

# ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

## FEATURES OF THE FUNCTIONING OF SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

**O. Karpov  
A. Vyugina  
J. Nikulina**

*Summary.* Today, due to the spread of coronavirus infection (COVID-19) in the world, special administrative and legal regimes (emergency mode, state of emergency, high alert mode) are becoming important, which can be introduced both on the entire territory of the Russian Federation and in its individual subjects. The study examines the features of these regimes, as well as restrictions on the rights of citizens and legal entities arising in connection with their establishment. At the same time, the characteristic features of the legal institutions of the emergency regime in foreign countries are described, which allow to get an idea of the grounds for the introduction of special administrative and legal regimes and their legal consequences.

*Keywords:* emergency situation, legal regime, high alert regime, restrictions on rights, legal liability, state of emergency, special administrative and legal regime.

**Карпов Олег Вячеславович**

Старший преподаватель, Владимирский филиал  
РАНХиГС, г. Владимир  
okarp67@mail.ru

**Вьюгина Анна Андреевна**

Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир  
vuginaanna0@gmail.com

**Никулина Юлия Александровна**

Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир  
iuliia.nikulina.2001@mail.ru

*Аннотация.* На сегодняшний день, в связи с распространением в мире коронавирусной инфекции (COVID-19) важное значение приобретают специальные административно-правовые режимы (режим чрезвычайной ситуации, режим чрезвычайного положения, режим повышенной готовности), которые могут вводиться как на всей территории Российской Федерации, так и в отдельных её субъектах. В проведенном исследовании рассматриваются особенности данных режимов, а также возникающие в связи с их установлением ограничения прав граждан и юридических лиц. В то же время описываются характерные черты правовых институтов чрезвычайного режима в зарубежных странах, позволяющих получить представление об основаниях введения особых административно-правовых режимах и их правовых последствиях.

*Ключевые слова:* чрезвычайная ситуация, правовой режим, режим повышенной готовности, ограничения прав, юридическая ответственность, чрезвычайное положение, специальный административно-правовой режим.

**В** начале 2020 года весь мир, впервые в XXI веке, столкнулся с пандемией, вызванной быстрым распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). Отсутствие опыта борьбы с данным заболеванием, невозможность разработки прогноза дальнейшего развития ситуации, «пиковые» нагрузки на систему здравоохранения и нехватка ресурсов осложняли ситуацию как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Именно поэтому можно с уверенностью сказать: глобализация современного мира наглядно показала отсутствие каких-либо барьеров для столь опасной угрозы. Так как правовой механизм, направленный на предотвращение негативных последствий распространения инфекции, выработан не был, в большинстве стран органы государственной власти предпринимали всевозможные меры для снижения рисков заболеваемости коронавирусом, суще-

ственно ограничивая при этом права и свободы физических и юридических лиц. В создавшейся ситуации основной задачей компетентных органов управления Российской Федерации и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являлась разработка соответствующих юридических приемов, способов (в том числе и методов юридической техники), в целях: обеспечения высокого уровня защиты и безопасности граждан российского государства от чрезвычайных ситуаций, стабилизации обстановки в обществе и возвращения подавляющего большинства населения страны к привычному образу жизни.

В рамках использования специальных управленческих приёмов административное право предусматривает наличие особых административно-правовых

режимов, представляющих собой совокупность императивных норм, регулирующих определенную группу общественных отношений в сфере государственного управления. К данной категории общественных отношений относятся, например: общественные отношения в области охраны общественного порядка, в области обеспечения безопасности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др. [8, с. 209]. Специальные административно-правовые режимы могут вводиться компетентными органами в связи с выполнением функций государственного управления и реализации полномочий, связанных с защитой жизни и здоровья, прав свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Но вместе с тем указанные режимы предполагают установление определенных мер принудительного характера, введение запретов, предписаний, ограничивающих при этом общую правосубъектность физических и юридических лиц. При этом различные виды специальных административно-правовых режимов могут отличаться друг от друга степенью «жесткости» этих самых запретов и ограничений.

Так, например, в отличие от иностранных государств, которые использовали наиболее жесткие меры борьбы с коронавирусной инфекцией (COVID-19) в целях защиты жизни и здоровья населения, а именно: вводили режим чрезвычайного положения на всей территории государства или отдельной ее части (Италия, Казахстан, Сербия, США, Словакия, Эстония, Латвия, Испания и иные государства), в Российской Федерации на основании положений Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [3] было принято решение о введении режима повышенной готовности. В связи с этим рассмотрим широко используемые в сфере публичного управления административно-правовые режимы и их последствия более детально, чтобы четко понимать разницу между ними.

Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации представляет собой вводимый соответствующим органом государственной власти (в зависимости от масштаба чрезвычайной ситуации) вид чрезвычайного правового режима, предусматривающий применение на всей территории государства или отдельной ее части ограничительных мер в отношении физических и юридических лиц с целью предупреждения, предотвращения, минимизации вредных последствий той или иной ситуации чрезвычайного характера. В законодательное определение «чрезвычайная ситуация», закрепленное в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [3] в связи со сложившейся обстановкой в мире, связанной

с распространением коронавирусной инфекцией, было внесено соответствующее изменение. Теперь, чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [3]. Из этого следует, что расширен перечень оснований, возникновения и наличие которых позволяет идентифицировать определенную ситуацию, как ситуацию чрезвычайного характера, позволяющую вводить административно-правовой режим повышенной готовности со всеми вытекающими юридическими последствиями.

Административно-правовой режим повышенной готовности — это правовой режим функционирования органов государственного управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, устанавливаемый при наличии угрозы возникновения данной ситуации.

Нормативное закрепление институтов специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации начинается с Конституции [1], где в статье 56 указано о существовании режимов чрезвычайного положения. В федеральном конституционном законе от 30.05.2001 г № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [2] раскрывается данный административно-правовой режим. Дополняет его Федеральный Закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», описывающий режимы, призванные защищать население в чрезвычайных ситуациях [3].

Режим чрезвычайной ситуации следует относить к специальному режиму, призванному стабилизировать ситуацию, обеспечив порядок в государстве и обществе. Как указывает В.В. Гуцин, введение специальных режимов требует установление ограничений правоспособности как юридических лиц, так и физических, которые вводятся для обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом [7]. Функционирование общества в условиях режима чрезвычайной ситуации обеспечивается посредством введения в действие специализированных структур, организации взаимодействия между силами и средствами, общие усилия которых направлены на реализацию задач по защите как государства и общества в целом, так и отдельно взятой личности.

При введении режима повышенной готовности в Российской Федерации, а значит и ограничений

в соответствии с режимом, в обществе возникла дискуссия о правомерности данного решения. Ссылаясь на статью 55, 56 Конституции Российской Федерации, указывается на то, что только введение режима чрезвычайного положения разрешает ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Однако, помимо режима ЧП, в соответствии с федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», существует и другие виды режимов:

1. режим повседневной деятельности;
2. режим повышенной готовности;
3. режим чрезвычайной ситуации.

В части 10 статьи 4.1. данного закона указывается, что отдельные ограничения прав и свобод возможны без введения режима чрезвычайного положения, который в свою очередь может вводиться только при наличии следующих оснований:

- ◆ катастрофы техногенного и природного характера, чрезвычайные ситуации экологического характера, то есть это эпидемии, эпизоотии, стихийные бедствия, аварии техногенного и природного характера;
- ◆ попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата государственной власти или насильственная смена ее.

Органы государственной власти, руководствуясь Федеральным законом № 68, вправе без объявления чрезвычайного положения:

- ◆ вводить ограничения доступа граждан и транспорта на территорию, где возникает чрезвычайная ситуация;
- ◆ приостанавливать деятельность отдельных организаций, при условии наличия угрозы жизни и здоровью работникам данной организации или иным лицам, находящимся на территории;
- ◆ определять порядок использования средств связи, оповещения, транспортных средств, а также иного имущества.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [4] было закреплено новое полномочие Правительства Российской Федерации — вводить на отдельных территориях или на всей территории государства режим чрезвычайной ситуации или режим повышенной готовности. При введении таких режимов Правительству РФ предоставлено право на введение определенных ограничений, например: отмену проведения общественно-политических мероприятий (выборов, референдумов),

объявления моратория на ведение дел по банкротству и др. Новые полномочия были даны так же и исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации, которые наравне с Правительством РФ, могут вводить свои обязательные правила поведения для граждан и организаций соответствующих территорий.

На наш взгляд в Федеральном законе 01.04.2020 № 98-ФЗ недостаточно урегулированы некоторые вопросы, касающиеся введения административно-правового режима, в частности: не установлен конкретный перечень обстоятельств, при наличии которых возможно введение режима повышенной готовности; не указан исчерпывающий перечень ограничений, которые могут вводиться, а также не перечислены права, что подлежат ограничениям.

По нашему мнению, для обеспечения соблюдения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо более четкое регулирование данного вопроса. Еще одной проблемой видится двойственность: по действующему российскому законодательству здесь возможно пересечение как минимум двух специальных административно-правовых режимов: режима чрезвычайного положения и режима чрезвычайной ситуации. Так, в сложившейся ситуации есть основания для применения федерального конституционного закона, предполагающего введение режима чрезвычайного положения, где содержатся иные, более жесткие ограничения прав и свобод граждан, чем при режиме, используемым на данный момент в Российской Федерации. Отсюда вытекает необходимость законодательного разграничения данных режимов для более четкого правоприменения. Практически это может быть реализовано посредством правового урегулирования тех вопросов, о которых сказано выше.

