

Научная статья  
УДК 342.6, 342.9  
doi: 10.17223/22253513/48/3

## Система чрезвычайных административно-правовых режимов: проблемы теории, законодательства и практики

Сергей Алексеевич Старостин<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, prof.starostin@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0108-7916*

**Аннотация.** Проанализирована важная для отраслей административного права и административного процесса категория «чрезвычайные административно-правовые режимы». Определены критерии и признаки чрезвычайных административно-правовых режимов, рассмотрены проблемы законодательного регулирования и практики их обеспечения. Дана оценка их теоретической и практической значимости, определено их место в системе административно-правовых режимов.

**Ключевые слова:** режим, административно-правовой режим, чрезвычайный административно-правовой режим, права человека и гражданина, меры, ограничения

**Для цитирования:** Старостин С.А. Система чрезвычайных административно-правовых режимов: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 48. С. 00–00. doi: 10.17223/22253513/48/3

Original article  
doi: 10.17223/22253513/48/3

## System of extraordinary administrative-legal regimes: problems of theory, legislation and practice

Sergey A. Starostin<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, Moscow, Russian Federation, prof.starostin@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0108-7916*

**Abstract.** The concepts of "administrative-legal regime", "extraordinary administrative-legal regime", their essence and content in modern legal science, practice of legal regulation and application cause currently a lot of discussions. But the events of recent years have not only shown the need for further theoretical studies of these categories, but also clearly revealed applied problems. The main of them is the substitution of concepts (inherent, incidentally, in many areas of administrative law) when making decisions, which makes them ineffective and often erroneous. Regimes are introduced that have nothing to do with the prevailing circumstances. It has become ob-

vious to many that the emergency legislation does not meet the requirements of coherence and integrity, there is no systemic nature to it.

The content of the regime is seen both in the activities carried out by the bearer of the regime and organised accordingly, and in the way they are organised. All three elements clearly demonstrate the possibility to attribute a set of norms regulating the grounds, procedure for introduction of emergency administrative-legal regime, applied temporary measures and restrictions to public-law sciences.

"Extraordinary administrative-legal regime" is an integral part of the process of emergency management of the territory concerned, as special, emergency means of establishing and maintaining law and order, temporary measures and restrictions of an emergency nature are applied in the establishment of the management system. These measures are very rarely used in conditions of uncertainty, when an emergency situation has not yet arisen, but there is an escalation of conflict, and are never used to resolve relations in everyday, normal conditions.

As a result of the study, the author came to the following conclusions:

firstly, the extraordinary administrative-legal regime is established exclusively by federal law. The considered feature emphasises its special importance, as it provides flexibility and mobility of its provision;

secondly, the most formalised and simplified procedure for the introduction, amendment and cancellation of emergency administrative-legal regimes: when an emergency situation occurs, there is no time to think, it is necessary to act, and quickly;

thirdly, a limited range of objectives. The essence of management, regulation of social relations is in their ordering to achieve any goal, and goal setting is a necessary stage of the management process;

fourthly, the creation of special structures of territorial management. They can act either together with territorial bodies or completely replace them;

fifth, a special order and set of legal means used, the specific feature of which is rigidity, a high degree of clarity of managerial impact. For such regimes, this feature is manifested in the predominance of prohibitions and positive obligations in the legal regulation.

**Keywords:** regime, administrative-legal regime, extraordinary administrative-legal regime, human and civil rights, measures, restrictions

**For citation:** Starostin, S.A. (2023) System of extraordinary administrative-legal regimes: problems of theory, legislation and practice. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 48. pp. 29–43. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/48/3

Понятия «административно-правовой режим» (АПР), «чрезвычайный административно-правовой режим» (ЧАПР), их сущность и содержание в современной юридической науке, практике правового регулирования и применения вызывают в настоящее время немало дискуссий. Но события последних лет не только показали необходимость дальнейших теоретических исследований этих категорий, но и отчетливо обнаружили прикладные проблемы. Основная из них – это подмена понятий (свойственная, кстати, многим областям административного права) [1] при принятии решений, что делает их неэффективными и часто ошибочными [2]. Вводятся такие режимы, которые не имеют никакого отношения к сложившимся обстоятельствам. Стало для многих очевидным, что чрезвычайное законодательство не отвечает требованиям стройности и целостности, отсутствует системность ЧАПР. Цель настоящей работы – выстроить такую систему.

