

институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве российской федерации

**АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА**

Монография

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Москва
ООО «Юридическая фирма
кОНТраКТ»
2017

УДК 351
ББК 67.401.07
А31

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

А.П. Шергин — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД России;

Л.М. Колодкин — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Академии управления МВД России.

А31 **Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика:** монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здравцева, 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. — 528 с.

ISBN 978-5-98209-186-4

Монография посвящена теоретическим проблемам института административно-правовых режимов, а также особенностям административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности, безопасности личности, государства, охраны окружающей среды, режимов особых экономических зон, стимулирования экономического развития, охранительных режимов в экономике и др.

Раскрыто содержание понятия «административно-правовой режим», определено его место в системе средств правового регулирования, классифицированы режимные мероприятия, рассматриваются организационная структура административно-правовых режимов, гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов. Представлено исследование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.

Для депутатов, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, представителей бизнес-структур, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 351
ББК 67.401.07

The institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**Administrative
legal regimes
in state management
of the Russian Federation
theory and actual practice**

Monograph

Chief editor
doctor of law, professor,
honored scientist of the Russian Federation
A.F. Nozdrachev

Moscow
Law firm
CONTRACT
2017

*Approved at the meeting of the section "Public law" of Scientific Council
of the Institute of legislation and comparative law
under the Government of the Russian Federation*

R e w i e w e r s :

A.P. Shergin — honored scientist of the Russian Federation, doctor of law, professor, chief researcher of FGKU VNII of the ministry of internal affairs;

L.M. Kolodkin — honored scientist of the Russian Federation, doctor of law, professor (The Academy of management of the Interior ministry of Russia).

Administrative legal regimes in state management of the Russian Federation: theory and actual practice: monograph / E.S. Boltanova, A.A. Zdorovtseva, O.A. Zolotova, etc.; chief ed. A.F. Nozdrachev. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: LAW FIRm CONTRACT, 2017. — 528 p.

ISBN 978-5-98209-186-4

This monograph, prepared by the staff of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, is devoted to the study of theoretical issues of the institute of administrative legal regimes, as well as features of administrative legal regimes of public security, personal security, state security, environmental protection, regimes of special economic zones, regimes of promotion of economic development and protective economic regimes.

The publication discloses the concept of "administrative legal regime", determines its place in the system of instruments of legal regulation, inspects features of legal construction of administrative legal regimes, and reveals guaranties of legality and protection of citizen's rights in conditions of operating administrative legal regimes. For the first time a study of legal administrative regimes in the Eurasian economic union is presented.

The publication is intended for deputies, state and municipal officials, lawyers, business representatives, researchers, teachers, students and graduate students of law schools and faculties.

Авторский коллектив

Болтанова Е.С., доктор юридических наук, доцент, профессор Национального исследовательского Томского государственного университета (§ 2 гл. VII);

Здоровцева А.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (§ 1 гл. VII совместно с черновой О.А.);

Золотова О.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Московской академии экономики и права (§ 5 гл. VI);

Зырянов С.М., доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1, 3, 5 гл. II, § 3 гл. III);

Кабытов П.П., младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 2 гл. IX совместно с калмыковой А.В.);

Калинин Г.И., кандидат юридических наук, начальник отдела правовой и аналитической работы Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея; преподаватель кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет» (§ 2, 3 гл. VI);

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 2 гл. II, § 1 гл. IX, § 2 гл. IX совместно с кабытовым П.П.);

Каширкина А.А., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник центра правовых проблем интеграции и международного сотрудничества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. V);

Кичигин Н.В., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. VI);

Кузнецов В.И., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса

Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1, 2, 4 гл. III);

Лишица В.Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правового обеспечения рыночной экономики экономического факультета Новосибирского национального исследовательского государственного университета (гл. IV, § 1–5 гл. V);

Михеева И.В., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ, Нижний Новгород (§ 5 гл. III);

Ноздрачев А.Ф., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (введение, гл. I, основные выводы и рекомендации);

Селезнев В.А., кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 7 гл. VI);

Степаненко Ю.В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (§ 4 гл. II);

Субанова Н.В., доктор юридических наук, старший советник юстиции, заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (§ 1–3 гл. VIII);

Терещенко Л.К., доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель заведующего отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 гл. III, § 1, 4 гл. VI);

Чернова О.А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (§ 1 гл. VII совместно с Здоровцевой А.А.);

Шергина К.Ф., кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой уголовного права НИУ ВШЭ (§ 4 гл. VIII).

ColleCtive of authors

Boltanova E.S., Doctor of law, professor of National research Tomsk State University (chapter VII § 2);

Zdorovtseva A.A., Ph.D., associate professor of the department of State legal disciplines of Pacific state University (chapter VII § 1 in co-authorship with Chernova O.A.);

Zolotova O.A., Ph.D., associate professor of the department of business law, civil and arbitration process law of moscow Academy of Economics and Law (chapter VI § 5);

Zyryanov S.M., Doctor of law, professor, leading researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter II § 1, 3, 5, chapter III § 3);

Kabytov P.P., Junior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter IX § 2 in co-authorship with Kalmykova A.V.);

Kalinin G.I., Ph.D., director of the legal and analytical work department of the Office of Rosselkhoznadzor for Krasnodar region and Republic of Adygea; Lecturer of the department of administrative and financial law of FGBOU VPO «Kuban State University» (chapter VI § 2, 3);

Kalmykova A.V., Senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter II § 2, 3, chapter IX § 1, chapter IX § 2 in co-authorship with Kabytov P.P.);

Kashirkina A.A., Ph.D., leading researcher of the center for legal issues of integration and international collaboration of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter V § 6);

Kichigin N.V., Ph.D., leading researcher of the department of environmental legislation of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter VI § 6);

Kuznetsov V.I., Ph.D., senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter III § 1, 2, 4);

Lisitsa V.N., Doctor of law, professor, head of the department of legal support of market economy of economic faculty of Novosibirsk national research state university (chapter IV, chapter V § 1–5);

Mikheeva I.V., Doctor of law, associate professor, head of the department of constitutional and administrative law of National Research University «Higher School of Economics», Nizhniy Novgorod (chapter III § 5);

Nozdrachev A.F. Doctor of law, professor, honored scientist of the Russian Federation, head of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (introduction, chapter 1, basic conclusions and recommendations);

Seleznev V.A. Ph.D., senior researcher of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter VI § 7);

Stepanenko Y.V., Doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department «Administrative Law and Procedure Law» of the Kutafin moscow State Law University (mSAL); chief researcher of the FGKU «Research Institute of ministry of Internal Affairs of Russia»; professor of the department of legal regulation of economic activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation (chapter II § 4);

Subanova N.V., Doctor of law, senior counselor of justice, deputy director of the Research institute of the Academy of General prosecutor's office of the Russian Federation (chapter VIII § 1–3);

Tereschenko L.K., Doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation, deputy head of the department of administrative legislation and process of ILCL under the Government of the Russian Federation (chapter III § 6, chapter VI § 1, 4);

Chernova O.A., Ph.D., associate professor, head of the department of State legal disciplines of Pacific state University (chapter VII § 1 in co-authorship with Zdorovtseva A.A.);

Shegrina K.F., Ph.D., deputy head of the department of criminal law of the High School of Economics (§ 4 ch. VIII).

о г л А в л е н и е

П р и н я т ы е с о к р а щ е н и я	17
в в е д е н и е	18
глава i	
т е о р е т и ч е с к и е П р о б л е м ы и н с т и т у т а А д м и н и с т р а т и в н о - П р а в о в ы х р е ж и м о в	37
§ 1. о термине «административно-правовой режим»	37
§ 2. основные подходы к определению понятия «административно-правовой режим»	38
§ 3. Административно-правовое регулирование, правовой режим, административно-правовой режим: соотношение понятий	43
§ 4. основные признаки административно-правовых режимов	52
§ 5. общая юридическая конструкция административно-правовых режимов	62
§ 6. режимные мероприятия	68
§ 7. организационная структура административно-правовых режимов	71
§ 8. гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов	76
глава ii	
А д м и н и с т р а т и в н о - П р а в о в ы е р е ж и м ы о б е с п е ч е н и я о б щ е с т в е н н о й б е з о п а с н о с т и , б е з о п а с н о с т и л и ч н о с т и	82
§ 1. режим общественной безопасности	82
§ 2. режим чрезвычайной ситуации	91
§ 3. режим безопасности дорожного движения (эксплуатации транспорта)	104
§ 4. режим зон ограничения полетов	115
§ 5. режим антитеррористической защищенности объектов	128
глава iii	
А д м и н и с т р а т и в н о - П р а в о в ы е р е ж и м ы о б е с п е ч е н и я г о с у д а р с т в е н н о й б е з о п а с н о с т и	141
§ 1. режим военного положения	141
§ 2. режим чрезвычайного положения	161
§ 3. режим контртеррористической операции	180

Оглавление

§ 4. режим государственной границы	195
§ 5. режим закрытого административно-территориального образования	206
§ 6. режим информационной безопасности.....	221
глава iv	
Административно-Правовой режим	
особых экономических зон	234
§ 1. Понятие и признаки особых (свободных) экономических зон в российской Федерации	234
§ 2. режим промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых особых экономических зон.....	241
§ 3. режим особой экономической зоны в калининградской области.....	250
§ 4. режим особой экономической зоны в магаданской области	254
§ 5. свободная экономическая зона в республике крым и городе федерального значения севастополе	257
глава v	
Административно-Правовые режимы	
стимулирования экономического развития.....	263
§ 1. режим зон территориального развития	263
§ 2. режим территории опережающего социально-экономического развития.....	270
§ 3. режим свободного порта владивосток	278
§ 4. режим инновационного центра «сколково».....	283
§ 5. режим международного медицинского кластера	289
§ 6. режим приграничного сотрудничества.....	295
глава vi	
охранительные Административно-Правовые режимы в экономике.....	304
§ 1. таможенный режим	304
§ 2. режим карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных	313
§ 3. режим усиленного лабораторного контроля.....	333
§ 4. режим обращения предметов, изъятых из свободного оборота	349

