

Тема 3.4 Специальные административно- правовые режимы

Учебные вопросы:

- 1) Понятие, классификация и общая характеристика специальных административно-правовых режимов
- 2) Общая характеристика режима чрезвычайного положения
- 3) Режим охраны государственной границы Российской Федерации
- 4) Режим закрытых административно-территориальных образований
- 5) Паспортно-регистрационный режим

Понятие и общая характеристика административно-правовых режимов

- Для регулирования общественных отношений в сфере государственного управления используется большое количество административно-правовых средств, составляющих механизм правового регулирования. В силу объективных причин (чрезвычайные, экстраординарные ситуации, с одной стороны, и определенные сферы жизнедеятельности, требующие повышенного внимания и особенностей регулирования, - с другой) государство и общество заинтересованы в действенных инструментах контроля и воздействия. Одним из такого рода инструментов является **правовой режим**.



Правовой режим – это:

- комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств;
- совокупность способов, методов и типов правового регулирования, характеризующих особенности и характер правового воздействия и складывающихся внутри каждой отрасли права.



Правовые режимы включают в себя:

- ***Юридическую сторону*** (Порядок введения, срок, систему правил, уполномоченные органы)
- ***Фактическую сторону*** (Реальное осуществление режимных норм, деятельность уполномоченных органов)



Правовые режимы призваны решить 2 задачи

- недопущение негативных для общества и государства последствий, обусловленных чрезвычайными ситуациями природного, социального и техногенного характера
- в случае возникновения негативных для общества и государства последствий чрезвычайных ситуаций природного, социального и техногенного характера обеспечить преодоление последствий указанных чрезвычайных ситуаций, минимизацию ущерба, помощь пострадавшим.



Правовой режим характеризуется

- особым социальным статусом регулируемых им общественных отношений
- использованием особой правовой материи, закрепляющей принципы, формы и методы деятельности, права и обязанности субъектов



Основные признаки правовых режимов:

- Установление и обеспечение его государством
- Назначение – обеспечение безопасности, ООП, функционирования объектов
- Специальная правовая база
- Специальные средства регулирования
- Наличие цели специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений
- Строгая система контроля и надзора за соблюдением режимных правил



Административно-правовой режим

- это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции. Часть административно-правовых режимов относятся к специальным режимам



Специальный административно-правовой режим

(САПР)

- это ограниченный в пространстве и во времени особый порядок деятельности государственных и общественных структур, используемый в условиях чрезвычайных ситуаций для нормализации обстановки и преодоления последствий среды, внутри которой он существует, а также основные характеристики их взаимодействия.



Характерные черты САПР

- Это самостоятельный институт АП
- Баланс прав и обязанностей субъектов АП по отношению к обычному состоянию смещается в сторону усиления полномочий ОИВ
- В каждом САПР возможно ограничение прав и свобод и возложение дополнительных обязанностей
- САПР – это вынужденная мера
- В рамках того или иного САПР запрещено ограничение естественных прав человека



Система специальных средств, регулирующих

АПР

- правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах
- уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделяемые полномочиями формировать или поддерживать соответствующий режим
- детальная операционная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой



- строгая система контроля и ответственности за деятельностью в рамках административно-правового режима;
- более широкое применение ограничительно-разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права;
- наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств



Гарантии административно-правового режима:

- * Юридические гарантии
- - правовые средства выявления, предупреждения, пресечения правонарушений, защиты от правонарушений, юридическую ответственность за невыполнение режимных правил.
- * Организационные гарантии:
- - порядок наделения соответствующих должностных лиц необходимыми полномочиями, порядок управленческой деятельности, кадровые ресурсы.
- * Материально-технические гарантии:
- - материально-технические меры защиты и обеспечения режимных правил



Классификация правовых режимов

- *** По сфере действия:**
- а) международно-правовые режимы (использования сил ООН);
- б) внутригосударственные режимы.
- *** По способам административно-правового регулирования**
- а) дозволительный
- б) разрешительный
- в) запретительный



- * ***По подведомственности***
- а) федеральные режимы
- б) региональные режимы
- в) местные
- * ***По особенностям носителя режима***
- а) территориальные режимы
- б) объектовые
- в) режимы обращения с предметами, повышенную общественную опасность



- * ***По времени действия***
- а) постоянные режимы
- б) временные режимы
- * ***По предмету регулирования***
- а) природоохранные режимы
- б) режимы обеспечения государственной безопасности
- в) режимы охраны общественного порядка
- * ***По юридическим свойствам***
- а) ординарные режимы
- б) экстраординарные режимы



Общая характеристика режима чрезвычайного положения (ЧП)

- Установлению чрезвычайных правовых режимов всегда предшествует возникновение и негативное, нередко бурное, разрушительное, опасное для личности, общества и государства, развитие чрезвычайных обстоятельств социально-политического, криминального или военного характера, а также чрезвычайных ситуаций природного, биолого-социального и техногенного характера, требующих незамедлительного федерального и регионального вмешательства, адекватных решительных действий правоохранительных органов, специальных служб и силовых структур с применением необходимых сил и средств, формируемых в соответствующие группировки, нередко межведомственные.



