



ТЕМА №11
«СПЕЦИАЛЬНЫЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ»

Вопросы:

- 1. Понятие, назначение и правовые основания специальных административно-правовых режимов;**
- 2. Виды административно-правовых режимов и их характеристика;**
- 3. Субъекты, реализующие специальные административно-правовые режимы, и их полномочия;**
- 4. Общая характеристика процедур введения и осуществления специальных административно-правовых режимов.**



НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

- 1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
- 2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ.
- 3. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. 03.07.2016) // Российская газета. 02.06.2001. № 105.
- 4. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
- 5. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД и ВС, 20.08.1992, № 32, Ст. 1915.
- 6. Закон РФ от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. 15.07.2016) // Ведомости СНД и ВС, 29.04.1993, № 17, Ст. 594.



ВОПРОС 1. ПОНЯТИЕ, НАЗНАЧЕНИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Административно-правовой режим – это комплекс государственно-управленческих и административно-правовых мер, существенно отличающихся от тех, которые применяются органами государственной власти и в их числе органами власти исполнительной в нормальных (обычных) условиях функционирования.



Основными признаками специального административно-правового режима являются:

- Сфера их применения- они устанавливаются в сфере деятельности публичной администрации
- Предписания, образующие режимные правила, как правило, состоят из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм.
- Обязательными субъектами особых правовых режимов являются исполнительные органы публичной власти
- При регулировании правоотношений, возникающих между населением и публичной администрацией по поводу соблюдения режимных правил нарушение правил режима влечет за собой меры дисциплинарного и административного принуждения 1 .



ИНСТИТУТ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Институт специальных административно-правовых режимов представляет собой систему императивных норм административного права, регулирующие общественные отношения в сфере деятельности органов публичной власти по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности в особых условиях функционирования. Специальные административно-правовые режимы устанавливаются там, где **неэффективен обычный порядок реализации юридических средств**, где требуется собрать правовой инструментарий в единый комплекс процессуальных форм, контрольно-надзорных функций, мер принуждения, действующих в определенном направлении предупреждения, охраны, защиты.



Это достигается при помощи следующих средств:

- ❑ дополнительные запреты и обязывания, причем режим не просто ограничивает какое-либо поведение, а предусматривает превентивный контроль за исполнением этого требования;
- ❑ специальные административные меры, направленные на
- ❑ установление и поддержание режимных правил – государственная экспертиза, государственная регистрация; разрешительный способ или тип реализации прав и свобод, выполнение хозяйственной деятельности, предполагающий предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществлять те или иные права. Такой порядок зачастую связан с должностным усмотрением лица, которое может отказать в выдаче разрешения, если посчитает это нецелесообразным;
- ❑ система контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими и юридическими лицами, а также должностными лицами



ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

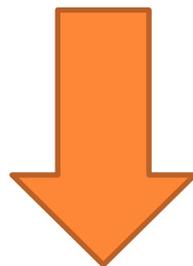
Задачи специальных административно-правовых режимов непосредственно определяются целями, это:

- ✓ обеспечение *конституционной безопасности* при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и не зависимости государства;
- ✓ обеспечение *функционирования объектов*, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение;
- ✓ определение *порядка реализации прав и обязанностей*, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные мероприятия;
- ✓ установление *порядка пользования предметами*, представляющими повышенную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну;
- ✓ *обеспечение, охрана и защита* прав граждан в особых условиях;
- ✓ *нормализация обстановки*, устранение возникшей угрозы;
- ✓ *создание условий* для эффективной деятельности органов государственной власти и др;



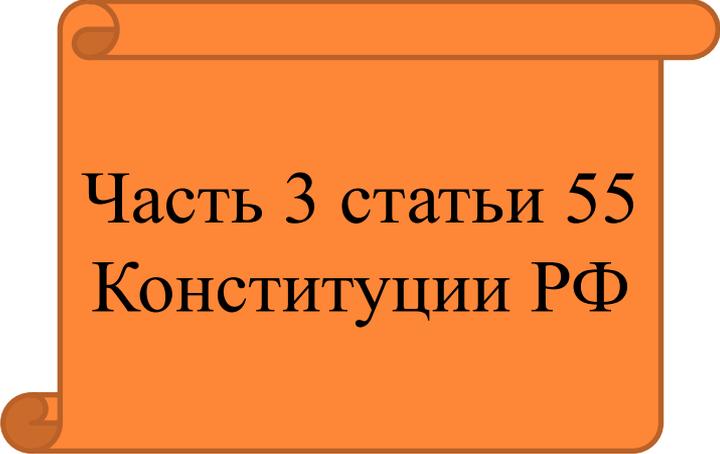
ПРАВОВАЯ ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Правовой основой специальных правовых режимов является система действующих нормативных правовых актов. Общие вопросы регулирования режимов нашли свое закрепление в Конституции РФ.

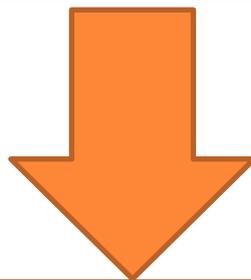


Часть 3 статьи 55
Конституции РФ





Часть 3 статьи 55
Конституции РФ



Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.