§ 5. режим зон с особыми условиями использования территорий	369
§ 6. режим санитарно-защитных зон	382
§ 7. режим охраняемых объектов	392
глава vii	
Административно-Правовые режимы охраны окружающей среды	408
§ 1. режим водных объектов	408
§ 2. режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации.....	423
глава viii	
обеспечение действия	
Административно-Правовых режимов	435
§ 1. способы обеспечения законности административно-правовых режимов	435
§ 2. субъекты, уполномоченные обеспечивать действие административно-правовых режимов.....	446
§ 3. Административная ответственность за нарушение режимных требований.....	456
§ 4. уголовная ответственность за нарушение режимных требований.....	463
глава ix	
Административно-Правовые режимы в государствах — членах евразийского экономического союза	479
§ 1. Правовое регулирование административно-правовых режимов в евразийском экономическом союзе.....	479
§ 2. соотношение административно-правовых режимов в государствах — членах евразийского экономического союза	490
основные выводы и рекомендации	520

Contents

abbreviations.....	17
introduCtion	18
Chapter i theoretiCal issues of the institute of administrative legal regimes.....	37
§ 1. about the definition “administrative legal regime”	37
§ 2. basic approaches to definition of “administrative legal regime” in the doctrine of administrative law.....	38
§ 3. “administrative legal regulation”, “legal regime”, “administrative legal regime”: correlation of definitions.....	43
§ 4. basic features of administrative legal regimes.....	52
§ 5. basic legal construction of administrative legal regimes.....	62
§ 6. regime activities.....	68
§ 7. organization of administrative legal regimes	71
§ 8. guaranties of legality and protection of citizen’s rights in conditions of operating administrative legal regimes	76
Chapter ii administrative legal regimes of ensuring publiC and personal seCurity.....	82
§ 1. regime of public security	82
§ 2. regime of emergency	91
§ 3. regime of road traffic safety (usage of vehicles)	104
§ 4. regime of flight restriction zones	115
§ 5. regime of anti-terrorist protection of objects	128
Chapter iii administrative legal regimes of ensuring state seCurity	141
§ 1. regime of martial law	141
§ 2. regime of state of emergency	161
§ 3. regime of counter-terrorist operation	180
§ 4. state border regime	195

§ 5. regime of closed administrative territorial area	206
§ 6. regime of information security	221
Chapter iv administrative regime of special economic zones	234
§ 1. definition and features of special (free) economic zones in russia	234
§ 2. regime of industrial, technical, recreational special economic zones and ports	241
§ 3. regime of special economic zone in Kaliningrad region	250
§ 4. regime of special economic zone in magadan region	254
§ 5. free economic zone in Crimea and federal city of sevastopol.....	257
Chapter v administrative legal regimes of economic development stimulation	263
§ 1. regime of territorial development zones	263
§ 2. regime of territory of advanced social and economic development	270
§ 3. regime of free port of vladivostok	278
§ 4. regime of innovation center “skolkovo”	283
§ 5. regime of international medical cluster	289
§ 6. regime of borderland cooperation	295
Chapter vi protective administrative legal regimes in economy	304
§ 1. Customs regime	304
§ 2. Quarantine regime and other restrictions, aimed at prevention of infection spreading among animals and at elimination of infection source.....	313
§ 3. regime of enhanced laboratory control.....	333
§ 4. regime of circulation of objects, removed from free turnover	349
§ 5. regime of zones with special territory usage.....	369
§ 6. regime of sanitary protection zones.....	382
§ 7. regime of protected objects.....	392

Contents

Chapter vii

**administrative legal regimes
of environment protection**..... 408

§ 1. regime of water objects.....408

**§ 2. regime of zones of environmental disaster
 and emergency zones**.....423

Chapter viii

**ensuring operation of administrative
legal regimes**..... 435

**§ 1. methods of ensuring operation
 of administrative legal regimes**.....435

**§ 2. subjects, empowered to ensure operation
 of administrative legal regimes**.....446

**§ 3. administrative liability for violation
 of regime regulations**.....456

**§ 4. Criminal liability for violation
 of regime regulations**.....463

Chapter ix

**administrative legal regimes
in eurasian economic union** 479

**§ 1. legal regulation of administrative
 legal regimes in member states
 of eurasian economic union**479

**§ 2. Correlation of administrative legal
 regimes in member states
 of eurasian economic union**490

basic Conclusions and reCommendations..... 520

Принятые сокращения

нормативные правовые акты

Закон о Государственной границе — Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 4 мая.

Закон о ЗАТО — Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. 26 авг.

Закон о чрезвычайном положении — Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФкЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Зк РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

коАП РФ — кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

Нк РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации:

часть первая — от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824;

часть вторая — от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Ук РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Прочие сокращения

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

ЗАТО — закрытое административное территориальное образование.

Ведомости СНД и ВС РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Административно-правовые режимы являются особым и, без преувеличения, чрезвычайно важным элементом российского правового порядка. В административно-правовых актах законодательного и подзаконного характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях закреплён широкий комплекс административно-правовых средств, используемых для специального (режимного) регулирования, охраны, обеспечения безопасности и защиты общественных отношений, стимулирования их развития в нужном направлении, ограничения и пресечения негативных воздействий на личность, обеспечение ее прав и свобод в соответствующих условиях жизнедеятельности.

Наиболее значимыми блоками общественных отношений, подпадающими под действие административно-правовых режимов, являются: конституционные права и свободы граждан; отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с реализацией стратегических задач государства; отношения, возникающие в связи с обеспечением обороны страны, государственной безопасности, охраны государственной границы; отношения, связанные с охраной природы и окружающей среды; отношения в сфере инновационной деятельности государства; отношения, связанные с особыми порядками хозяйственной и предпринимательской деятельности; отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования, производства и реализации; и многие другие.

В современных условиях научно-технического развития, создания принципиально новых технологий и производств, повышения скоростей на транспорте, широкого использования радиоактивных высокотоксичных и других опасных веществ и предметов, роста заболеваемости и смертности от воздействия вредных экологических факторов, прогрессирующего экономического кризиса, общего возрастания темпов и напряженности экономической, политической и социальной жизни проблема адекватного административно-правового регулирования того или иного сектора общественных отношений всё более актуализируется.

Ситуации, связанные с социальными потребностями в особом (специальном) правовом регулировании в законодательстве и науке административного права характеризуются разными термина-

ми: как чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные происшествия, требования обеспечения безопасности, охраны и т.д. Во всех ситуациях подобного рода государство должно принимать особые и адекватные меры — нормативно-правовые, организационно-правовые, административно-распорядительные, материально-технические, финансовые, медицинские, карантинные и др.

Необходимость в административно-правовых режимах, которые в самом общем виде представляют собой особый комплекс мер государственного регулирования и административной деятельности, вызывается в подавляющем числе случаев потребностями обеспечения безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера.

Профессор И.Л. Петрухин в свое время предложил следующую классификацию природных, техногенных биологических и социальных факторов, которые могут повлечь введение соответствующего административно-правового режима. **I. Стихийные бедствия:** 1) землетрясения и извержения вулканов; 2) наводнения и цунами; 3) ураганы и смерчи; 4) сильные и продолжительные засухи или морозы; 5) обвалы, лавины и сели; 6) необычно повышенная солнечная радиация; 7) выпадение метеоритов и других космических тел. **II. Крупные катастрофы, связанные с эксплуатацией техники, испытаниями:** 1) взрывы; 2) крушения поездов, кораблей, летательных аппаратов; 3) пожары, представляющие особую опасность для населения и причиняющие значительный вред; 4) катастрофы на атомных электростанциях, других объектах использования атомной энергии в мирных или военных целях, повлекшие значительное повышение радиационного излучения; 5) крупные катастрофы на заводах, фабриках, нефте- и газопроводах; 6) обнаружение захоронений радиоактивных и ядовитых веществ, представляющих опасность для жизни и здоровья населения данной местности; 7) значительное и стабильное превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ в воздухе, воде и земле, повлекшее остановку производства и гибель людей. **III. Биологические факторы:** 1) эпидемии; 2) эпизоотии; 3) нашествия саранчи и других вредных насекомых¹.

действие этих факторов может создавать самые разнообразные опасности для личности, общества и государства и влекут необходимость в этих ситуациях разного поведения граждан и разных административных действий и мер со стороны органов исполнительной

¹ См.: Петрухин И.Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. С. 46.

власти, которые охватываются общим понятием «административные режимы».

Административных режимов — открытое множество. Они дифференцируются в зависимости от характера ситуаций, вызываемых социальными конфликтами, природными, техногенными, биологическими и другими факторами. Вся существующая совокупность ситуаций, вызывающих необходимость во введении соответствующих административных режимов не может быть охвачена конструкцией единственного или нескольких административных режимов. Предложения о конструировании обобщенных режимов в литературе выдвигались, но они законодателем не поддержаны¹. И не без причины.

Меры безопасности, предпринимаемые в случае, например, экологической катастрофы не имеют ничего общего с предупреждением стихийных бедствий (например, цунами, разлив рек) и ликвидацией их последствий. Они осуществляются разными органами исполнительной власти, разными методами и в условиях разного правового регулирования.

Не случайно попытки создания правового регулирования общего режима социального бедствия законодателем никогда не предпринимались. Они требуют немедленного специального регулирования, специальных средств и методов государственного реагирования. Механизм государственного реагирования в подобном рода условиях в науке административного права охватывается понятием «режим». Более распространенным его наименованием является «административно-правовой режим»², что означает принадлежность соответствующего режима к отрасли административного права.

Подобные ситуации могут возникать как внезапно, развиваться стремительно, так и складываться постепенно, развиваться подспудно, скрытно. Но во всех случаях они приводят к нарушениям нормального развития общественных отношений, реальной угрозе для жизни и здоровья людей, важнейших объектов жизнеобеспечения, т.е. так или иначе несут угрозу безопасности интересам личности, общества, государства.

