

Мирошников Евгений Васильевич
кандидат экономических наук, доцент
кафедры административного права и процесса
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»

Россия, г. Белгород

Шляхова Алина Романовна
обучающийся
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»

Россия, г. Белгород

Ткачев Данил Дмитриевич
обучающийся
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»

Россия, г. Белгород

К вопросу о классификации административно-правовых режимов

Аннотация. В статье рассматривается проблема классификации административно-правовых режимов как важной составной части правовой системы государства. Авторы акцентируют внимание на отсутствии единого общепризнанного подхода к систематизации данных режимов в современной административно-правовой науке. Предлагаются различные классификационные критерии: степень отклонения от общего правового режима, функциональное назначение, объект правового регулирования, субъектный состав и территориальный масштаб действия. В работе подробно анализируются как стабильные (обычные), так и чрезвычайные режимы, охранительные, регламентирующие, ограничительные и мобилизационные режимы. Отдельное внимание уделяется правовому регулированию различных сфер: обороны и безопасности, здравоохранения, экологии, миграции и экономики. Подчеркивается значение классификации административно-правовых режимов как для научной теории, так и для совершенствования правоприменительной практики и подготовки кадров государственной службы.

Ключевые слова: административно-правовой режим, классификация, чрезвычайное положение, государственная безопасность, правовое регулирование, правопорядок, государственная служба, мобилизационная подготовка, административное право.

Miroshnikov Evgeny Vasilievich
candidate of economic sciences, Associate Professor
of the Department of Administrative Law and Procedure
Belgorod State National Research University
Russia, Belgorod

Shlyakhova Alina Romanovna
student
Belgorod State National Research University
Russia, Belgorod

Tkachev Danil Dmitrievich
student
Belgorod State National Research University
Russia, Belgorod

On the issue of classification of administrative and legal regimes

Abstract. The article addresses the problem of classification of administrative and legal regimes as an essential part of the legal system of the state. The authors emphasize the lack of a unified, universally recognized approach to systematizing these regimes in contemporary administrative law. Various classification criteria are proposed: the degree of deviation from the general legal regime, functional purpose, object of legal regulation, subject composition, and territorial scope. The paper provides a detailed analysis of both stable (ordinary) and extraordinary regimes, including protective, regulatory, restrictive, and mobilization regimes. Special attention is given to legal regulation in the fields of defense and security, healthcare, environmental protection, migration, and economy. The importance of classifying administrative and legal regimes is emphasized both for legal theory and for improving law enforcement practices and training civil service personnel.

Keywords: administrative and legal regime, classification, state of emergency, state security, legal regulation, rule of law, public service, mobilization preparation, administrative law.

Для понимания сущности административно-правового режима как формы правового регулирования в условиях, требующих особого порядка государственного управления, необходимо более детально остановиться на вопросе классификации административно-правовых режимов. Классификация позволяет систематизировать правовые явления, выявить общие черты и особенности различных режимов, определить направления совершенствования правового регулирования и его практического применения.

Административно-правовые режимы отличаются значительным многообразием, обусловленным как различиями в регулируемых общественных отношениях, так и спецификой задач, стоящих перед государством в соответствующих сферах. На сегодняшний день в административно-правовой науке отсутствует единая, универсальная классификация режимов, однако выработаны наиболее распространенные подходы, основанные на определенных критериях. Рассмотрим их поочередно.

1. По степени отклонения от общего правового режима.

Одним из базовых классификационных критериев является степень отклонения административно-правового режима от общих условий правового регулирования. На этом основании выделяются:

1) Обычные (стабильные) административно-правовые режимы, действующие на постоянной основе и обеспечивающие реализацию функций публичной власти в условиях нормативной стабильности. К таким режимам относятся, например:

- режим государственной службы;
- режим государственной тайны;
- лицензионный режим;
- режим охраны государственной границы;
- санитарно-эпидемиологический режим в стандартных условиях.

Обычные режимы характеризуются тем, что действуют на постоянной основе, в условиях нормативной стабильности и институциональной устойчивости. Они регулируют повседневные процессы государственного управления и служат инструментом обеспечения правопорядка, публичного контроля и надзора в стандартных ситуациях. Например, паспортный режим, который закреплен в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713) [17]. Этот режим предполагает обязанность граждан иметь паспорт, регистрироваться по месту жительства, а для органов внутренних дел – осуществлять контроль за соблюдением этих требований.

Еще одним примером является лицензионный режим, который регламентируется Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [15]. Данный режим ограничивает доступ к определенной деятельности

(например, в сфере медицины, охраны, энергетики), вводя обязательные требования к соискателям лицензии, контроль за соблюдением условий, возможность административного воздействия.