ОБЪЕКТАМИ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

В широком смысле объектами специальных административно-правовых режимов выступают общественный порядок и общественная безопасность, их поддержание и укрепление в особых условиях. Так, например, объектом военного положения является защита суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации. Объектом режима ЗАТО выступает общественный порядок и общественная безопасность на определенных территориях. Объектом режима секретности является порядок обращения с информацией, составляющей государственную тайну.



ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ САПР

- ▣ *В широком смысле режим* – это «способ управления, совокупность административных мероприятий»
- ▣ Многие правовые режимы законодатель *определяет как комплексные*, используя категории «особый правовой режим», «особый режим», «специальный режим охраны». Тем самым подчеркивается, что, *во-первых*, в конструировании этих режимов принимаю участие нормы нескольких отраслей права – конституционного, административного, международного, муниципального, финансового права, а *во-вторых*, эти режимы затрагивают различные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования.



ПРИНЦИПЫ САПР

Принципы САПР:

Принцип законности. Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан, юридических лиц и организаций в рамках введения и реализации специальных административно-правовых режимов должна осуществляться в четком соответствии с положениями действующих законов.

Принцип неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. Согласно части 2 статьи 17 Конституции РФ, «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в исключительных случаях, в том числе в рамках реализации специальных административно-правовых режимов. Однако, ряд прав и свобод не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах

Принцип гласности. Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления при осуществлении специальных административно-правовых режимов должна быть открытой и доступной для граждан. Доступной и открытой должна быть информация о принимаемых временных мерах и ограничениях.



Принцип равенства. Согласно статье 19 Конституции РФ все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений.

Принцип адекватности и соразмерности применяемых в рамках специальных административно-правовых режимов мер и временных ограничений. Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения.



ВОПРОС 2. ВИДЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Административно-правовые режимы широко распространены в сфере *публичного управления* и отражают многообразие выполняемых органами исполнительной власти задач и функций. Классификация САПР призвана помочь законодателю **систематизировать** имеющийся в распоряжении органов власти административно-правовой инструментарий, с тем, чтобы своевременно реагировать на возникновение различных нетипичных ситуаций, осуществлять адекватное и комплексное регулирование территорий и объектов, имеющих особый социальный статус.



В зависимости от подведомственности САПР могут быть разделены на три группы:

1. федеральные режимы, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти;
2. региональные режимы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов Федерации;
3. местные режимы, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований.



В зависимости от объекта-носителя выделяют:

1. Территориальные режимы – режим закрытого административно-территориального образования, военного положения, карантин, режим исключительной экономической зоны, континентального шельфа, лечебно-оздоровительных местностей;
2. Объектные режимы водохранилища, режим придорожных полос федеральных автомобильных дорог, режим ИВС, СИЗО, ИТУ; режим обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение
3. Режим оружия, наркотических, веществ, ядов, документов, содержащих государственную тайну, паспортный режим;
4. функционально-деятельностные режимы – режим деятельности органов МЧС РФ, противопожарный режим, эвакуационный режим, режим контртеррористической операции, таможенный режим.



По предмету регулирования САПР подразделяются на:

1. природоохранные режимы (заповедников, национальных и природных парков, лечебно-оздоровительных местностей и курортов);
2. режимы обеспечения государственной безопасности (государственной границы, защиты государственной тайны, военных объектов, порядка выезда из России и въезда в Россию); режимы охраны общественного порядка (чрезвычайное положение).



По критерию юридических свойств режимы можно подразделить на:

1. ординарные;
2. экстраординарные

Это особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организаций, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий.



В зависимости от целевой направленности режимы подразделяются на:

1. административно-распорядительные (режим управления государственным имуществом, режим предоставления публичных услуг и т.д.);
2. административно-охранительные (таможенный режим, пограничный режим).

В зависимости от времени действия выделяются режимы:

1. постоянные (паспортный режим, режим секретности);
2. временные (режим чрезвычайного положения, режим военного положения и др.).



ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Согласно ст. 87 Конституции РФ военное положение вводится Президентом в случае агрессии против России или угрозы такой агрессии, с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Военное положение - это особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.



ГРУППЫ СИСТЕМНЫХ МЕР ПРИ ВОЕННОМ ПОЛОЖЕНИИ

В качестве основного элемента режима военного положения выступает система мер и временных ограничений, которые условно можно разделить на две группы:

- 1) меры, которые применяются только на территории, на которой введено военное положение;
- 2) меры, которые могут применяться как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.



ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

- 1) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 2) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.
- 3) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа административного надзора, его должностных лиц;
- 4) ответственность органов административного надзора, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении административного надзора;
- 5) недопустимость взимания органами административного надзора с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение надзорных мероприятий;



ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Чрезвычайное положение - это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях. Режим чрезвычайного положения *допускает* установленные Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.



Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»

устанавливает, что чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.



ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения подлежит *незамедлительному обнародованию* по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, *не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток*. По истечении указанного срока чрезвычайное положение считается прекращенным, если оно не продлено указом Президента. Президент вправе отменить свой указ о введении чрезвычайного положения, если были устранены обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения.