¹ На основе разработанной классификации факторов, обуславливающих введение соответствующих режимов, проф. И.Л. Петрухин предложил конструкцию двух видов режима: режим чрезвычайного положения как следствие социальных конфликтов и режим социального бедствия как следствие действия природных, техногенных и биологических факторов. Эта идея была сформулирована им более четверти века назад. Но законодателем до сих пор не воспринята. См.: Петрухин И.Л. Указ. соч. С. 46–50.

² Этот термин встречается у следующих авторов: В.Б. Рушайло, М.А. Рыльская, В.С. Анисимов, В.П. Кондрашов, А.Б. Антонов, В.Г. Биланов, С.В. Степашин, Г.А. Туманов, В.И. Фризко, Н.Г. Янгол и др.

как же в этих обстоятельствах обеспечить нормальные условия для жизнедеятельности общества, кто и как обязан это сделать? События, о которых идет речь, в первую очередь требуют быстрых и решительных действий от органов исполнительной власти, нередко не оставляя времени для тщательного юридического анализа, подчиненного строгой юридической процедуре. С этим связано введение специальных административных режимов — комплекса срочных разнообразных мер, нередко сопровождаемых предоставлением органам исполнительной власти весьма широких и не всегда достаточно четко определенных полномочий или созданием нештатных подразделений, новых органов. Такое недостаточно четко определенное расширение полномочий органов исполнительной власти тоже таит в себе опасность для личности, общества и государства, поскольку органы исполнительной власти в возникшей ситуации могут применять и неправовые методы, что в принципе недопустимо¹.

конечно, внимание законодателя и правоохранительных органов, отечественных исследователей к специальным административным режимам вполне оправданно, потому что с конца XX в. и начала XXI в. в стране с нарастающей периодичностью происходят события, несущие угрозу и общественной и государственной безопасности и наносящие тяжелый урон российскому обществу во многих аспектах.

Уместно напомнить о многочисленных террористических актах в стране, что свидетельствует о недостаточном правовом, организационном и материальном оснащении соответствующих административных режимов: контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации, режима охраны объектов и др. — или об их несвоевременном введении и ненадлежащем выполнении, предусматриваемых ими мероприятий.

Конец XX в.:

1992 — захват автобуса с 18 пассажирами в Минеральных Водах;

1993, 16 июля — террористический акт в Москве (взрыв возле одного из домов на ул. Волочаевская; 2 человека погибли);

1994, 7 сентября — взрыв паспортного стола в Москве (на ул. Соромовская в д. 19, в котором располагались РЭУ, паспортный стол милиции и спортивный клуб «Современник»; 7 человек погибли, 44 получили ранения. По одной из версий причиной взрыва стало накопление испарений краски в подвале здания),

¹ См.: Рыльская М.А. Особенности реализации правового статуса МВД России в регионах с потенциальной конфликтностью: монография. М., 2004.

18 ноября — террористический акт в Москве (бомбой был взорван мост Московской окружной железной дороги через реку Яуза. Следственно-оперативная группа установила, что теракт совершила одна из чеченских преступных группировок),

21 ноября — взрыв в здании Железнодорожного районного суда в Екатеринбурге (жертв не было),

22 декабря — на Московской окружной железной дороге под товарным составом, проходившим перегон между станциями Кожухово и Канатчиково, взорвалась самодельная бомба, начиненная 400 г тротила;

1995, 15 января — серия взрывов в Москве (были взорваны бомбы в Московском государственном педагогическом университете, физико-математической школе № 354, гостинице «Метрополь» и на трансформаторной подстанции № 510 «Мосэнерго»; жертв не было. После взрывов милиция получала ультиматумы от «группы офицеров» о выводе войск из Чечни),

6 февраля — террористический акт в Москве (на ул. Теплый стан в Москве в жилом доме сработало взрывное устройство мощностью в тротиловом эквиваленте 200 г; жертв не было),

14 октября — захват заложников в Москве (террорист В. Сургай захватил автобус с 26 южнокорейскими туристами на Васильевском спуске, он требовал 1 млн долл. и угрожал взорвать автобус в случае невыполнения требований. Во время штурма террорист был убит сотрудниками группы «А»; заложники не пострадали);

1996, 7 июня — взрыв в подъезде жилого дома на Олимпийском проспекте в Москве; ранены 3 человека,

11 июня — взрыв в московском метро (на перегоне между станциями «Тульская» и «Нагатинская» сработало самодельное взрывное устройство мощностью 500–800 г тротила; 4 человека погибли, 12 госпитализированы),

11 июля — взрыв в Москве (в троллейбусе маршрута № 12 на Пушкинской площади; ранены 8 человек),

12 июля — взрыв в Москве (в троллейбусе маршрута № 48 на проспекте Мира, около д. 89; ранены 26 человек),

10 ноября — взрыв в Москве (на Котляковском кладбище; погибли 14 человек, ранены около 30);

1997, 27 июня — взрыв в скором поезде Москва — Санкт-Петербург (в результате теракта 5 человек погибли, 13 ранены),

8 июля — взрыв в Хасавюрте (подорван автомобиль с милиционерами; погибли 9 человек, ранены 6),

16 декабря — захват пассажирского самолета (следовал рейсом Магадан — Москва; жертв не было),

22 декабря — нападение группы боевиков, состоящей из жителей Чечни и Дагестана, на расположение 136-й мотострелковой бригады в пригороде Буйнакска (Дагестан). При отступлении группы на территорию Чечни погибли 3 мирных жителя, 7 милиционеров взяты в заложники;

1998, 1 января — взрыв в московском метро (на станции «Третьяковская»; 3 раненых);

1999, 17 января — у здания посольства США в Москве взорвался автомобиль ВАЗ-2106 (жертв не было),

22 июня — террористический акт в Москве (у здания МВД России на ул. Житная было обнаружено взрывное устройство мощностью около 300 г в тротиловом эквиваленте, которое сработало до того, как его успели обезвредить; жертв и пострадавших не было),

31 августа — взрыв в Москве (в торговом комплексе «Охотный Ряд» на Манежной площади; 1 человек погиб, 40 пострадали),

9 сентября — взрыв жилого дома в Москве (на ул. Гурьянова; погибли 100 человек,

13 сентября — взрыв жилого дома в Москве (на Каширском шоссе; погибли 124 человека);

Начало XXI в.:

2000, 8 августа — взрыв в Москве (в подземном переходе на Пушкинской площади сработало самодельное взрывное устройство мощностью 800 г в тротиловом эквиваленте; погибли 13 человек, 61 человек ранен);

2001, 5 февраля — взрыв в московском метро (на станции «Белорусская-кольцевая»; пострадали 20 человек, в том числе 2 ребенка, погибших нет);

2002, 19 октября — взрыв в Москве (у ресторана «Макдоналдс»; 1 человек погиб, 8 получили ранения),

23 октября — 26 октября — террористический акт в Москве (захват свыше 900 заложников в здании Театрального центра на Дубровке; погибли 130 человек, в том числе 10 детей);

2003, 5 июля — взрыв в Москве (на аэродроме в Тушино во время рок-фестиваля «Крылья»; погибли 16 человек, около 50 ранены),

9 июля — попытка совершения террористического акта в Москве (задержана жительница Чечни, пытавшаяся совершить теракт на ул. 1-я Тверская-Ямская; 1 человек погиб при разминировании взрывного устройства),

1 августа — взрыв в Северной Осетии (взорвано здание Моздокского госпиталя; погибли 50 человек),

9 декабря — взрыв в Москве (у отеля «Националь» террористка-смертница привела в действие взрывное устройство; погибли 6 человек, ранены 14);

2004, 6 февраля — взрыв в московском метро (на перегоне между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая» террорист-смертник привел в действие взрывное устройство мощностью 4 кг в тротиловом эквиваленте; 42 человека погибли, около 250 ранены),

24 августа — взрыв в Москве (на автобусной остановке на Каширском шоссе сработало взрывное устройство; 4 человека ранены),

31 августа — террористический акт в Москве (у станции метро «Рижская» женщина-смертница привела в действие взрывное устройство; 9 человек погибли, 50 ранены);

2005, 12 июня — взрыв в поезде (на перегоне Узуново–Богатищево Московской железной дороги в поезде Грозный–Москва сработало взрывное устройство мощностью 3 кг в тротиловом эквиваленте);

2006, 21 августа — взрыв в Москве (на территории Черкизовского рынка; погибли 14 человек, 61 ранены);

2010, 29 марта — два взрыва в московском метро (на станции «Лубянка» и «Парк Культуры»); 41 человек погиб, ранено 85);

2011, 24 января террористический акт в Москве (в аэропорту Домодедово подорвал бомбу террорист-смертник; 37 человек погибло, 130 ранены);

2013, 21 октября — взрыв в Волгограде (взрыв рейсового автобуса; погибло 7 человек);

29 декабря — теракт в Волгограде (на железнодорожном вокзале сработало взрывное устройство мощностью 10 кг тротила);

30 декабря — теракт в Волгограде (в троллейбусе напротив Качинского рынка в Дзержинском районе сработало взрывное устройство мощностью 4 кг в тротиловом эквиваленте; 16 человек погибло и 25 ранено).

Поэтому тщательное правовое оснащение специальных режимов и своевременное их введение — задача первостепенной важности государственного управления.

Однако нельзя думать, что недостаточное четкое оснащение или несвоевременное введение и неисполнение предписанных правил других административно-правовых режимов не приводит к тяжелым последствиям.

Приведем примеры масштабных (в частности, на территории субъекта РФ, двух и более субъектов РФ) нарушений режима карантина внутри страны и их последствий.

Наиболее ярким примером последнего времени является нарушение режима ветеринарного карантина на территории субъекта РФ, выразившееся в несвоевременном его наложении и несвоевременном проведении соответствующих мероприятий (с задержкой в месяц),

повлекшее серьезные последствия в виде вспышки африканской чумы свиней в Ростовской области в 2009–2010 гг.