Причины возникновения и развития обстоятельств, которые в последствии могут стать чрезвычайными, основания и необходимость введения АПР, меры и ограничения, вводимые при этом, никогда не были обделены вниманием ни управленцев, ни юристов, ни представителей иных отраслей отечественной науки. Количество диссертаций и специальных работ, посвященных исследованию этих проблем, достаточно велико. Но при всем многообразии работ, посвященных изучению правового регулирования и обеспечения ЧАПР, совсем немного. Ситуация усугубляется еще и тем, что среди их авторов все больше тех, кто считает себя специалистами в области управления в кризисных, чрезвычайных ситуациях (ЧС).

Принято считать, что до 1908 г., а именно в этом году вышла известная монография Владимира Матвеевича Гессена «Исключительное положение», сколько-нибудь серьезных работ, посвященных исследованию чрезвычайных административно-правовых режимов, не издавалось, и что этот институт рассматривался лишь в рамках учебных пособий, причём бегло и фрагментарно. Действительно, о чрезвычайных режимах мы встречаем лишь упоминания в учебной литературе (это учебники Ивана Трофимовича Тарасова (1888 г.), Ивана Ефимовича Андреевского (1871 г.)).

В своей монографии В.М. Гессен впервые доказал, что для эффективной защиты прав и свобод граждан при возникновении чрезвычайных, кризисных ситуаций различного генезиса необходимы особые формы государственного управления, в том числе временно ограничивающие права и свободы.

Говоря о необходимости их введения, автор подчеркивал, что в условиях возникновения ситуаций, угрожающих безопасности граждан, общественному порядку, государству, вполне возможно наделение исполнительной власти чрезвычайными мерами, в том числе мерами принуждения, ограничивающими права и свободы граждан.

Но в целях исключения произвола исполнительной власти, обеспечения законности эти меры и ограничения должны быть заранее установлены законом, вводиться нормативным правовым актом<sup>1</sup>, должны быть в нем исчерпывающе перечислены [3. С. 204–206].

Современное понимание правового режима как комплекса правовых средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов, а также позитивных обяязываний и создающих особую направленность регулирования, сформулировано С.С. Алексеевым, что явилось фундаментом современных исследований. Ученый полагал, что для каждой отрасли права характерен ряд юридических особенностей, обусловленных предметом регулирования, совокупность которых является юридическим признаком отрасли и образует особый юридический режим регулирования (правовой режим). По его мнению, любой отрасли свойствен свой специфический

---

<sup>1</sup> Для наибольшей оперативности – подзаконным актом, например, указом Президента РФ. Однако скорость принятия акта не должна негативно влиять на качество используемой в нем юридической техники, как это неоднократно случалось в недалеком прошлом.

режим регулирования и именно в нем концентрируется юридическое своеобразие отрасли [4. С. 84–85].

Существующие правовые режимы ученый предложил разделить на две группы: первичные (общие) и вторичные (специальные). Первые являются такими комплексами правовых средств, которые выражают общие и исходные соотношения способов правового регулирования некоторой части общественной жизни (отраслевые режимы). Вторые представляют собой известные модификации общих режимов, вносящие либо особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах или позитивных обязываниях (внутриотраслевые режимы).

Ко вторичным режимам мы можем отнести и ЧАПР, которые в определенном смысле являются специальными, поскольку вбирают в себя как особенности предмета и метода административного права, законодательства в сфере государственного управления, так и особенности регулирования отношений при возникновении ЧС. Собственно, и название таких АПР чрезвычайными обусловлено необходимостью особого правового регулирования особых отношений, возникающих в условиях ЧС.

В теории правовые режимы рассматриваются как особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Но режим в широком смысле может включать как правовые, так и не правовые средства воздействия на общественные отношения. Сущность же правового режима состоит в абсолютном приоритете правовых средств достижения целей, что и отличает его от режима вообще [5. С. 16].

В настоящее время сложилась ситуация, при которой, с одной стороны, существует огромное количество научных исследований этих категорий, с другой – отсутствует системный, комплексный подход, который бы позволил публично-правовым наукам, в особенности науке административного права, выявить необходимые и достаточные их признаки, связать и систематизировать существующее многообразие режимов, объединить их в единое целое.