Так, к основным внутренним угрозам Российской Федерации относятся:

- **Так, к основным внутренним угрозам Российской Федерации относятся:**
- **противоправная деятельность экстремистских, националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений**
- **планирование, подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти**



- создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований;
- незаконное распространение (оборот) на территории РФ оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств
- организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих национальной безопасности РФ



Основными внешними угрозами являются

- территориальные претензии к Российской Федерации
- вмешательство во внутренние дела РФ
- попытки игнорировать (ущемлять) интересы РФ в решении проблем международной безопасности
- наличие очагов вооруженных конфликтов
- расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности РФ



Отличительными чертами особых правовых режимов являются:

- основаниями их установления являются 2 обязательных условия: фактические (чрезвычайная ситуация определенного вида) и юридические (наличие заблаговременно принятого ФКЗ или ФЗ);
- первичным и основным источником их формирования являются нормы международного права;
-) они носят комплексный характер и одновременно могут содержать в себе несколько специальных правовых режимов (отраслевых, функциональных), отменять или ограничивать их действие;



-) их введение прямо или косвенно предусматривается текстом Конституции РФ и конкретизируется специальным федеральным законодательством;
- правом на их введение обладает только Президент РФ своим указом в рамках реализации конституционных полномочий главы государства и Верховного главнокомандующего;
-) более высокий характер угроз определяет конституционное право государства на возможность ограничения ряда основных прав и свобод физических и юридических лиц



Чрезвычайное положение

- это вводимый в соответствии с Конституцией это вводимый в соответствии с Конституцией РФ и Законом о ЧП на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.



- ***Целями введения ЧП*** являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ.
- Введение ЧП является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ.



Дополнительные меры и временные ограничения
при введении ЧП по обстоятельствам
общественного характера:

- введение комендантского часа
- ограничение свободы печати и других средств массовой информации
- приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений
- проверка документов
- выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим ЧП



На территории, на которой введено ЧП,
указом Президента РФ может вводиться
особое управление этой территорией
путем создания:

- а) временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;
- б) федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.



А) Временный специальный орган управления территорией:

- - действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ
- - руководитель назначается Президентом РФ
- - комендант территории переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией
- - данному органу могут быть переданы полностью или частично полномочия ОИВ субъекта РФ и ОМСУ



- федеральный орган управления территорией:
- - создается если временный специальный орган управления не обеспечил достижения целей введения ЧП
- - действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ
- - руководитель назначается Президентом РФ
- - осуществление полномочий ОГВ субъекта РФ и ОМСУ приостанавливается
- - комендатура входит в структуру федерального органа управления территорией,



Режим охраны государственной границы
Российской Федерации

- Положения правовых режимов РФ в сфере защиты и охраны государственной границы тесно связаны с опытом международного сообщества, которое решает проблемы ***обеспечения глобальной безопасности***



Административно-правовой режим защиты и охраны государственной границы

- это системная совокупность правовых норм и организационных мер, которые обеспечивают в конкретных сферах общественных отношений определенный, в наибольшей степени отвечающий интересам защиты и охраны государственной границы порядок деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, а также порядок поведения отдельных граждан.



- - порядок использования воздушного пространства (пролет над территорией)
- - территориальных вод (вылов рыбы и морепродуктов)
- - космоса
- - международных проливов
- - эфира
- - отдельных территорий суши
- - противодействие террористической, радиационной, военной, экологической и других видов опасности.



Среди правовых режимов охраны государственной
границы выделяются:

- ***А) Общие (универсальные) режимы***
- (режимы различных отраслей права)
- ***Б) Производные (специальные)
режимы***
- (режимы специальных процессов, видов деятельности, специальных объектов (предметов) и территорий).



Необходимость института САПР в рассматриваемой сфере государственной деятельности РФ обуславливается наличием:

- а) существующей реальной опасности вооруженных конфликтов;
- б) противоправной деятельности трансграничных преступных организаций;
- в) подрывных акций со стороны разного рода экстремистских и террористических групп, наркобизнеса;
- г) терроризм, организованная преступность, коррупция;
- д) социальные конфликты;
- е) природные и техногенные катаклизмы



Эффективность защиты и охраны
государственной границы
зависит от следующих факторов:

- а) наличия качественной правовой основы деятельности субъектов обеспечения пограничной безопасности
- б) умения использования на практике юридического инструментария;
- в) надежного закрепления режима охраны границы; наличия достаточного количества сил и средств;
- г) создания специальных федеральных служб РФ
- д) успешного взаимодействия специальных служб между собой



Основные элементы защиты и охраны
Государственной границы:

- а) режима Государственной границы;
- б) пограничного режима;
- в) режима в пунктах пропуска через границу;
- г) особых полномочий пограничных органов ФСБ, ВВС и Военно-Морского Флота.