В сентябре 2009 г. на территории Константиновского района в ОАО «Николаевское хлебоприемное» произошел падеж свиней. У погибших животных наблюдались признаки африканской чумы. Образцы для исследования были переданы в управление ветеринарии Ростовской области для направления в лабораторию и установления точных причин гибели свиней. Однако, нарушив действующее законодательство, начальник управления ветеринарии администрации Ростовской области Геннадий Поляков распорядился не направлять указанный материал на исследование и не принял мер по ликвидации вспышки «болезни Монтгомери». Кроме того, он отдал незаконные распоряжения ветеринару района об уничтожении туш погибшего скота. Кроме того, по распоряжению начальника управления ветеринарии руководителя ОАО «Николаевское хлебоприемное» продал 127 туш больных животных на мясопереработку.

Карантин был объявлен только через месяц, когда на Дону было зарегистрировано 12 очагов африканской чумы свиней (АЧС) в трех районах области: Цимлянском, Морозовском и Константиновском. В 2010 г. на территории области было зарегистрировано уже 43 очага АЧС. Ущерб только в одном из очагов — Октябрьском районе Ростовской области, на территории свиноводческого хозяйства «Учхоз “Донское”» Донского государственного аграрного университета, составил 24 млн руб.

При этом не был введен запрет на содержание свиней в личных подсобных хозяйствах, которые в принципе не могут работать в закрытом режиме. Не производилась термическая обработка кормов. Количество ветеринарно-санитарных постов на дорогах было недостаточным.

Вирус проник в дикую фауну области, где будет циркулировать теперь примерно 10 лет.

АЧС на территории Ростовской области удалось купировать только в мае 2010 г. В отношении Г. Полякова и двух его подчиненных были возбуждены уголовные дела¹.

даже невыполнение одного предписанного административно-правовым режимом мероприятия способно привести к тяжелым последствиям. Такого рода примеров немало. Так, можно привести пример нарушения внешнеторговых карантинных мер, когда пренебрежение только одним карантинным мероприятием повлекло занесение особо опасной болезни животных извне.

¹ См., напр.: http://www.dvk-media.ru/stat/achs_urok_polyakova; <http://rostov.meatinfo.ru/news/svinskoe-delo-235734>.

Речь идет об эпизоотии ящура в Республике Казахстан. В 90-х гг. прошлого века, с обретением независимости, Казахстан стал выстраивать и собственную законодательную систему, в том числе в сфере ветеринарии. За основу был взят европейский опыт. К началу 2000-х гг. Казахстан действительно имел самое передовое среди стран СНГ ветеринарное законодательство.

Однако, перенимая европейский опыт в данной сфере абсолютно во всем, Казахстан отказался и от вакцинации сельскохозяйственных животных, сосредоточившись лишь на усилении охранно-карантинных мер в отношении животных (по мнению ряда западных исследователей, вакцинация снижает общий неспецифический иммунитет животного, а также ухудшает качество продукции; эта точка зрения не опровергнута, но и всецело не подтверждена).

Кроме того, за 25 постсоветских лет государственная ветеринарная служба Республики была практически развалена, проведение мероприятий было отдано на откуп частнопрактикующим ветеринарным врачам.

При этом не были учтены специфические условия Казахстана, сильно отличающиеся от европейских. Европа (за исключением некоторых стран), многие десятилетия была благополучна по большинству инфекционных заболеваний животных (и только процессы глобализации нарушили это равновесие); при небольших размерах европейских стран организовать ограничительные мероприятия достаточно просто, а высокая финансовая обеспеченность позволяет сделать это быстро.

Казахстан же — большая страна. Его границы весьма прозрачны, в первую очередь это касается дикой фауны. Близлежащие страны, прежде всего Китай и Монголия, стойко неблагополучны по целому ряду заразных заболеваний животных. В основном — по ящуру, высококонтагиозной болезни с массовым поражением, которая переносится на большие расстояния даже ветром.

Массовая вспышка ящура произошла в Казахстане в 2010 г. При этом в большинстве областей Казахстана болезнь не регистрировалась целых 10 лет.

Некоторые очаги располагались всего в 100 м (!) от границы с Китаем. Победить болезнь удалось только в 2013 г. При этом животноводству Республики был нанесен колоссальный ущерб.

К вакцинации скота пришлось вернуться, перенимая уже не европейский, а советский и российский опыт¹.

¹ См., напр.: <http://primeminister.kz/program/event/view/3855>; <http://www.zakon.kz/4464387-v-vostochnom-kazahstane-zafiksirovana.html>; <http://agrobk.ru/vspyishkayashhura-proizoshla-v-vostochnom-kazahstane>; <https://news.mail.ru/incident/3985525>.

Установление административно-правовых режимов не должно быть спонтанным, а должно быть результатом глубокого научного осмысления, обобщения и прогнозирования развития процессов, обстоятельств, событий, ситуаций социально-политического, экономического, криминального или военного характера, а также ситуаций природного, биолого-социального и техногенного характера. Уполномоченные государственные органы должны предвидеть масштабность, динамизм и вектор развития указанных явлений, их общественную опасность и последствия для личности, общества и государства.

К сожалению, уполномоченные органы исполнительной власти нередко не торопятся формировать и юридически оснащать соответствующие административно-правовые режимы, хотя социальные, экономические, экологические ситуации к этому буквально обязывают.

В связи с этим уместно напомнить о событии в январе 2007 г., которое характеризуется в литературе как новое видение проблемы противодействия терроризму, как новые правовые отношения между гражданами и государственными институтами. 17 января 2007 г. руководитель Федерального оперативного штаба (он же руководитель Национального антитеррористического комитета) проинформировал по каналам СМИ граждан России о получении оперативной информации от иностранных спецслужб о возможном совершении на территории России диверсионно-террористических актов на наземном транспорте и в метрополитене.

Были даны указания оперативным штабам антитеррористических комиссий в субъектах РФ, а также членам Федерального оперативного штаба (ФОШ) по приведению антитеррористических сил и средств в состояние повышенной готовности, активизации оперативно-розыскной деятельности и осуществлению комплекса предупредительно-профилактических мер.

ФОШ рекомендовал руководителям предприятий, занятых в сфере транспортных пассажирских перевозок, обеспечить надлежащее выполнение мер по обеспечению безопасности населения.

ФОШ обратился к гражданам с просьбой отнестись к данной информации с пониманием, повысить уровень бдительности, оказать необходимое содействие правоохрнительным структурам и информировать органы о всех подозрительных лицах, их действиях и нахождении бесхозных предметов.

Впоследствии было признано, такое обращение к гражданам, руководителям правоохрнительных органов, предприятий и организаций достигло своей цели.

В целом граждане с пониманием и одобрением восприняли указанную информацию, стали более бдительны, осторожны и осмотрительны. Имелись положительные примеры обращений граждан, потребовавших оперативного реагирования правоохранительных органов на информацию.

Фактически в стране был введен режим террористической угрозы. Но в антитеррористическом законодательстве такого административно-правового режима не существует. Ученые обоснованно предлагают закрепить в российском законодательстве такой режим, что дало бы возможность своевременно и с меньшими потерями вести борьбу с терроризмом и, в принципе, могло исключать необходимость введения режима контртеррористической операции.

В этих целях предлагается принять федеральный закон о правовом режиме террористической угрозы, в котором определить, с одной стороны, полномочия сил правопорядка в указанных условиях, а с другой — права и обязанности граждан, должностных и юридических лиц, средств массовой информации, что позволит более эффективно, находясь в правовом поле, решать задачи по предупреждению и предотвращению террористических актов, повысить активность и сознательность граждан в правоохранительной сфере¹. Но никаких действий по закреплению в законодательстве режима террористической угрозы уполномоченные органы до сих пор не предпринимают.

Несвоевременное формирование, установление и введение административно-правовых режимов в лучшем случае приводит к ущербу, но чаще к другим тяжким социальным последствиям.

Так, специалисты сообщают, что Дагестан является одним из районов Российской Федерации, где в результате чрезмерной эксплуатации земель наблюдается резкое нарастание темпов ее деградации и процессов опустынивания. В северной части Дагестана около 40% подвержены сильному и 8% — очень сильному опустыниванию, 70 тыс. га превращены в открытые пески. Территория Ногайского района отнесена к зонам экологического бедствия².

Как показывает практика Росгидромета, в настоящее время на большинстве поверхностных водных объектов РФ нормативы качества воды превышены в несколько раз, а на некоторых водных объектах регистрируются случаи превышения в десятки раз, и состояние таких водных объектов соответствует кризисной и катастрофической степени экологи-

¹ См.: Громов М.А. чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. 2008. № 1. С. 36–38.

² См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году».

ческой опасности¹. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5–2% валового внутреннего продукта (от 675 млрд до 900 млрд руб.)². Однако Министерство природных ресурсов РФ не объявляет такого рода территории зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия.

Следует исходить из того, что модель любого административно-правового режима признает наличие или возможность возникновения определенной опасности для общественных отношений, которую надо предотвратить. Наличие угрожающих обстоятельств всегда требует не только немедленного введения соответствующего административно-правового режима, тщательного анализа адекватности и эффективности его требований, их своевременной корректировки.

Так, ученые считают, что действующий в настоящее время административно-правовой режим вынужденной миграции в Российской Федерации нуждается в срочной модернизации, поскольку его общие требования не соответствуют опасным реальным процессам экстремально быстрой смены этнического состава на территориях 22 субъектов РФ³.

Известно, что все чрезвычайные ситуации социального характера, произошедшие в России в последние годы, имели национальный оттенок. За непродолжительное время сформировались достаточно представительные этнические диаспоры в экономически развитых субъектах РФ и крупных мегаполисах страны. Поэтому нет ничего удивительного в том, что «существует тенденция нарастания негативного влияния целого ряда внутренних и внешних факторов, повышающих риски роста угроз ценностного, общественного и социально-экономического характера. Проблемным фактором является деструктивное информационное воздействие на молодежь, следствием которого в условиях социального расслоения, как показывает опыт других стран, могут стать повышенная агрессивность в молодежной среде, национальная и религиозная нетерпимость, а также социальное напряжение в обществе»⁴.