Так, Л.А. Морозова считала правовой режим результатом регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений [6. С. 123].

В.Б. Исаков, раскрывая сущность понятия «правовой режим», полагал, что его основой является социальный режим, нашедший закрепление в правовых нормах и обеспеченный совокупностью юридических средств [7. С. 259]. По его мнению, социальный режим представляет собой относительно устойчивую взаимосвязь социального объекта (явления, процесса, института) с другими социальными объектами, обеспечивающую достижение некоторых целей.

В структуре социального режима он выделяет три элемента, наиболее полно характеризующие его сущность.

1. Объект – носитель режима, в качестве которого могут выступать субъекты права (режим пребывания иностранцев, лиц без гражданства), социальные институты (режимы медицинской помощи, образования, транспортного обслуживания), социальные процессы (режим экономии, труда и отдыха), предметы (режим радиоактивных материалов, документов), территорий (режим континентального шельфа), законодательство (режим гражданского и другого права).

2. Среда, в которой существует объект – носитель режима и по отношению к которой устанавливается этот режим.

3. Содержание, т.е., с одной стороны, предпосылки функционирования, условия, которые создает среда носителю режима, с другой – требования к носителю режима, мера его активности, уровень ответственности за осуществление своей функции [7. С. 259].

Содержание режима видится как в деятельности<sup>1</sup>, выполняемой носителем режима и организованной соответствующим образом, так и в способе ее организации. Все три элемента ярко демонстрируют возможность отнести совокупность норм, регулирующих основания, порядок введения ЧАПР, применяемые временные меры и ограничения к публично-правовым наукам.

Рассмотрим некоторые, на наш взгляд, существенные и важные признаки режимов и АПР в том числе. А.Е. Наташев и Н.А. Стручков определили «режим» в узком смысле посредством совокупности правил поведения, в широком – через всю систему мер, которые используются для достижения поставленных целей [8. С. 93].

Д.Н. Бахрах считал, что понятие «режим» по содержанию совпадает с понятием «система права», что они в объективном смысле очень близки по содержанию [9. С. 410–411]. О.В. Зиборов и В.Б. Рушайло рассматривают АПР как важную часть государственно-правовых средств, которыми обеспечивается защита интересов государства и общества путем введения временных мер и ограничений прав и свобод граждан [10, 11].

В.Б. Рушайло утверждал, что подобное широкое толкование наиболее приемлемо для определения правового режима, поскольку оно охватывает и правовой статус субъектов отношений, и методы, определяемые государством для поддержания установленных законом правоотношений. «Данная трактовка, – пишет В.Б. Рушайло, – подчеркивает правоохранительный

---

<sup>1</sup> Проанализировав этимологию термина «режим», многообразные варианты его трактовки (См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 696; Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1124), мы пришли к выводу, что основной смысл, объединяющий различные значения понятия «режим», заключается именно в осуществлении деятельности (различных видов, на разных уровнях общественной иерархии, различным способом, различными субъектами и т.п.). Если нет деятельности (функционирования) – нет режима.

характер режима как явления, прежде всего, юридического, создающего условия, обеспечивающие заданное состояние объекта» [12. С. 12].

С.М. Зырянов под правовым режимом понимает комплексы правовых средств, с помощью которых устанавливаются более или менее стабильные, устойчивые административно-правовые порядки функционирования каких-либо объектов или деятельности каких-либо субъектов, представляют значительный теоретический и практический интерес в современной правовой реальности, характеризующейся повышенной изменчивостью, неустойчивостью, поскольку обеспечивают управляемость не только в обычных условиях, но и при возникновении экстраординарных ситуаций.

Автор, к сожалению, не раскрывает содержание экстраординарных правовых режимов, не называет иные необходимые и достаточные основания, при которых может и должен быть введен режим, а также условия, необходимые для его введения. Возможно, приведенное определение и имеет некую теоретическую ценность, но практической значимости в нем мы не видим.

Достаточно часто на практике понятие «режим» применяется в широком смысле и может включать как правовые, так и не правовые средства воздействия на общественные отношения, что особенно отчетливо показали неправомерные решения органов государственной власти, в том числе законодательной, в условиях пандемии COVID-19.