Также к данной категории относится режим охраны государственной тайны, который регламентирован Федеральным законом от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» [6]. Заключается в установлении определенного порядка доступа к секретной информации, ее использования, хранения и защиты. В рамках режима действуют системы допуска, обязательств о неразглашении, административных и уголовных санкций.

Особенности обычных режимов заключаются в их стабильности, отсутствии экстраординарных оснований для введения и минимальном ограничении конституционных прав, при том, что они могут устанавливать специальные процедуры, обязательства и запреты.

2) Чрезвычайные административно-правовые режимы, устанавливаемые в случае наступления особых обстоятельств (угрозы безопасности, стихийные бедствия, массовые беспорядки и пр.) и предполагающие временное усиление публично-правового воздействия. К ним относятся:

- режим чрезвычайного положения (Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [1]);

- режим военного положения (Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» [2]);

- режим контртеррористической операции (Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [14]);

- режим повышенной готовности и чрезвычайной ситуации (например, при пандемии COVID-19 согласно Указу Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 [16] и постановлению Правительства Российской Федерации от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» [18]).

Особенность чрезвычайных режимов заключается в возможности временного ограничения отдельных прав и свобод граждан, что допустимо лишь в пределах, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также при наличии юридически оформленного основания.

Это режимы, вводимые в условиях угрозы основам конституционного строя, общественной безопасности, жизни и здоровью населения. Они обладают временным характером, ограничивают отдельные права и свободы и требуют нормативно закреплённого порядка введения.

Режим чрезвычайного положения (ЧП) вводится в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [1]. Основаниями для его введения являются массовые беспорядки, стихийные бедствия, эпидемии, катастрофы и иные угрозы. Предусматривает:

- комендантский час,
- запрет на массовые мероприятия,
- ограничение свободы передвижения,
- временную цензуру средств массовой информации,
- привлечение вооружённых сил и внутренних войск.

Решение о введении ЧП принимает Президент Российской Федерации с уведомлением Совета Федерации. Ограничения должны быть соразмерными и временными.

Режим военного положения предусмотрен Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» [2]. Основаниями введения режима военного положения являются агрессия против России или непосредственная угроза нападения. Помимо ограничений, аналогичных режиму ЧП, предусматривает:

- мобилизацию,

- военное управление в регионах,
- усиленное регулирование экономики.

Режим контртеррористической операции (КТО) регулируется Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ [14]. Предусматривает:

- усиление полномочий Федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Росгвардии,
- ограничение въезда и выезда из зоны КТО,
- возможность проведения досмотров, обысков,
- применение оружия,
- частичную приостановку действия отдельных прав.

Режим повышенной готовности/чрезвычайной ситуации применяется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7]. Этот режим чаще применяется на практике (например, в период пандемии COVID-19) и вводится решением региональных или федеральных органов власти. Ограничивает работу организаций, передвижение граждан, вводит санитарный контроль.

Особенность чрезвычайных режимов – необходимость строгого соблюдения пропорциональности и временности ограничений, а также контроль со стороны законодательной власти и институтов гражданского общества.

2. По функциональному назначению.

Классификация по функциональному признаку отражает цели, ради которых вводится тот или иной административно-правовой режим. В данном случае различают:

1) Охранительные режимы, направленные на защиту правопорядка, безопасности, здоровья и других охраняемых законом ценностей. К ним относятся:

- антитеррористический режим,
- противопожарный режим (Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [8]),
- санитарный режим (в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [11]),
- режим охраны границы (Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» [5]).

– Охранительные режимы подразумевают введение предписаний по поведению граждан, усиленные надзорные полномочия, ответственность за нарушение санитарных, пожарных или иных требований.

2) Регламентирующие режимы, определяющие порядок осуществления определенных видов деятельности, допуска к ней, содержания и прекращения. К ним относятся:

- режим лицензирования;
- режим допуска к государственной тайне;
- миграционный режим (регулируется, в частности, Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [12]).

Целью регламентирующих режимов является детальное правовое оформление условий осуществления деятельности. Это:

- режим допуска к государственной службе (регулируется Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [13]),
- режим специального разрешения на занятие определенной деятельностью (лицензирование, аккредитация),
- режим предоставления субсидий или доступа к госзаказу.

Они направлены не столько на ограничение, сколько на упорядочивание и создание

нормативных рамок профессиональной или экономической деятельности.

3) Ограничительные режимы, устанавливающие дополнительные условия и запреты в целях охраны особых объектов или территорий:

- режим пограничной зоны;
- режим особо охраняемых природных территорий (Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [9]);
- режим зон с особыми условиями использования территорий.

Такие режимы включают запреты, ограничения и предписания, связанные с территорией или объектом. Примеры:

- режим закрытых административно-территориальных образований (Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» [4]),
- режим санитарной зоны,
- режим водоохранной зоны (Водный кодекс Российской Федерации [3]).