В научных публикациях отмечается, что проблема «свободного» перемещения вынужденных мигрантов независимо от характера вы-

¹ См.: Рекомендации. критерии оценки опасности токсического загрязнения поверхностных вод суши при чрезвычайных ситуациях (в случаях загрязнения). Р. 52.24.756-2011, утв. Росгидрометом 26.04.2011.

² См.: Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утв. постановлением Правительства РФ от 07.07.2011. № 555.

³ См.: дмитриев А.В. Миграция. конфликтное изменение. М., 2006.

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7185.

талкивающих факторов незаметно приобрела характер угрозы общественной безопасности, этнокультурной безопасности регионов. По своей сути избыточная концентрация отдельных этносов в местах, не свойственных для их исторического ареала проживания, должна быть признана зарождением, начальной стадией чрезвычайной ситуации, последствия которой вполне предсказуемы.

Между тем анализ законодательства в сфере вынужденной миграции приводит к выводу, что уполномоченные государственные органы не рассматривают вынужденные массовые перемещения населения внутри страны в качестве угрозы национальной безопасности. При этом административно-правовой режим миграции вынужденных переселенцев и иных лиц, формально подпадающих под соответствующую категорию мигрантов, не имеет специальных требований и полностью совпадает с общим миграционным режимом граждан Российской Федерации.

Аналогичное заключение ученые делают и в отношении перемещений лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище. Их режим передвижения и выбора места жительства по стране идентичен режиму передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации¹.

Определенная часть административно-правовых режимов представляет собой «оперативную» систему правовых отношений, временно определяющих порядок функционирования органов и организаций, жизнедеятельности граждан и т.д., что требует особо тщательного контроля за выполнением всех установленных требований режима и экстренного применения мер и средств устранения нарушений.

Так, по итогам работы за 2015 г. Россельхознадзор сообщает, что в рамках предупреждения возможных негативных последствий от реализации некачественной пищевой продукции в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Таможенного союза применены меры оперативного реагирования к предприятиям, допустившим выпуск в обращение некачественной продукции — введение режима усиленного лабораторного контроля (УЛК) на 32 предприятиях в отношении того вида продукции, в которой было выявлено несоответствие Единым санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям².

¹ См.: Сандугей А.Н. О правовом режиме вынужденной миграции в Российской Федерации // Российский следователь. 2008. № 8. С. 31–34; Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Журнал российского права. 2006. № 1.

² См.: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/15928.html>.

Например, в отношении сербского предприятия № 542 «AGRO-PAPUK» PREDUZEĆE ZA PROMET I USLUGE D.O.O., производящего мороженую свинину, режим УЛК был введен в сентябре 2015 г. вследствие обнаружения в их продукции патогенных бактерий *Listeria monocytogenes*¹.

Имелись случаи, когда введение режима УЛК приводило к более серьезным последствиям. Так, в 2013 г. режим был введен в отношении армянского предприятия ООО «Константин и Сестры», поставлявших живых раков. В результате исследований уже в режиме УЛК в продукции предприятия были выявлены мезофильные аэробные и факультативно-анаэробные микроорганизмы. Принято решение о введении временных ограничений на поставки в Россию продукции предприятием ООО «Константин и Сестры»².

Но прежде чем ввести тот или иной административно-правовой порядок функционирования каких-либо объектов или деятельности соответствующих субъектов в связи с конкретной жизненной ситуацией (предполагаемой или реальной), необходимо уяснить себе цель или модель будущего режима.

Ни один административно-правовой режим не может быть конструктивен и эффективен, если нормативно не определена его конечная цель, если четко не определены его пределы, очерчивающие и фокусирующие объект и принципы его применения. Выбор конкретных параметров любого административно-правового режима — дело достаточно тонкое и сложное, и они должны быть основаны на объективных данных, а не на суждениях. При этом подобные параметры подлежат постоянной верификации, ибо только жизнь может подтвердить правильность такого выбора.

Из нескольких типовых административно-правовых режимов оборота оружия, применявшихся и применяющихся в разных странах мира: от полной свободы оборота до полного запрета — в России установлен разрешительный режим оборота оружия с обременениями и ограничениями. В научной литературе (С.М. Зырянов, А.Д. Блатов, А.А. Долгополов, А.К. Муранов, С.А. Невский, В.П. Полозов и др.) подвергается сомнению правильность выбора такого решения.

В средствах массовой информации постоянно сообщается об угрозах и преступлениях, связанных с оружием, о коррупции и развигии организованной преступности, расширении незаконного обо-

¹ См.: Письмо Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 11.09.2015 № ФС-АР-8/1345-7 // СПС «Гарант».

² См.: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/7186.html>.

рота оружия. По данным Росстата, в России в 2015 г. было совершено 5431 преступление с использованием огнестрельного и газового оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств¹. По данным Российской газеты, только в начале 2016 г. имело место также немало случаев незаконного использования оружия².

Административно-правовые режимы — имманентное свойство исполнительной власти, ее организации и функционирования, направленности управленческой деятельности, степени открытости, прозрачности и демократичности. Потребность в них как особых административных инструментах обусловлена интересами государства, общества и граждан, «вызывается к жизни» волей законодателя, который должен «избрать для данных отношений именно такой, а не иной способ их юридического построения, чтобы сделать правовое регулирование наиболее эффективным, целесообразным, способствующим прогрессу, воплощению в жизнь гуманистических идеалов общества»³.

Административно-правовой режим — система правовых средств обеспечения свободы и безопасности в интересах общего блага. Ибо чем больше открытости и свободы допускает административный порядок осуществления деятельности, тем сильнее в целях предотвращения рисков, угроз и ущерба, связанных с этой деятельностью, нуждаются административное законодательство и государственная администрация в применении особой комбинации средств регулирования, предусматриваемых административным правом.

В совокупном правовом инструментарии, обеспечивающем административно-правовые режимы наряду с доминантным использованием запретов, правоограничений, обяызыванием, применением

¹ См.: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi>.

² См., напр.: черенева В. В Петербурге в массовой драке со стрельбой ранены три мигранта // Российская газета. 2016. 25 марта (<http://rg.ru/2016/03/25/reg-szfo/v-massovoj-drake-raneny-tri-migranta.html>); два человека получили ранения в потасовке на юго-западе Москвы // Российская газета. 2016. 25 марта (<http://rg.ru/2016/03/25/reg-cfo/dva-cheloveka-poluchili-raneniia-v-potasovke-na-iugozapade-moskvu.html>); В Москве задержан подозреваемый в стрельбе на станции метро «калужская» // Российская газета. 2016. 8 апр. (<http://rg.ru/2016/04/08/reg-cfo/v-moskve-zaderzhan-podozrevaemyj-v-strelbe-na-stancii-metro-kaluzhskaia.html>); В Москве мужчина выстрелил из окна квартиры в дворника // Российская газета. 2016. 9 апр. (<http://rg.ru/2016/04/09/reg-cfo/v-moskve-muzhchina-vystrelil-iz-okna-kvartiry-v-dvornika.html>); кузнецова Т. В Барнауле неизвестные обстреляли трам-вай // Российская газета. 2016. 15 апр. (<http://rg.ru/2016/04/15/reg-sibfo/tramvaj-ranili-rebenka.html>); Передельский д. Под Воронежем раненый почтальон отбил атаку грабителей // Российская газета. 2016. 16 апр. (<http://rg.ru/2016/04/16/reg-cfo/pod-voronezhem-ranenyj-pochtalon-otbil-ataku-grabitelej.html>).

³ черепяхин Б.Б. к вопросу о частном и публичном праве. М., 1994. С. 34.

мер принуждения и юридической ответственности в настоящее время широко используются меры преференций, привилегий, защиты, охраны, поддержки, стимулирования, гарантирования и т.д.

Реализация административно-правовых режимов требует высокого технико-юридического качества законодательства о них. Это означает, что должна обеспечиваться исключительная точность и определенность: используемых в актах разного рода терминов и дефиниций, сроков введения, действия и прекращения административно-правовых режимов; определенность видов информации. Это также означает необходимость законодательной фиксации сбалансированных полномочий, участвующих во введении и реализации административно-правовых режимов органов публичной (государственной и муниципальной) власти и должностных лиц. С четким определением пределов возможного усмотрения; использования правового инструментария, необходимого и достаточного для эффективной реализации административно-правовых режимов.

К сожалению, в нормативно-правовом оснащении режимов немало погрешностей содержательного и технико-юридического характера. Приведем примеры нормативных правовых актов на муниципальном уровне. Так, во всех ЗАТО муниципальные органы приняли инструкции по обеспечению режима ЗАТО. Наиболее характерными недостатками этих актов являются: искажение системы мер административной ответственности за нарушение режимных правил ЗАТО,¹ установление мер принуждения неясной правовой природы и др.¹, установление неоправданно широкого круга фактических оснований казуального характера для привлечения к ответственности²; расши-

¹ См., напр., п. 9.2, 9.3 Инструкции по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, утв. постановлением Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016 № 290 (Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13); Инструкция по пропускному режиму в закрытое административно-территориальное образование Видяево, утв. постановлением Администрации ЗАТО поселка Видяево от 06.09.2011 № 686 (Вестник Видяево. 2011. № 28. С. 4, 5); п. 10.7 Инструкции о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск, утв. приказом ФГУП «Российский Федеральный ядерный Центр — Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е.И. Забабахина» от 30.08.2013 № 5034 (http://fsnz.susu.ru/media/file/OK7instrukciya_po_vezdu_v_gorodpdf); Инструкция о пропускном режиме в контролируемые зоны ЗАТО г. Новоуральск, утв. постановлением Администрации Новоуральского городского округа от 09.10.2013 № 2557-а (Сборник официальных документов. 2013. № 37).

² См., напр.: Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены

рение содержания отдельных режимных правил за счет «организационных и технических мероприятий»¹.