Более того, при определенных условиях мы считаем вполне приемлемым некоторый выход из правового поля, что такое регулирование определенных отношений в кризисных, чрезвычайных ситуациях вполне может быть если не оправдано, то, по крайней мере, возможно и целесообразно. Важно впоследствии дать необходимую правовую оценку примененных мер и ограничений и совершенствовать законодательство. Причем надо это делать в обычных, спокойных условиях, не «бегом» и «любой ценой».

В условиях COVID-19 были приняты многочисленные нормативные правовые акты, которые противоречили действующему законодательству, но они являлись вынужденной мерой, в определенной степени их принятие оправдывается необходимыми на тот момент задачами спасения жизней людей. Но вот пандемия практически закончилась, но законодатель как бы забыл о необходимости исправления допущенных ошибок.

АПР – это определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления. Попытки объединить АПР в единую и стройную систему до настоящего времени не принесли успехов. Причины этого еще и в том, что по мере развития и усложнения общественных отношений теория АПР, трансформируясь и усложняясь, стала приобретать все более четкие формы, появились новые, ранее не известные их виды, совершенствуются применяемые временные меры и ограничения.

По своей направленности и времени действия АПР разделяют на два вида: первые носят временный характер и своей целью имеют создание

условий для преодоления ЧС и стабилизации обстановки. Вторые имеют предупредительную направленность и характеризуются постоянным действием [13. С. 207–208].

АПР часто рассматриваются как разновидность управленческих режимов:

- режимы, упорядочивающие деятельность субъекта управления;
- режимы, упорядочивающие и устойчиво закрепляющие объект управления;
- режимы, закрепляющие требуемую степень подчиненности и зависимости субъекта и объекта управления;
- режимы информационного воздействия субъекта и объекта управления;
- функциональные управленческие режимы;
- режимы информационного обмена внутри протекающего в системе управления управленческого цикла;
- режимы взаимодействия функционально независимых между собой систем управления;
- режимы разграничения пересекающихся вертикальных и горизонтальных управленческих отношений внутри взаимодействующих между собой управленческих структур [14].

Необходимость применения АПР обуславливается, прежде всего, обеспечением интересов общественной безопасности и безопасности государства в целом, подверженной воздействию внешних и внутренних угроз. Помимо пандемии, вызванной COVID-19, имеются и иные существенные угрозы, которые могут служить причиной введения АПР. В частности, справедливо обращается внимание на произошедшее в 2022 г. существенное обострение международной политической обстановки, приближение НАТО к границам России, в связи с чем вопрос обеспечения национальной безопасности приобрел особую значимость. По данным причинам подчеркивается важность обеспечения эффективной реализации миграционного законодательства, соблюдения миграционного и пограничного режимов на территориях, граничащих со странами – членами НАТО и вступающими в данный альянс [15. С. 97].

В то же время многие ученые и практические работники не видят принципиальной разницы в причинах и необходимости введения ЧАПР, не могут (или не хотят) выделить ЧАПР в самостоятельную группу АПР. Очевидно, что не все правовые режимы являются административно-правовыми, и не все АПР являются чрезвычайными. Для того, чтобы АПР стал чрезвычайным, требуются необходимые и достаточные условия, которые в свою очередь возникают и связаны с особенностями различных ЧС.

Следует отметить, что в разное время предпринимались попытки систематизировать чрезвычайное законодательство<sup>1</sup>, но системного, ком-

---

<sup>1</sup> Александров О.Г. Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX – начале XX в. : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Звонарев В.В., Па-

плексного исследования до настоящего времени не осуществлено. Мы в полной степени поддерживаем позицию А.С. Зайцевой, которая считает, что еще не нашли освещения вопросы, связанные с терминологией ЧС, не выявлены их специфические, семантические, структурные, концептуальные и функциональные характеристики [16. С. 3].

Значительную часть АПР можно классифицировать по следующим основаниям:

1. Режимы территорий, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства: режим государственной границы; пограничный режим; режим закрытых территориальных образований; режим особо охраняемых природных объектов и т.п.

2. Режимы организации государственного административного контроля и надзора: режим государственной границы и пограничный режим, таможенный режим; лицензионный режим; паспортно-регистрационный режим; паспортно-визовый режим; противопожарный режим; санитарно-эпидемиологический; режим конфиденциальной информации и т.п.