Сложившаяся ситуация, связанная с распространением коронавирусной инфекции и введением режима повышенной готовности, потребовала и законодательных изменений. Соответствующие поправки были внесены в законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепившие новые юридические составы, предусматривающие административную ответственность за несоблюдение правил и запретов в связи с распространением COVID-19. Например, Кодекс об административных правонарушениях города Москвы (далее КоАП Москвы), куда были внесены поправки, в соответствии с которыми был введен упрощенный порядок привлечения к административной ответственности за новые составы правонарушений. Однако, на наш взгляд, изменения следовало сразу вносить на федеральном уровне, в единый кодифицированный акт (КоАП РФ), поскольку данная проблема действительно затрагивает интере-

сы всего государстве, а не отдельно взятого субъекта. Кроме того, при рассмотрении новых положений КоАП г. Москвы можно увидеть также объективное вменение вины, что препятствует реализации одного из основополагающих принципов: права на защиту [10, с. 32–35]. Никакими благими намерениями нельзя оправдать ситуацию, при которой нормативно-правовые акты субъектов РФ могут противоречить федеральному законодательству.

В процессе исследования нормативных правовых актов иностранных государств, важно отметить: как и в России, большинству из них известно два вида административно-правового режима осуществления государственной власти — обычный (при отсутствии опасных явлений) и чрезвычайный (в случае возникновения или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, в условиях которой невозможно нормальное функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления и общества). В зарубежных странах существует два основных правовых института, регламентирующих чрезвычайный режим — «институт военного положения» (в целях защиты государства и общества от внешней угрозы) и «институт чрезвычайного положения» (в целях защиты государства и общества от внутренней угрозы).

Обратимся к некоторым примерам. Так, например, в Конституции США 1787 года отсутствует подробная регламентация вопросов административно-правового режима так как законодательство четко не разграничивает его виды, сводя их к единому институту чрезвычайного положения [11, с. 144]. В соответствии с Законом о чрезвычайных ситуациях от 14 сентября 1976 года Президенту США принадлежит право введения чрезвычайного положения, как правило, на срок до одного года, с последующим его продлением (если есть необходимость) в случае истечения. Если решение об отмене или продлении не принято, действие правового режима чрезвычайного положения прекращается автоматически по истечении года с момента его объявления. Обстоятельства для введения данного режима в законе не закрепляются, так же, как и виды чрезвычайного режима. К подобным основаниям могут быть отнесены: стихийные бедствия, эпидемии, массовые беспорядки и угрозы национальной безопасности страны.

Режим чрезвычайного положения устанавливается специально изданным указом Президента США, в котором фиксируются основания его введения, территории и срок действия. После публикации документа в правительственном издании *Federal Register* глава государства и многие федеральные органы исполнительной власти наделяются чрезвычайными полномочиями, закрепленными в иных нормативных правовых актах

(например, подписанный Президентом США в марте 2012 года акт «О готовности ресурсов национальной обороны»). В марте 2020 года Дональд Трамп издал указ о введении на территории США общенационального режима чрезвычайного положения, согласно которому власти должны были помогать штатам в борьбе с коронавирусной инфекцией, были сняты ограничения в работе медицинских учреждений, чтобы принять максимальное число заболевших. В связи с введением специального административно-правового режима права и свободы граждан и юридических лиц с разной степенью жесткости ограничивались. Например, в штате Нью-Йорк гражданам запрещалось выходить из дома без необходимости. Жители могли посещать лишь продуктовые магазины, аптеки, медицинские учреждения, а также осуществлять выгул собак, с соблюдением социальной дистанции друг от друга в 6 футов (2 метра). В штате Нью-Джерси за нарушение режима физическим лицам грозил штраф в размере 1000 долларов или 364 дня тюрьмы. Для того, чтобы население осознало всю серьезность ситуации, на территорию штата вошли подразделения Национальной гвардии и был введен комендантский час с 8 часов вечера до 5 часов утра. Аналогичным образом дела обстояли и на западном побережье США — в Калифорнии местная полиция получила право привлекать граждан к административной и уголовной ответственности за халатное отношение к решению органов государственной власти принудительно защитить население от COVID-2019.