В технико-юридическом плане инструкции характеризуются неоправданным разнообразием структуры, произвольным определением правил режима на подведомственной территории, разным уровнем регламентации — от подробного до довольно абстрактного — с ши-

объекты Министерства обороны Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3180; Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 // СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4645; п. 2.2 Инструкции по пропускному режиму в закрытое административно-территориальное образование Видяево, утв. постановлением Администрации ЗАТО поселка Видяево от 06.09.2011 № 686; п. 1.8.1 решения городского Совета ЗАТО Железногорск от 22.12.2005 № 5-30Р «О порядке обеспечения особого режима безопасного функционирования ФГУП «Горно-химический комбинат»» (<http://zheleznogorsk.news-city.info/docs/sistemse/dokJegsn.htm>).

¹ См., напр., п. 1.1.2 Инструкции о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО Северск, на территории которого расположен Сибирский химический комбинат Министерства Российской Федерации по атомной энергии (http://closedcities.ru/zakonodatelstvo_o_zato/mestnye_normativnye_akty/normativnye_akty_zakrytyh_administrativno-territor/); Инструкция по организации и осуществлению пропускного режима в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, утв. постановлением Администрации МО ЗАТО Александровск от 09.02.2016 № 290 // Полярный Вестник. 2016. № 6. С. 13; п. 1.1 Инструкции № 720/51 «О пропускном режиме закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) города Заречного Пензенской области», утв. Совместным приказом ГП «ПО «Старт» от 12.07.2002 № 362, постановлением главы администрации ЗАТО г. Заречный Пензенской области от 11.07.2002 № 723, приказом командира в/ч 3473 ВВ МВД России от 05.07.2002 № 206, согласована начальником отдела УФСБ РФ по Пензенской области по городу Заречному от 26.06.2002; п. 10.3 Инструкции о въезде граждан в контролируемую зону категории «А» и контролируемую зону категории «Б» ЗАТО Снежинск, утв. приказом директора ФГУП «Российский Федеральный ядерный Центр — Всероссийский научно-исследовательский институт технической физики имени академика Е.И. Забабахина» от 30.08.2013 № 5034; п. 9.2 Инструкции о въезде в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования — города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц И-ОР-039-2013 ([http://www.ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция%20И-ОР-039-2013%20\(с%20изменением%20№1%20от%2001.04.2015\).pdf](http://www.ozerskadm.ru/upload/2016/01/Инструкция%20И-ОР-039-2013%20(с%20изменением%20№1%20от%2001.04.2015).pdf)); п. 6.2.1 Инструкции о порядке въезда в контролируемые зоны закрытого административно-территориального образования — города Озерска Челябинской области для постоянного проживания (временного пребывания) физических лиц, утв. приказом генерального директора ФГУП «ПО «Маяк» от 02.09.2013 № И-ОР-039-2013; Инструкция о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО Северск, на территории которого расположен Сибирский химический комбинат Министерства Российской Федерации по атомной энергии (http://closedcities.ru/zakonodatelstvo_o_zato/mestnye_normativnye_akty/normativnye_akty_zakrytyh_administrativno-territor/).

роким использованием бланкетных норм, казуальностью устанавливаемых правил и другими недостатками.

Проблематика отдельных видов административно-правовых режимов, особенно специальных административных режимов, связанных с деятельностью правоохранительных органов, всегда находилась под пристальным вниманием полицейстов и исследователей служб безопасности. О значимости специальных административных режимов свидетельствует тот факт, что их исследованию посвятил докторскую диссертацию В.Б. Рушайло в бытность свою министром внутренних дел Российской Федерации¹.

Но административно-правовые режимы представляют собой своего рода открытое множество. Их число постоянно растет одновременно в двух направлениях: первое связано с формированием новых административно-правовых режимов², второе — с конкретизацией их содержания в более частных и новых аспектах, связанных с функционированием конкретных систем государственного управления или реализацией конкретных функций государственного управления.

Изложенные обстоятельства и приведенные факты социальной жизни особенно убедительно демонстрируют исключительную актуальность проблемы научного исследования всей существующей совокупности административно-правовых режимов. Тем более, что на сегодняшний день еще не сформировалось общепризнанное понимание сущности административно-правовых режимов, их содержания и видов.

Важным аспектом исследования является обеспечение действия административно-правовых режимов, в частности, анализируются способы обеспечения законности административно-правовых режимов, правовой статус субъектов, уполномоченных обеспечивать действие административно-правовых режимов, а также вопросы юридической ответственности за нарушение режимных требований; сфор-

¹ См.: Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

² Только в последнее время (в XXI в.) появились такие новые административные режимы, как режим контртеррористической операции, режим информационной безопасности, режим техногенной безопасности и буквально в 2014–2015 гг. введены принципиально новые режимы, связанные с решением актуальных проблем инновационного, экономического и социального развития: режим территорий опережающего развития, режим территорий, созданных для развития инноваций, режим свободного порта, режим приграничного сотрудничества и др. Первое упоминание об усиленном лабораторном контроле как особом и новом административно-правовом режиме товаров относится к 2011 г., а введен данный режим в 2014 г. Положением о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии 09.10.2014 № 94. См.: Евразийская экономическая комиссия: сайт. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

мулированы предложения по усилению правореализационной эффективности административных режимов в русле федерального законодательства.

Научно-практическое пособие подготовлено ведущими научными сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также учеными из других исследовательских центров и образовательных учреждений высшего профессионального образования России, являющихся специалистами в разных отраслях законодательства: конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и др. Монография подготовлена в соответствии с государственным заданием. Одобрена и рекомендована к опубликованию секцией «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (протокол от 15.06.2016 № 11).

Исследование административно-правовых режимов, проведенное в настоящей работе, поможет сформировать целостный современный научный взгляд на проблему правового регулирования административных режимных отношений. Проблема состоит в необходимости повысить роль административно-правовых режимов в создании условий для гармоничного развития и охраны общественных отношений со стороны государства и минимизировать негативные последствия, связанные с административным режимным регулированием, обеспечивая при этом эффективную защиту как публичных, так и частных интересов граждан и организаций.

Авторский коллектив полагает, что данная монография будет способствовать повышению эффективности правового регулирования соответствующих административных режимов, а также окажется полезной для надлежащей практической реализации административно-правовых режимов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Монография рекомендуется государственным и муниципальным служащим органов исполнительной власти и муниципалитетов, в особенности сотрудникам правоохранительных органов и другим субъектам обеспечения общественной и государственной безопасности во всех аспектах жизнедеятельности российского общества. Книга будет полезна также гражданам, желающим получить актуальные знания о предмете исследования и правилах поведения в условиях действия соответствующих административно-правовых режимов.

Полагаем, что предпринятая попытка исследования теории административно-правовых режимов послужит научным подспорьем для дальнейшего совершенствования законодательства о соответствующих административно-правовых режимах и практики деятельности государственных и муниципальных администраций в исследуемой сфере.

глава i

теоретические Проблемы института Административно-Правовых режимов

§ 1. о термине «Административно-Правовой режим»

В доктрине административного права понятие отраслевого правового режима обозначается разными терминами: «режимное регулирование», «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления», «режимное административно-правовое регулирование», но наиболее часто — «административно-правовые режимы»¹, что свидетельствует о неустоявшемся наименовании одного из базовых институтов административного права.

Административно-правовые режимы могут иметь и другое наименование. Например, наиболее характерный вид административно-правового режима — таможенный режим — в настоящее время имеет наименование таможенной процедуры². Термин изменился, но сущность та же: это особый порядок регулирования в таможенной сфере.

В административном законодательстве многие административные режимы обозначаются просто «режим», без прилагательного «административно-правовой»: «режим государственной границы», «режим контртеррористической операции», «режим закрытого административно-территориального образования» и т.д. Официально термин «административно-правовой режим» не употребляется.

доктринальное использование термина «административно-правовой режим» оправдано, поскольку обозначает принадлежность этого понятия к отрасли административного права и деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем исходя из сложившейся законодательной практики наименования режимов, применяемых в государственном управлении, вполне допустимо употребление термина «административный режим» в качестве их общего доктри-

¹ См. публикации В.Б. Рушайло, М.А. Рыльской, В.С. Анисимова, В.П. Кондрашова, А.Б. Антонова, С.М. Зырянова, В.Г. Биланова, С.В. Степашина, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова, В.И. Фризко, Н.Г. Янгола и др.

² См. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

Научное издание

**АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА**

Монография

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Подписано в печать 28.12.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 33,0. Уч.-изд. л. 35,0.
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

зоны в границах прибрежной защитной полосы р. Комаровка¹. Органами прокуратуры Хабаровского края на территории Верхнебуеринского, Амурского муниципальных образований, в муниципальном образовании г. Комсомольск-на-Амуре прекращена незаконная деятельность по использованию водных объектов для сброса сточных вод, внесены представления, вынесены постановления по фактам сброса сточных вод в р. Ургал, р. Эльган, р. Герби, р. Малая Алюна без правоустанавливающих документов².

Таким образом, предлагается определить в качестве основной концепции административно-правового режима водных объектов рациональное использование водных объектов, которое опосредуется целями, принципами волопользования, режимом земельного участка, на котором располагается водный объект, и особенностями его географического положения — трансграничность.

В целях выполнения требований международных соглашений необходимо: законодательно определить понятие рационального использования водных объектов как систему эффективного целевого использования водных объектов на основе установленных принципов и в строгом соответствии с установленным правовым режимом; установить механизм участия граждан в осуществлении общественного контроля в сфере реализации норм отечественного водного законодательства, включающий основания, формы, сроки и порядок его осуществления; предусмотреть в КоАП РФ в качестве особого объекта административно-правовой охраны болотные угодья, правила по охране которых определены в ст. 57 Водного кодекса РФ, дополнив ст. 8.13 КоАП РФ пунктом 6.

Руководствуясь положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования³, в частности, ее компетенцией по осуществлению государственного экологического надзора, а также целесообразностью определения в нескольких статьях гл. 23 КоАП РФ юрисдикционных полномочий указанной Службы, считаем необходимым предусмотреть юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих федеральный и региональный государственный экологический надзор, в разных статьях КоАП РФ: в ст. 23.29 «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный экологический надзор» и ст. 23.29.1 «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный экологический надзор».

Органы исполнительной власти, осуществляющие федеральный государственный экологический надзор» и ст. 23.29.1 «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный экологический надзор».