3. ЧАПР: режимы военного положения и чрезвычайного положения, режим контртеррористической операции, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Для обеспечения «живучести» системы государственного управления в условиях введения ЧАПР необходимо предусматривать и практически использовать ряд процедур, позволяющих запрограммированное и своевременное перераспределение функций субъектов управления в случае проявления неожиданных возмущающих воздействий (социального, биологического, техногенного и другого характера). В практике государственного регулирования такие процедуры реализуются в чрезвычайных управленческих режимах.

В условиях ЧАПР: образуются временные органы управления, приостанавливается деятельность органов власти (государственной власти административно-территориальных единиц, местного самоуправления), ограничиваются права и свободы граждан (в том числе и конституционные) и юридических лиц, накладываются дополнительные обязанности. Возможно вмешательство в сферу самоуправления, в том числе в хозяйственную и иную деятельность предприятий, учреждений, общественных организаций и т.д. Своевременное выполнение этих мероприятий позволяет обеспечить устойчивость системы, препятствуя ее разрушению.

---

шенцев Д.А. Чрезвычайное законодательство как средство регулирования общественных отношений в первый месяц великой отечественной войны // Образование и право. 2020. № 5. С. 341–348; Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: теоретический и общеправовой аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; Мелехин А.В. Проблемы «встроенности» чрезвычайного законодательства в систему законодательства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 4; Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2014 и др.

Итак, режим – это особая форма управления, отличающаяся жесткостью, высокой степенью определенности, конкретизации и четкости управленческого воздействия, употребляемая для урегулирования процессов, явлений, отношений, в силу своей специфики, значимости или степени опасности для общества требующих индивидуального управленческого подхода, с помощью которой обеспечиваются построение и информационный обмен системы управления, а также ее гибкость, адаптивность и живучесть [17, 18].

ЧАПР являются неотъемлемой частью процесса чрезвычайного управления соответствующей территорией, поскольку при создании системы управления применяются специальные, чрезвычайные средства для установления и поддержания правопорядка, временные меры и ограничения чрезвычайного характера. Эти меры крайне редко применяются в условиях неопределенности, когда ЧС еще не возникла, но налицо эскалация конфликта, и никогда не применяются для урегулирования отношений в повседневных, обычных условиях.

События последних лет подтвердили правильность таких выводов. И это связано не только с низким уровнем эффективности управления при ЧС, но и увеличением количества ЧС, возникновением совершенно новых и не известных ранее ситуаций, например пандемии COVID-19.

Усугубляет ситуацию то, что в науке административного права сложилась, к сожалению, ситуация, когда ученые не могут, а часто не хотят договориться о многих, на мой взгляд, порой очевидных проблемах. Хочется по этому поводу поддержать позицию П.П. Серкова и Ю.Н. Старилова.

Петр Павлович Серков утверждает, что теоретическая множественность и высокий уровень дискуссионности по многим вопросам административной науки привели к тому, что доктрина административного правового регулирования не позволяет реально и системно развивать современное законодательство, способствует принятию непродуманных, а иногда ошибочных и вредных решений [19. С. 355–356].

Юрий Николаевич Старилов высказался еще более жестко. Он полагает необходимым заканчивать дискуссии о терминах и понятиях и принимать волевые решения и осуществлять «принуждение к правильным терминам» [20, 21].

Добавим к этому аксиоматичное утверждение, что истина ничуть не страдает от того, что кто-либо ее и не признает. Но всем сторонам надо чем-то жертвовать и идти на компромиссы, договариваться. Это в полной мере относится к проблемам ЧАПР и в первую очередь к пониманию содержания ключевого термина – чрезвычайные ситуации.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под ЧС понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или

окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Обратим внимание, что законодатель в качестве главного критерия отнесения ситуаций к чрезвычайным использует среду их возникновения (природно-техногенные ЧС), совершенно забывая о ситуациях, возникающих в социальной сфере. Не вдаваясь в аргументацию необходимости более универсального понимания и применения термина ЧС, она есть в моих предыдущих работах, приведем его. Чрезвычайная ситуация – обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате опасного явления социального, природного или техногенного характера, создающая угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружающей природной среде, для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера.

Приведенное определение используют в своих целях уже многие исследователи, но правового установления оно не получило. Это влечет за собой терминологическое многообразие, вносит путаницу в оценках ЧС, приводит к принятию неэффективных и часто ошибочных решений.