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНИЦЫ

Режим Государственной границы включает в себя правила:

- содержания Государственной границы;
- пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;
- пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
- разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил



ПАСПОРТНЫЙ РЕЖИМ

Паспортный режим – это установленный порядок функционирования органов государственной власти по выдаче гражданам паспортов (видов на жительство) и регистрационному учету граждан по месту пребывания и по месту жительства.

Среди многочисленных документов, которые имеют российские граждане, особую роль играет паспорт. Он является основным документом, удостоверяющим личность. В соответствии с положением о паспорте гражданина Российской Федерации его **обязаны** иметь все россияне, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории России. В паспорте содержатся такие сведения о личности как, фамилия, имя, отчество, пол, дата и место рождения. Кроме того, в паспорте производятся обязательные отметки и записи о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета, об отношении к воинской обязанности, о регистрации и расторжении брака, о детях, не достигших 14-летнего возраста, о ранее выданных основных документах, удостоверяющих



Срок действия паспорта **органичен**: от 14 лет – до 20-летнего возраста; от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста; от 45 лет – бессрочно. По достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

На граждан России паспортный режим возлагает **две главные обязанности**:

- Иметь паспорт и соблюдать правила регистрационного учета. Обязанность иметь паспорт означает обязанность получить паспорт, заменить его, хранить, сдавать.
- Второй обязанностью для граждан является обязанность соблюдать правила регистрационного учета. Это включает в себя обязанность регистрироваться по месту жительства, регистрироваться по месту временного пребывания, не допускать проживание на занимаемых жилых помещениях граждан РФ без паспорта, без регистрации, принимать меры для своевременной регистрации приглашенных иностранных граждан и лиц без гражданства



ВОПРОС 3. СУБЪЕКТЫ, РЕАЛИЗУЮЩИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ, И ИХ ПРАВОВОЙ СТАТУС.

Субъектами специальных административно-правовых режимов являются все субъекты права, подпадающие под юрисдикцию режима.

Условно субъектов САПР можно разделить на две группы:

- а) субъекты, обладающие государственно-властными полномочиями;
- б) иные субъекты, к числу которых относятся граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, предприятия, учреждения, организации.

К субъектам, обладающим государственно-властными полномочиями, относятся представители государства, наделенные полномочиями по установлению и обеспечению реализации специального административно- правового режима. Президент РФ как глава государства является важнейшим субъектом института специальных административно-правовых режимов, так как наделен правом по введению ряда режимов (режима военного и чрезвычайного положения, режима ЗАТО). На некоторые органы государственной власти возложены обязанности по реализации того или иного режима.

МВД и его территориальные органы совместно с Федеральной службой безопасности, Министерство обороны принимают непосредственное участие в осуществлении правового режима закрытых административно-территориальных образований.

Широкими полномочиями в рамках режимов обладает Президент РФ, который вводит военное и чрезвычайное положение, принимает решение об образовании закрытых административно-территориальных образований.

Особыми полномочиями обладает Президент РФ в период введения военного положения:

- 1) осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения;
 - 2) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;
 - 3) контролирует применение и определяет меры по обеспечению режима военного положения;
 - 4) определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения;
 - 5) приостанавливает деятельность политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и другие.
- 

Для реализации указанных мер, федеральными органами исполнительной власти на основании указов Президента Российской Федерации осуществляются **следующие полномочия:**

1. Обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов;
2. Организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временного отселения жителей в безопасные районы;
3. Введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;
4. Организация привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;



5. Изъятие в соответствии с федеральными законами транспортных средств и другого необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;
6. Установление запретов или ограничений на выбор места пребывания либо места жительства на территории, на которой введено военное положение;
7. Установление ограничения движения транспортных средств и порядка осуществления их досмотра;
8. Установление запрета на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и т.д.



ВОПРОС 4.ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУР ВВЕДЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Законодательство Российской Федерации устанавливает не только основания для введения специальных административно-правовых режимов, меры ограничения права и свобод физических и юридических лиц, правовой статус органов исполнительной власти по управлению в условиях специальных административно-правовых режимов, но и процедуру введения и осуществления этих режимов.

Процедуры введения и осуществления специальных административно-правовых режимов – это установленные законодательством правила, определяющие основания, условия, последовательность введения и осуществления специальных административно-правовых режимов, допускающих отдельные ограничения прав и свобод человека и гражданина, прав организаций и общественных объединений, реализации которых осуществляется специально уполномоченными на то субъектами.



В рамках процедур введения и осуществления специальных административно-правовых режимов можно выделить **следующие стадии:**

1. Возбуждение процедуры введения специального режима.
2. Принятие решения о введении специального административно-правового режима (информирование заинтересованных субъектов о введении специального режима).
3. Обжалование или опротестования принятого решения (утверждение решения о введении режима);
4. Осуществление специального административного режима (исполнение принятого решения о введении режима).
5. Отмена или прекращение специального административно-правового режима (информирование заинтересованных субъектов об отмене или прекращении специальных административно-правовых режимов).

