственных нормативно-правовых актах принято обозначать ситуации чрезвычайного характера, носит название «кризисные ситуации». Так, Конституция Российской Федерации (ст. 56) закрепила существование института чрезвычайного положения, которое следует рассматривать в двух аспектах: как специальный административно-правовой режим и как правовой институт, т. е. совокупность юридических норм и принципов, регулирующих порядок введения в действие, поддержания и отмены чрезвычайного положения, а также иных, тесно связанных с этим общественных отношений. Это - публично-правовой институт, содержащий нормы конституционного, административного, финансового и международного права².

Этот специальный административно-правовой режим состоит из следующих частей: 1) формы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение (создание специальных временных органов исполнительной власти); 2) особого правового положения граждан и организаций; 3) специальных разрешительных и общеобязательных методов регулирования. Термин «чрезвычайный» означает: 1) эти меры могут применяться только в условиях чрезвычайного положения; 2) применяются также административно-правовые ограничения прав и свобод субъектов, на них налагаются дополнительные обязанности, а также изменяются полномочия и функции органов государственной власти и местного самоуправления.

Существуют два вида режима чрезвычайного положения: «социального» и «природно-техногенного» характера. Основной целью введения чрезвычайного положения является обеспечение защиты прав и свобод граждан, а также устранение угрозы безопасности основам конституционного строя. Но под определение чрезвычайного положения не подпадают ситуации внутренних вооруженных конфликтов, требующих особых мер для их урегулирования. В юридической литературе встречается и такое понятие, как «контртеррористическая операция». Учитывая общую теоретическую и правовую непроработанность проблематики в Российской Федерации, законодатель 6 марта 2006 г. принял Федеральный закон «О

² Кувырченкова Т. В. Конституционно-правовая защита прав человека в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006. С. 110 - 111.

противодействию терроризму», где дал определение контртеррористической операции. Контртеррористическая операция – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также минимизации последствий террористического акта, хотя в зарубежных источниках она определяется несколько по-другому³. Контртеррористическая операция также имеет свои особенности и не подпадает под понятие немеждународного вооруженного конфликта, требующего установления особого административно-правового режима для его урегулирования.

Таким образом, за пределами законодательного регламентирования до сих пор остаются ситуации, которые в международном праве получили определение вооруженных конфликтов немеждународного характера. Все это привело к тому, что под вопросом оказалась территориальная целостность России (Чеченские события 1990 – 2000 гг.), а ведь это один из признаков суверенного государства. Угроза территориальной целостности государства носила внутренний характер, но это является не меньшей проблемой, чем наличие внешней угрозы. Любое государство может столкнуться с такими чрезвычайными обстоятельствами, когда для обеспечения правопорядка на всей территории или ее части требуется применение особых организационно-правовых мер защиты прав и свобод граждан и ликвидации последствий этих экстраординарных ситуаций. Например, социальные конфликты (массовые беспорядки, создание и деятельность на территории субъекта Федерации незаконных вооруженных формирований и др). Для поддержания правопорядка в таких ситуациях требуются специальные, чрезвычайные меры, которые отличаются тем, что не только направлены в отношении лиц, допускающих правонарушения или преступления, а непосредственно затрагивают интересы всего населения, проживающего в регионе, ограничивая предоставленные ему права и накладывая дополнительные обязанности, а также отличаются масштабами угрозы для государства в целом⁴.

Для данных условий необходимо установление отдельного специального административно-правового режима, который можно обозначить как «режим особого правового положения». Законодательно нужно закрепить: обстоятельства введения указанного правового режима, права и свободы, которые могут быть ограничены при его

³ Кувырченкова Т. В. Защита прав человека в условиях внутренних вооруженных конфликтов: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2007. С. 22 – 23.

⁴ Там же. С.56 – 57.

установлении, механизмы защиты при нарушении прав и свобод, силы и средства, обеспечивающие этот административно-правовой режим.

Таким образом, мнение И.В. Гончарова, предлагающего «законодательно определить особый правовой режим, устанавливаемый в период действия вооруженного конфликта немеждународного характера, отличающийся по своим характеристикам от режима чрезвычайного положения природного, техногенного и экологического характера, режима чрезвычайного положения криминогенного характера; регламентировать создание и действие органов власти в данный период, правовое положение граждан и организаций, необходимые ограничения соответствующих индивидуальных и коллективных основных прав и свобод» является обоснованным. Данный административно-правовой режим, полагаем, должен быть законодательно закреплён отдельным федеральным конституционным законом.

Список литературы

1. Гончаров И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис...д - ра юр. наук. – М., 2004. 465 с.

2. Кувырченкова Т. В. Конституционно-правовая защита прав человека в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006. 186 с.

3. Кувырченкова Т. В. Защита прав человека в условиях внутренних вооруженных конфликтов: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2007. 88 с.

4. Румянцев Н.В. Организационно-правовая работа с личным составом органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб. 2004. 18 с.

⁵ Гончаров И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис...д-ра. юр. наук. М., 2004. 465 с.

ON THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME

T. V. Kuvyrchenkova

Tver State University

The article is devoted to theoretical analysis of some administrative-but-legal regimes. The author proves the necessity of legislative fixing the special administrative-legal regime of the special legal status.

Keywords: *legal and administrative regimes, the regime through-tremely provisions of the special legal regime of the situation.*

Об авторе

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета, (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

KUVYRCHENKOVA Tatiana - PhD, assistant professor of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st, 33.), E-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. К вопросу об административно-правовых режимах // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 1. С. 112 – 117.