§ 2. РЕЖИМ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ И ЗОН ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Появление в законодательстве особых (хоть и весьма «урывочных») норм об экологически неблагоприятных территориях вызвано как ежегодно ухудшающимся состоянием окружающей среды в результате интенсивного антропогенного воздействия на природу и козиственного освоения природных ресурсов, сопровождающегося их техногенным загрязнением и истощением, так и чрезвычайными ситуациями, приводящими к разрушению естественных экологических систем и иным негативным последствиям. Антропогенную нагрузку испытывают все природные ресурсы. Так, Дагестан является одним из регионов Российской Федерации, где в результате чрезмерной эксплуатации земель наблюдается резкое нарастание темпов их деградации и процессов опустынивания. В северной части Дагестана около 40% земель подвержены сильному и 8% — очень сильному опустыниванию, 70 тыс. га превращены в открытые пески. Территория Ногайского района отнесена к зонам экологического бедствия¹. Как показывает практика мониторинга Росгидромета, в настоящее время на большинстве поверхностных водных объектов РФ нормативы качества воды превышены в несколько раз, а на некоторых водных объектах регистрируются случаи превышения в десятки раз, и состояние таких водных объектов соответствует кризисной и катастрофической степени экологической опасности². Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5–2% валового внутреннего продукта (от 675 млрд до 900 млрд руб.)³.

¹ См.: Сайт прокуратура Приморского края. URL: <http://prosecutor.ru/news/prosecutor/2015-04-08-prokuratura-primorskogo.htm>.

² См.: Результаты прокурорских проверок // Прокуратура Хабаровского края, Официальный сайт. URL: <http://prokuror.hbr.ru/rezultat>.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 № 370» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Рекомендации. Критерии оценки опасности токсического загрязнения поверхностных вод суши при чрезвычайных ситуациях (в случаях загрязнения). P 52.24.756-2011, утв. Росгидрометом 26.04.2011 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утв. постановлением Правительства РФ от 07.07.2011 № 555 // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с ранее действовавшим Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» выделялись две степени экологического неблагополучия территорий. При наличии соответствующих признаков и соблюдении установленного порядка возможно было объявление определенной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации (ст. 58) — при надвигающейся угрозе или зоной экологического бедствия (ст. 59) — при уже свершившемся бедствии. При этом в обоих случаях имелись в виду лишь такие территории, где воздействие антропогенных факторов имеет длительный, хронический характер.

В период действия названного Закона по поручению Правительства РФ Министерство природных ресурсов РФ подготовило методiku «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия» (далее — Критерии оценки 1992 г.)¹. Согласно утвержденной методике (действующей и сегодня) экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом: относительно удовлетворительная; напряженная; критическая; кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации); катастрофическая (или зона экологического бедствия). Таким образом, крайним проявлением экологического неблагополучия является экологическое бедствие.

Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» было установлено, что «участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных», объявляются зонами чрезвычайной экологической ситуации и «участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны», объявляются зонами экологического бедствия.

В 1990-х гг. были приняты специальные акты, относящие отдельные территории к зонам экологического бедствия². В некоторых

случаях (например, при аварии на производственном объединении «Маяк») территории не были признаны зонами экологического бедствия, но приобрели особый статус, и характер неблагоприятных на них последствий свидетельствует именно об их катастрофической экологической обстановке. В 2001 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О зонах экологического бедствия» (последствием снят с рассмотрения), в пояснительной записке к которому было отмечено, что в ряде областей — Иркутской (г. Ангарск, г. Братск), Свердловской (г. Каменск-Уральский), Кемеровской (Кузбасс), Оренбургской (г. Орск), Челябинской (г. Карабаш, г. Магнитогорск) и др. — сложилась критическая экологическая ситуация, и на ближайшие 10 лет может быть разработано и утверждено до 10 федеральных целевых программ (на 10 городов)¹.

Несмотря на то, что Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» критиковали за отсутствие достаточного правового регулирования правового режима рассматриваемых зон, Федеральный закон от 10.01.2002 № 10-ФЗ «Об охране окружающей среды» в еще меньшей степени регулирует соответствующие отношения, и можно согласиться с Н.И. Хлуденевой, что нормы, закрепляющие правовой статус и правовой режим зон экологического бедствия на территории РФ, — «яркий пример пробельности экологического права»². При этом необходимо подчеркнуть, что решение проблем в

зоне экологического бедствия», от 28.07.1992 № 3381рп-1 «Об оказании финансовой поддержки населению Курганской области, проживающему в зоне экологического бедствия»; распоряжение ВС РФ от 03.08.1992 № 3405рп-1 «О выделении средств на социальную защиту населения Вилуйской бассейна Республики Саха (Якутия), оказавшегося в зоне экологического бедствия». Постановлением СНД РСФСР от 29.05.1990 «О неотложных мерах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в ряде областей РСФСР» радиоактивно загрязненные в результате чернобыльской катастрофы районы РСФСР были объявлены зоной национального экологического бедствия.

¹ См.: Паспорт проекта Федерального закона № 115008-3 «О зонах экологического бедствия» // СПС КонсультантПлюс. По мнению А.Я. Рыженкова, причиной снятия с рассмотрения проекта закона стала необходимость финансирования оздоровления соответствующих территорий в главным образом за счет средств федерального бюджета (см.: Рыженков А.Я. Правовой режим зон экологического бедствия // Современное право, 2014, № 7, С. 22). Также С.А. Боголюбов отмечает, что не получает развития правовое регулирование чрезвычайных экологических ситуаций и экологических бедствий «ввиду объявленности напряженности федерального бюджета и отсутствия в нем средств для оказания помощи указанным территориям» (Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010. С. 387).

² Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Изд-во ИГиЭП, Инфра-М, 2014.

¹ СПС «КонсультантПлюс». В методике указано, что данный документ следует рассматривать как временный, рекомендуемые критерии требуют апробации.

² См.: Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 30.02.1992 № 2598рп-1 «О социальной поддержке населения Челябинской области, проживающего в

рассматриваемых зонах может быть обеспечено не только через специальные меры, но и при решении общих экологических проблем. Например, Министр природных ресурсов и экологии РФ С. Донской отметил, что реализация Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» позволит обеспечить нормальные условия проживания 85% людей, которые сейчас живут в зонах экологического бедствия¹.

В настоящее время в федеральном законе отсутствует определение зоны экологического бедствия. Вместе с тем продолжают действовать Критерии оценки 1992 г., которые включают признаки зоны экологического бедствия, соответствующие содержанию Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Заложенный еще 15 лет назад законодательный подход в целом находит поддержку и у ученых².

Одним из важнейших признаков зоны экологического бедствия является объявление определенной территории соответствующей зоной. В состав зон могут входить разные природные объекты. Так, в соответствии с Водным кодексом РФ зонами экологического бедствия, зонами чрезвычайных ситуаций могут объявляться водные объекты и речные бассейны, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды. Наличие четких границ зоны необходимо для проведения любых реабилитационных мероприятий.

В действующем законодательстве отсутствует специальная процедура объявления зоны экологического бедствия. В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» закреплялся единый порядок установления зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайной экологической ситуации. В связи с этим возможно распространение на отношения по установлению зон экологического бедствия Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утв. приказом Минприроды России от 06.02.1995 № 45. В соответствии с ним инициативное лицо подготавливает материалы о состоянии окружающей среды и обра-

щается в Правительство РФ, которое проводит государственную экологическую экспертизу материалов. Статус зоны придается указом Президента РФ³, что соответствует ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды», согласно которой объявление и установление правового статуса и режима зон экологических бедствий на территории РФ — полномочие органа государственной власти РФ. С учетом значительного (катастрофического) ухудшения состояния окружающей среды в зонах экологического неблагополучия, что требует принятия особых восстановительных мероприятий, такой подход представляется обоснованным. Неслучайно в Федеральном законе от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» материалы комплексного экологического обследования участков территории, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной ситуации, отнесены к объектам экологической экспертизы федерального значения (подп. 6 ст. 11).

На государственную экологическую экспертизу в этом случае представляются: пояснительная записка по оценке состояния окружающей природной среды (по компонентам) и здоровья населения территории; графический материал; проект федеральной целевой программы неотложных мероприятий. В основе подготовки этих документов — кропотливая работа по оценке состояния окружающей среды и здоровья населения, динамики этих изменений. Например, в пояснительной записке по каждому виду деятельности должны быть указаны за последние 5 лет количественные и качественные показатели выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, количество и качество сбрасываемых сточных вод; за последние 10 лет — данные о структуре землепользования и ее изменении; по 5–10-летним рядам наблюдений рассчитывается скорость деградации экосистем.

Изложенное не позволяет согласиться с А.П. Анисимовым, который считает, что изначально возможно формирование законодательства о зонах экологического неблагополучия на региональном уровне⁴. Более

¹ http://mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=130951&phrase_id=620338

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2010 (автор главы — О.Л. Дубовик); Каспроян Ю. А. Экологические неблагоприятные территории: особенности правового режима // автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Рыженков А.Я. Указ. соч. С. 21, 22. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010.

³ Модельным законом «О зонах экологического бедствия», принятым Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 03.12.2009, предлагается возложить функции по установлению таких зон на Правительство государства.

⁴ См.: Приказ Минприроды России от 28.03.1996 № 113 «Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова.

того, подтверждение недостаточной обоснованности такого вывода можно обнаружить и в судебной практике. Так, Верховным Судом РФ было признано недействующим в связи с превышением полномочий субъекта РФ и противоречащим федеральному законодательству положение Устава (Основного закона) Самарской области о том, что в ведении Самарской области находятся вопросы о введении особого режима областных зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия¹.