Так, МВД России активно применяет в целях своих нормативных правовых актов понятие, которое не соответствует законодательству, нарушает логику доктрины чрезвычайного законодательства. Это термин «чрезвычайные обстоятельства» (ЧО), который в 1990-е гг. пришел в МВД СССР из внутренних войск, но до настоящего времени ни доктринально, ни легально не установлен.

Попытки сформулировать ЧО были предприняты через перечисление ситуаций, которые по содержанию под него подходили. Нисколько не умаляя труды ученых МВД СССР, таких как А.А. Баев, М.А. Громов, Г.И. Демин, С.Н. Зайцев, А.П. Ипакян, И.Е. Ложкин, В.В. Ларин, А.Ф. Майдыков, В.Н. Соглаев, А.Г. Степанов, В.И. Фризко, Н.М. Якушин и других, исследовавших и активно применявших этот термин, проблема остается<sup>1</sup>. Более того: этот термин активно применяется не только в МВД России, но и в других федеральных органах исполнительной власти [22–26].

Наконец, еще один пример невнимательного, небрежного отношения законодателя к терминологии. Федеральным законом «О противодействии терроризму» установлен режим контртеррористической операции (режим КТО), но в законе нет этого определения, хотя ему посвящены ст. 9, 11–18 закона. Его содержание мы можем уяснить из целей КТО: это пресечение и раскрытие террористического акта, минимизация его последствий и защита жизненно важных интересов личности, общества и государства. Конеч-

---

<sup>1</sup> «Венцом» непонимания применяемых терминов может служить приказ МВД России 2020 г., в котором абсолютно различные по содержанию понятия используются как синонимы: чрезвычайные обстоятельства названы в нем чрезвычайными ситуациями.

но, в законе дано определение КТО, но режим КТО и собственно КТО – это не синонимы, а различные понятия.

Одна из причин такого хаоса с терминами в том, что до настоящего времени не сформулированы и не сгруппированы признаки сложной, экстремальной, чрезвычайной (названия можно продолжить) ситуации, не принято компромиссного, возможно, волевого решения о применении наиболее удачного из них.

Мы предлагаем в основу классификации ЧАПР положить признаки, необходимые и достаточные характеристики ЧС, при возникновении которых органы государственной власти вправе ввести ЧАПР на своей территории.

Обобщенно их можно представить следующим образом: а) многочисленные жертвы людей или угроза их жизни или здоровью; б) значительные материальные потери; в) ущерб (угроза) окружающей природной среде; г) нарушение условий жизнедеятельности людей; д) невозможность ликвидировать негативные последствия без применения специальных сил и средств.

ЧАПР целесообразно применять для регулирования конкретных явлений, процессов, отношений, обладающих собственной спецификой, исключительной ценностью для общества или представляющих опасность в неконтролируемом состоянии. Увеличение масштабов правовых режимов, «зарегимливание» всех сфер правового регулирования в полном объеме может вызвать дестабилизацию государственного управления по основаниям, аналогичным для управленческих режимов (ослабление внутрисистемных связей, высокий уровень государственно-властного вмешательства в не приемлющие этого и саморегулирующиеся сферы общественной жизни и т.п.).

В то же время казуальное, локальное применение ЧАПР является единственным способом организовать и обеспечить необходимый уровень регулирования и управляемости.

Мы предлагаем ввести обязательные требования к ЧАПР.

1. ЧАПР устанавливаются исключительно федеральным законом. Рассматриваемый признак подчеркивает особое значение ЧАПР, поскольку обеспечивает гибкость и подвижность его обеспечения. Чрезвычайное законодательство тоже должно быть приведено в систему.

Режимы ВП и ЧП регулируются нормами Конституции РФ и федеральных конституционных законов. Конституции РФ только лишь потому, что эти режимы вводятся Президентом РФ при участии обеих палат Федерального Совета РФ.

Основания, порядок введения КТО, вводимые при этом временные меры и ограничения, силы и средства, привлекаемые для его обеспечения, регулируется в настоящее время Федеральным законом «О противодействии терроризму». Мы предлагаем разработку специального Федерального закона «О режиме контртеррористической операции».