Основные способы и методы охраны
государственной границы РФ

- проведение войсковых, оперативных, инженерных, режимных и погранпредставительских мероприятий в пределах пограничной зоны, в пунктах пропуска через государственную границу, в административных районах, прилегающих к границе, а при необходимости и за их пределами.



- Режим государственной границы - это урегулированный законодательством порядок содержания государственной границы, пересечения ее лицами и транспортными средствами, пропуска их через государственную границу, перемещения через границу товаров и животных, а также решения других вопросов.



- **Пограничный режим** - это система правил, регламентирующих порядок въезда, временного пребывания, проживания, передвижения граждан России и иных лиц, производства работ в пограничной полосе, учета и содержания на пристанях, причалах и в пунктах базирования самоходных и несамоходных судов и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения в территориальных и внутренних водах России, в российской части пограничных рек, озер и иных водоемов.



- **В) Режим в пунктах пропуска через государственную границу** - это система организационных и правовых норм, регламентирующих порядок пребывания и передвижения в этих пунктах лиц, транспортных средств, грузов и животных, а также другой деятельности, связанной с пропуском через государственную границу перечисленных выше объектов.



Виды пунктов пропуска через государственную границу:

- **По видам транспортных средств, пересекающих государственную границу:**
 - - железнодорожные - автомобильные
 - - морские - речные - авиационные
- **По характеру транспортных перевозок:**
 - - грузовые - пассажирские - грузопассажирские
- **По степени удаленности:**
 - - находящиеся в пределах пограничной полосы
 - - расположенные вне этих пределов
- **По государственно-правовой принадлежности лиц, пропускаемых через Государственную границу России:**
 - - открытые для пропуска иностранных граждан
 - - закрытые для их пропуска
- **По территориальному положению мест осуществления контроля:**
 - - расположенные в пределах предприятий транспорта
 - - находящиеся отдельно от них



В практике пограничных органов встречаются 3
вида задержания:

- ***Физический захват***
- ***Административное задержание***
- ***Уголовно-процессуальное задержание***



Режим закрытых административно-территориальных образований

- **ЗАТО** - это имеющие органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.



*ЗАТО находится в ведении федеральных органов
государственной власти по вопросам:*

- а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель
- б) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- в) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов



Особый режим безопасного функционирования
предприятий
и (или) объектов в ЗАТО включает:

- а) установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- б) ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;
- в) ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- г) ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности
- д) ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане



Паспортно-регистрационный режим

- Одним из необходимых косвенных рычагов государственного регулирования ряда общественных отношений, где возникает необходимость в государственном контроле, является *институт регистрации*.
- Режимное регулирование позволяет гарантировать надлежащее развитие управленческих правоотношений



Одной из важнейших задач института регистрации является учет населения. На практике встречаются его различные виды:

- **Текущий оперативный (статистический) учет**
- **Персональный, или адресный, учет**



Возможности регистрационного учета:

- - способствуют восстановлению семей, помогая разыскивать граждан, утративших связь с родственниками;
- - данные статистического и персонального учета граждан позволяют органам ГО составлять планы эвакуации населения и проведения иных мероприятий,
- - учеты необходимы военным комиссариатам и другим органам Министерства обороны России для работы с призывниками и военнообязанными лицами.



- **Паспортная система** – это комплекс административно-правовых норм, а также мероприятий, при помощи которых государство ведет учет населения, его размещение в городах и иных пунктах страны, помогает бороться с антиобщественными элементами, а также строится адресно-справочная служба.



Основными задачами паспортной системы являются следующие:

- а) обеспечить граждан основным документом, который позволяет им осуществлять многие важные права
- б) обеспечить учет граждан
- в) способствовать борьбе с преступностью
- г) способствовать рациональному размещению населения на территории страны



- **Паспортный режим** - это совокупность норм и правил паспортной системы, устанавливаемых государством и действующих на территории той или иной местности в зависимости от их социально-экономических и иных особенностей



Субъектами правоотношений в рамках паспортно-регистрационной системы являются:

- - государство в лице уполномоченных на органов
- - граждане Российской Федерации
- - иностранные граждане и лица без гражданства.



- **Паспортно-регистрационная система** - это совокупность общественных отношений, которые регламентируются нормами административного права, возникающих между ФМС и гражданами, связанных с порядком выдачи, замены, учета и хранением паспортов граждан РФ, а также совокупность общественных отношений, урегулированных нормами различных отраслей права, возникающих между органами регистрационного учета и гражданами в связи с их регистрацией по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