Что касается Европы, то, к примеру, в Испании существуют два административно-правовых режима: режим чрезвычайной ситуации и режим чрезвычайного положения. Режим чрезвычайного положения (или «estado de alarma») является исключительным режимом, предполагающим введение ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц и возложение на них дополнительных обязательств. Основной задачей данного режима является защита государства от внутренней или внешней угрозы. Режим чрезвычайной ситуации регламентируется ст. 116 Конституции Испании и Законом № 4 от 1 июня 1981 года «О чрезвычайном положении». Режим чрезвычайного положения считается введенным в Испании официально после одобрения решения Правительства Испании Конгрессом Депутатов и публикации соответствующего постановления в *Официальном Государственном Бюллетене* (BOE). При этом Правительство вправе вводить режим чрезвычайного положения на 15 дней, более продолжительный срок требует одобрение парламента. В соответствии с Постановлением Правительства Испании от 14.03.2020 № 463 (*Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*) в стране, также, как и во многих других государствах, был введен режим чрезвычайного положения в качестве меры про-

тивоедействия распространения коронавируса. Исходя из этого вводились следующие ограничения:

- ◆ Всем гражданам, находящимся на территории Испании, было предписано ограничить передвижение. Разрешено было выходить только в случае острой необходимости: покупки продовольственных, фармацевтических товаров; для посещения медицинских учреждений; для поездки на работу и выполнения служебных обязанностей; для оказания помощи и ухода за детьми, лицами пожилого возраста и иных случаях жизненной необходимости.
- ◆ Усилена охрана общественного порядка, особо важных стратегических и иных объектов.
- ◆ Приостановлена деятельность образовательных учреждений (занятия были отменены или проводились в дистанционном формате), торгово-развлекательных комплексов, театров, выставок, иных объектов с массовым скоплением людей.

## Введение

- ◆ комендантского часа с 23 часов вечера до 6 часов утра, действующего на всей территории государства (Органы местного управления могли изменить время начала действия комендантского часа с 22:00 до 00:00 и его конец с 5:00 до 7:00 утра)
- ◆ Ограничение на въезд и выезд лиц с территории каждого автономного сообщества (за исключением установленных Постановлением Правительства случаев)

## Введение

- ◆ карантина, осуществление масштабных санитарно-противоэпидемиологических мероприятий.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что процедура введения специальных административ-

но-правовых режимов в различных государствах может отличаться: по порядку введения, органам, уполномоченным на это, а также по устанавливаемым запретам и право ограничениям.

А в целом, по рассмотренному нами вопросу можно сделать следующий вывод: при определенных обстоятельствах использование органами государственной власти привычных методов и способов управленческой деятельности может быть не эффективным, именно поэтому применяются особые приемы управления, находящие свое выражение в рамках института специальных административно-правовых режимов, которые выступают в качестве средства предупреждения и ликвидации ситуаций чрезвычайного характера. Проведенный анализ особенностей функционирования специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации и зарубежных государствах обозначил ряд проблем, связанных с реализацией данного института в законодательстве и практической деятельности государственных органов. Нормативное регулирование административно-правовых режимов свидетельствует об их недостаточной проработанности как в нашей стране, так и за рубежом, что наглядно продемонстрировало стремительное распространение коронавируса. Именно поэтому необходимо конкретизировать нормы, регулирующие данные режимы, основания их введения, полномочия и компетенцию органов государственной власти, что позволит устранить пробелы в правовом регулировании деятельности государственных органов, обеспечивающих реализацию соответствующего чрезвычайного режима. Для того, чтобы государство было подготовлено к деятельности в чрезвычайных обстоятельствах, необходима тщательная проработка законодательства, регламентирующего деятельность органов государственной власти, общественных объединений, граждан в условиях чрезвычайного характера. Только после этого специальный административно-правовой режим будет иметь максимальный эффект [9, с. 47].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 31.01.2022)
2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102071299> (дата обращения: 31.01.2022)
3. Федеральный Закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560> (дата обращения: 31.01.2022)
4. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_349080/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349080/) (дата обращения: 31.01.2022)
5. Закон города Москвы от 1 апреля 2020 г. N6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года N77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года N45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». // [Электронный ресурс] — <https://duma.mos.ru> (дата обращения: 31.01.2022).

6. Болтанова Е.С. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / , А.А. Здоровцева, 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.
7. Гущин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
8. Зубач А.В. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / А.В. Зубач [и др.] — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 530 с.
9. Керимова С.Н., Тагирова А.Р. «Проблемы правового регулирования режимов чрезвычайного и военного положения в России» // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. Том. 32. Вып.1. — С. 43–47.
10. Никулин М.И., Рерих Л.А. Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. N12. С. 32–35.
11. Тхаркахо М.М. «О правовых институтах чрезвычайного режима в зарубежных странах» // Вестник Адыгейского государственного университета. 2005. — № 4. — С. 144–146.

© Карпов Олег Вячеславович ( okarp67@mail.ru ),

Вьюгина Анна Андреевна ( vuginaanna0@gmail.com ), Никулина Юлия Александровна ( iuliia.nikulina.2001@mail.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



г. Владимир