Режимы ПП и ЧС регулируются Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера», действие которого необходимо распространить на ЧС социального характера. Этот путь возможен, но это половинчатое решение. Разумнее подготовить самостоятельный Федеральный закон «О чрезвычайных ситуациях».

2. Максимально формализованный и упрощенный порядок введения, изменения и отмены ЧАПР. При возникновении ЧС некогда думать, надо делать, причем быстро. Упустишь огонь – не потушишь.

3. Ограниченный круг целей. Сущность управления, регулирования общественных отношений заключается в их упорядочивании для достижения какой-либо цели, а целеполагание – необходимая стадия управленческого процесса. Особенность ЧАПР состоит в характере цели. Такими целями могут быть защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

4. Создание особых структур управления территорией. Они могут действовать либо совместно с территориальными органами, либо полностью их заменять.

5. Особый порядок и набор используемых правовых средств. Специфической чертой ЧАПР является жесткость, высокая степень четкости управленческого воздействия. Для таких режимов эта особенность проявляется в преобладании в юридическом регулировании запретов и позитивных обязываний. Общедозволительный тип правовой регламентации ЧАПР противоречит самой сути такого юридического режима регулирования.

Таким образом, ЧАПР есть особая форма правового регулирования, обуславливающая его гибкость и совершенствование, основанная на преобладании юридических запретов и позитивных обязываний и применяемая для оказания казуального нормативно-регулятивного воздействия на явления, процессы, отношения, имеющие определенную специфику, ценность или опасность для общества.

#### **Список источников**

1. Зокиров Т.З. Некоторые аспекты реализации принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) // Российский следователь. 2023. № 4. С. 56–63.

2. Серков П.П., Соловей Ю.П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 375–383.

3. Зайцев Д.И. Приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как мера государственного принуждения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 197–206.

4. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989. 285 с.

5. Космынина П.В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 200 с.

6. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. 144 с.

7. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М. : Юрид. лит., 1987. С. 245–267.

8. Наташев А.Е., Стручков Н.А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. 191 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. 622с.
10. Зиборов О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 222 с.
11. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 45с.
12. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М. : Щит-М, 2000. 263 с.
13. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е. изд., перераб. и доп. М. : РФ-Пресс, 2020. 456 с.
14. Маилаян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. М., 2002. 284 с.
15. Щепалов С.В. Административное выдворение нелегального мигранта и судебное усмотрение // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 97–107.
16. Зайцева А.С. Специальная лексика чрезвычайных ситуаций: структурные и функциональные тенденции в новейших терминологиях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 187 с.
17. Анисифорова М.В., Ведяшкин С.В. и др. Специальные административно правовые режимы : учеб. пособие / под ред. проф. С.А. Старостина. М. : Проспект, 2022. 200 с.
18. Ведяшкин С.В. Таможенный режим // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 87. Томск, 2021. С. 24–27.
19. Серков П.П. Правоотношение: теория и практика современного правового регулирования : в 3 ч. М., 2018. 1087 с.
20. Стариллов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.
21. Стариллов Ю.Н. Установление административного судопроизводства в КоАС РФ как специальная форма реализации конституционно-правовой нормы и как главный результат модернизации административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы конф. Омск, 28 ноября 2014 г. / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск : Омская юрид. акад., 2015. С. 224–249.
22. Приказ Минобороны РФ от 16.01.2001 г. № 30 «Об утверждении Руководства по комплектованию ВС РФ солдатами, матросами, сержантами и старшинами».
23. Приказ Министерства юстиции РФ от 23.06.2005 г. № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний».
24. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 30.11.2006 г. № 819 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».
25. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31.01.2007 г. № 74 «Об утверждении Перечня уважительных причин пропуска срока обращения за пособием по временной нетрудоспособности, по беременности и родам».
26. Приказ МВД России от 18 июля 2022 г. № 535 «Об утверждении положения о главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации».

## References

1. Zokirov, T.Z. (2023) Nekotorye aspekty realizatsii printsipa federalizma v pravovom regulirovanii administrativnoy otvetstvennosti (na primere sub"ektov Rossiyskoy Federatsii,

vkhodyashchikh v sostav Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga) [Some aspects of the implementation of the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility (a case study of the subjects of the Russian Federation that are part of the Far Eastern Federal District)]. *Rossiyskiy sledovatel' – Russian Investigator*. 4. pp. 56–63.