Объявление определенной территории зоной экологического бедствия предполагает распространение на нее особого правового режима, но, к сожалению, в действующем законодательстве можно обнаружить только отдельные положения, формирующие такой режим:

— в зонах экологического бедствия в соответствии с законами РФ может быть ограничено право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, поскольку это «территории с определенным режимом»², на которых может вводиться «особый — разрешительный учет граждан, отличающийся по своему характеру и содержанию от уведомительной регистрации»³;

— в зонах экологического бедствия для иностранных граждан действует разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания, для въезда на соответствующую территорию требуется специальное разрешение;

— командир воздушного судна, обнаруживший зону экологического бедствия, обязан отметить на карте место (зону) бедствия и сообщить об этом соответствующему органу обслуживания воздушного движения (управления полетами);

— установлен дополнительный коэффициент (2) для расчета нормативов платы за выбросы в атмосферный воздух, в поверхностные и подземные водные объекты загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в зонах экологического бедствия;

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 07.07.2003 № 46-Г03-10 // СПС «КонсультантПлюс»

² Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2013 № АПЛ13-85 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СПС «КонсультантПлюс».

— за некоторые экологические преступления, совершенные в зоне экологического бедствия (или в зоне чрезвычайной экологической ситуации), в УК РФ предусмотрена повышенная ответственность (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов — ст. 247, загрязнение вод — ст. 250, порча земли — ст. 254, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов — ст. 256, незаконная охота — ст. 258). Данное обстоятельство можно объяснить тем, что УК РФ был принят в 1996 г. — в период действия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», на фоне общей озабоченности тревожной экологической обстановкой в РФ и прилегающих государствах.

Соответственно вряд ли можно говорить о какой-либо системности в закреплении в РФ правового режима зон экологического бедствия, даже более того — о его наличии. Можно только с осторожностью предположить формирование (становление) такого правового режима, отмечая, что перечисленные выше положения (их реализация) не позволяют вывести территории из сложившейся неблагоприятной экологической ситуации, не содержат необходимых реабилитационных мероприятий. Приходится признать, что законодатель только обозначил возможность существования глобальных экологических проблем на отдельных территориях, поставил в числе основных задач улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды, но не предложил решения этих задач. Между тем реформирование и совершенствование законодательного регулирования в сфере охраны окружающей среды, в том числе в сфере установления правового режима зон экологического бедствия, является одной из гарантий конституционного права общества на благоприятную окружающую среду.

Несмотря на недостаточное правовое регулирование, обеспечивающее существование специального правового режима зон экологического благополучия, есть надежда на его дальнейшее развитие. Так, 27.09.2014 в г. Чолпон-Ата (Киргизия) в рамках 6-го заседания Совета в области охраны окружающей среды при Интеграционном Комитете ЕвразЭС Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при правительстве Кыргызской Республики был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области охраны окружающей среды, в котором указано, что стороны в том числе планируют активизировать решение региональных и гло-

балльных проблем по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия¹.

Правовой режим зон чрезвычайных ситуаций является более определенным. Общие организационно-правовые нормы в области защиты физических лиц, находящихся на территории РФ, всего пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера содержит Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В данном Законе под зоной чрезвычайной ситуации понимается территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация — обстановка, возникшая в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, 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 людей².

При введении режима чрезвычайной ситуации в зависимости от факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий, улавливается один из следующих уровней реагирования:

а) объектовый уровень реагирования — решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации;

б) местный уровень реагирования — решением главы поселения, муниципального района или городского округа, если чрезвычайная ситуация затрагивает только соответствующую территорию; решением должностного лица, определяемого законом субъекта РФ — города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородской территории города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя;

¹ http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=136549&spphrase_id=622928.

² Как можно заметить, законодатель отказался от термина «зона чрезвычайной экологической ситуации» в пользу более широкого понятия. Между тем понятие «чрезвычайная экологическая ситуация» содержится в Федеральном законе от 05.06.2012 № 59-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике». Зону чрезвычайной экологической ситуации можно рассматривать как разновидность зоны чрезвычайной ситуации, которая характеризуется причинением вреда окружающей среде.

в) региональный (межмуниципальный) уровень реагирования — решением высшего должностного лица субъекта РФ, если чрезвычайная ситуация затрагивает территории двух и более муниципальных районов либо территории муниципального района и городского округа и зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного субъекта РФ;

г) федеральный уровень реагирования — решением Правительства РФ если зона чрезвычайной ситуации затрагивает территории двух и более субъектов РФ.

Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации. Границы зон определяются на основании постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которым выделены чрезвычайные ситуации локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера. В основе классификации — количество пострадавших (погибших или получивших ущерб природной среде и материальные потери), а также территориальный критерий (отсутствует только для чрезвычайной ситуации федерального характера).

В целях обеспечения нормальной эксплуатации земельных и водных ресурсов, объектов капитального строительства, безопасности населения в генеральных планах поселений и городских округов могут устанавливаться зоны негативного воздействия по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, в которых вводятся особые условия землепользования. Как правило, эти зоны могут быть обусловлены наличием потенциально опасных объектов, на которых используются, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации. Кроме того, необходимо учитывать возможность развития природных чрезвычайных ситуаций, таких как лесные пожары, затопления, просадки и подвижки грунтов¹.

¹ См. п. 12.17 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утв. приказом Минрегиона России от 26.05.2011 № 244 // СПС «КонсультантПлюс».

Большое значение в целях предупреждения чрезвычайных ситуаций приобретает принятие мер профилактического характера (лицензирование, экологическая, градостроительная и иные экспертизы, нормирование, надзор, непрерывный мониторинг и обмен информацией об остановке в потенциально опасных зонах), а при их наступлении — принятие мер адекватного реагирования, направленное на подавление или доведение до минимально возможного уровня негативного воздействия определенных (опасных) факторов.

В соответствии Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»¹ действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов являются аварийно-спасательными работами. К таким работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противопожарные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, работы по ликвидации последствий радиационных аварий и работы по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне РФ.

Решения руководителей работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Н.Г. Жаворонкова справедливо отмечает, что правовая природа режима чрезвычайных ситуаций, как паллиатива режиму чрезвычайного положения, характеризуется оперативностью, упрощением порядка принятия необходимых организационных, экономических, экологических и социальных мер, направленных на предотвращение и минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций, включая систему мер по реабилитации экологически неблагополучных территорий². Например, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования орган государственной власти или должностное лицо, установленные в законе, может

принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

- а) ограничивать доступ людей и транспортных средств в зону чрезвычайной ситуации;
- б) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;
- в) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;
- г) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;
- д) осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

При отмене режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при устранении обстоятельств, послуживших основанием для установления уровня реагирования, прекращается реализация дополнительных мер, что оформляется соответствующим правовым актом.

Российским законодательством установлены и иные меры, обеспечивающие правовой режим зон чрезвычайных ситуаций. Например, Лесным кодексом РФ установлено, что при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ на лесных участках, расположенных в границах зоны чрезвычайной ситуации, допускается по решению компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления осуществление выборочных рубок и сплошных рубок лесных насаждений без предоставления лесных участков, в том числе в целях создания противопожарных разрывов (ст. 53⁶).

В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» помещена специальная глава «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций», и создание таких зон непосредственно связано с охраной природы, во всяком случае, когда речь идет о зонах экологического бедствия, чрезвычайных экологических ситуациях. Наличие территорий с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, последствиями которого являются ухудшение здоровья населения,

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

² См.: Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

деградация и разрушение естественных экосистем, представляет собой нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья. В связи с этим заслуживает внимания существующая у ученых-экологов точка зрения о том, что массив норм о правовом режиме зон экологического бедствия и зон чрезвычайных экологических ситуаций (зон экологического неблагополучия) можно рассматривать как «формирующий» институт экологического права¹. Именно такой подход — рассмотрение норм «через призму» правового института, как представляется, позволяет системно взглянуть на существующие проблемы правового воздействия на соответствующие отношения, провести мониторинг норм, восполнить существующие пробелы и создать «рабочий механизм» правового регулирования.

В целом, правовой режим зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций должны формировать нормы, которые:

- обеспечивают предупреждение (в том числе снижение риска) возникновения экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций и создания соответствующих зон;
- устанавливают порядок придания (снятия) особого статуса зоны и введения связанных с этим ограничений;
- определяют специфику действий и деятельности в границах зон, в том числе в части осуществления контроля и надзора уполномоченными органами;
- направлены на устранение последствий экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций (в том числе определяют систему мер по финансированию мероприятий по оздоровлению территорий);
- предусматривают льготные социально-экономические условия проживания на территории зон граждан, а также компенсацию вреда, причиненного их жизни и здоровью.

Закрепление соответствующих мер в законодательстве и их реализация позволят решить экологические, социальные и экономические проблемы на соответствующей территории, обеспечить ее оздоровление, вывод из сложившегося неблагоприятного, опасного состояния.

¹ См.: Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. С. 382–394. Г.В. Выпханова считает, что это «скорее развивающийся» правовой институт (см.: Выпханова Г.В. Теоретические основы развития эколого-правовой науки // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 133). М.М. Бринчук — что это «формируемый институт права окружающей среды» (см.: Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник // СПС «КонсультантПлюс»).

Глава VIII ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

§ 1. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Законность как режим функционирования государственного аппарата, являясь общим принципом организации современного демократического государства, основой обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране, стержнем всей общественной системы¹, выражается в обязанностях каждого уполномоченного органа и должностного лица соблюдать свою компетенцию. В рамках обеспечения функционирования административно-правовых режимов уполномоченными органами в пределах их компетенции издаются подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию их функций, которые не должны противоречить законам. Во исполнение законов и иных нормативных правовых актов органы исполнительной власти осуществляют предоставление разного рода юридически значимых разрешений на осуществление определенной деятельности (действий). Зачастую компетенция органов, обеспечивающих функционирование административно-правовых режимов, имеет административно-юрисдикционный характер.

В современной научной литературе термины «способы обеспечения законности», «средства обеспечения законности», «механизм обеспечения законности», «гарантии обеспечения законности» часто используются как равнозначные (отождествляемые при этом также с гарантиями правопорядка) и воспринимаются в качестве условий, специальных средств, мер и институтов, обеспечивающих соблюдение правовых предписаний²; взятых в системе объективно сложившихся факторов и специально предпринимаемых мер упорочения режима, точного и неуклонного воплощения требований закона в жизнь³.

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние. М., 1991. С. 47.

² См.: Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

³ См.: Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 628.