4) Мобилизационные режимы, обеспечивающие оперативное сосредоточение ресурсов и средств государства и общества для решения задач, возникающих в условиях угрозы. Наиболее яркий пример – мобилизационный режим, регулируемый Федеральным законом от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» [10].

Такие режимы обеспечивают привлечение ресурсов для обороны и безопасности и включают в себя мобилизационную подготовку предприятий, учет транспорта, оборудования, персонала, а также введение норм распределения материальных ценностей.

3. По объекту правового регулирования

Этот критерий позволяет выделить режимы по сфере или предмету правового воздействия:

- в области обороны и безопасности (режим военного положения, режим контртеррористической операции);
- в сфере здравоохранения (режим санитарной охраны, эпидемиологический режим);
- в экологической сфере (режим охраны особо охраняемых природных территорий, экологической безопасности);
- в сфере миграции (пограничный режим, миграционный контроль);
- в экономической сфере (таможенный режим, валютное регулирование, режим особых экономических зон).

Каждый из этих режимов охватывает уникальный круг общественных отношений, требует специфических правовых инструментов и организационных механизмов реализации.

В сфере обороны и безопасности режимы отличаются высоким уровнем централизации, ограничением доступа к информации, возможностью принудительного привлечения граждан (призыв, мобилизация). Такие режимы требуют обязательного указания на основания и процедуры, регулируются федеральными законами и подзаконными актами Президента и Правительства.

В сфере здравоохранения режимы отличаются гибкостью: могут быть как постоянными (санитарный контроль в аэропортах), так и временными (режим самоизоляции). Порядок устанавливается Роспотребнадзором, главными санитарными врачами, органами региональной власти.

Режимы экологической безопасности направлены на предотвращение или минимизацию вреда окружающей среде. Например, режим особо охраняемых природных территорий (Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [9]) включает запреты на промышленную деятельность, строительство, охоту и т.д.

4. По субъектному составу.

В зависимости от субъектов, к которым применяется режим, можно выделить:

–универсальные режимы, распространяющиеся на всех участников административно-правовых отношений (например, режим чрезвычайной ситуации);

–специальные режимы, устанавливаемые только в отношении определенных категорий субъектов (например, режим военной службы, режим государственной тайны для должностных лиц, лицензионный режим для хозяйствующих субъектов).

5. По территориальному масштабу действия административно-правовые режимы могут действовать:

– на всей территории Российской Федерации (например, режим военного положения);

– на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования (например, введение режима повышенной готовности на региональном уровне);

– на отдельных участках или объектах (режим закрытого административно-территориального образования, режим пограничной зоны).

Разнообразие территориального охвата режима требует дифференцированного подхода к его нормативному оформлению, координации полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти.

Проведение классификации административно-правовых режимов имеет не только научно-теоретическое, но и практическое значение. Во-первых, классификация позволяет выявить общие и специфические черты различных режимов, что важно для разработки универсальных моделей правового регулирования. Во-вторых, она способствует формированию четкой иерархии правовых актов, определяющих условия введения и реализации каждого из режимов. В-третьих, систематизация режимов необходима для подготовки кадров государственной службы, обеспечения единообразного правоприменения, а также для проведения правовой экспертизы нормативных актов и обоснования предложений по их совершенствованию.

Таким образом, классификация административно-правовых режимов представляет собой важный элемент правовой доктрины, позволяющий обеспечить целостное понимание этой правовой категории и формировать системный подход к ее изучению и применению. Она раскрывает многогранность административно-правовых механизмов, через которые государство реализует свою регулирующую и охранительную функцию в условиях, требующих особого порядка управления.

В зависимости от формы, назначения и сферы действия, административно-правовые режимы представляют собой дифференцированные правовые конструкции, позволяющие государству реализовывать регулятивную, охранительную и мобилизационную функции. Их подробная классификация и правовая детализация необходимы не только для научного анализа, но и для формирования устойчивой правоприменительной практики, ориентированной на соблюдение баланса между публичными интересами и индивидуальными правами.

Список источников

1. О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

2. О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №23. – Ст. 2381.

4. О закрытом административно-территориальном образовании : Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. – 1992. – № 190.

5. О Государственной границе Российской Федерации : Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Российская газета. – 1993. – № 84.

6. О государственной тайне : Закон РФ от 21 июля 1993 № 5485-1 // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 41. – Стр. 8220-8235.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
8. О пожарной безопасности : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.
9. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
10. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1014.
11. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.
12. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
13. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
14. О противодействии терроризму : Федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
15. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
16. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 14 (ч. I). – Ст. 2082.
17. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.
18. О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих : Постановление Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 6. – Ст. 674.