2. Serkov, P.P. & Solovey, Yu.P. (2022) Administrativnoe usmotrenie: voprosy i otvety (chast' 1) [Administrative discretion: Questions and answers (Part 1)]. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*. 19(4). pp. 375–383.

3. Zaytsev, D.I. (2021) Suspension of executive acts in the constituent entities of the Russian Federation as a state coercion measure. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 6. pp. 197–206. (In Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.197-206

4. Alekseev, S.S. (1989) *Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave* [General Permissions and General Prohibitions in Soviet Law]. Moscow: Yurid. lit.

5. Kosmylina, P.V. (2004) *Pravovoy rezhim preduprezhdeniya prestupleniy v usloviyakh chrezvychaynykh situatsiy* [Legal order for the prevention of crimes in emergency situations]. Law Cand. Diss. Moscow.

6. Morozova, L.A. (1985) *Konstitutsionnoe regulirovanie v SSSR* [Constitutional regulation in the USSR]. Moscow: yuridicheskaya literatura.

7. Isakov, V.B. (1987) Mekhanizm pravovogo regulirovaniya i pravovye rezhimy [The mechanism of legal regulation and legal regimes]. In: Fatkillin, F.N. (ed.) *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the Theory of State and Law]. Moscow: Yurid. lit. pp. 245–267.

8. Natashev, A.E. & Struchkov, N.A. (1967) *Osnovy teorii ispravitel'no-trudovogo prava* [Fundamentals of the Theory of Corrective Labor Law]. Moscow: [s.n.].

9. Bakhrakh, D.N. (2000) *Administrativnoe parvo* [Administrative Law]. Moscow: Eksmo.

10. Ziborov, O.V. (2002) *Institut voennogo polozheniya po rossiyskomu pravu (istoriko-pravovoe issledovanie)* [Institute of martial law under Russian law (a historical and legal research)]. Law Cand. Diss. Moscow.

11. Rushailo, V.B. (2005) *Spetsial'nye administrativno-pravovye rezhimy v Rossiyskoy Federatsii* [Special administrative-legal regimes in the Russian Federation]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.

12. Rushailo, V.B. (2000) *Administrativno-pravovye rezhimy* [Administrative-legal regimes]. Moscow: Shchit-M.

13. Popov, L.L. & Migachev, Yu.I. (2020) *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow: RG-Press.

14. Mailyan, S.S. (2020) *Administrativno-pravovye rezhimy v teorii administrativnogo prava i praktike gosudarstvennogo upravleniya pravookhranitel'noy deyatelnost'yu* [Administrative and legal regimes in the theory of administrative law and the practice of public administration of law enforcement activities]. Moscow: [s.n.].

15. Shchepalov, S.V. (2022) Administrative Expulsion of an Illegal Migrant and Judicial Discretion. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 11. pp. 97–107. (In Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.097-107

16. Zaytseva, A.S. (2019) *Spetsial'naya leksika chrezvychaynykh situatsiy: strukturnye i funktsional'nye tendentsii v noveyshikh terminologiyakh* [Special vocabulary of emergencies: Structural and functional trends in the latest terminology]. Law Cand. Diss. Moscow.

17. Anisiforova, M.V., Vedyashkin, S.V. et al. (2022) *Spetsial'nye administrativno pravovye rezhimy* [Special administrative and legal regimes]. Moscow: Prospekt.

18. Vedyashkin, S.V. (2021) Tamozhennyy rezhim [Customs regime]. In: Vedyashkin, S.V. et al. (eds) *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Legal Problems of Strengthening Russian Statehood]. Vol. 87. Tomsk: Tomsk State University. pp. 24–27.

19. Serkov, P.P. (2018) *Pravootnoshenie: teoriya i praktika sovremennogo pravovogo regulirovaniya* [Legal Relationship: Theory and Practice of Modern Legal Regulation]. Moscow: Infra-M.

20. Starilov, Yu.N. (2014) O dvukh glavnykh sovremennykh napravleniyakh razvitiya rossiyskogo administrativnogo i administrativno-protseessual'nogo zakonodatel'stva [On the two main modern directions of development of Russian administrative and administrative procedural legislation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo.* 3(18). pp. 6–10.

21. Starilov, Yu.N. (2015) Ustanovlenie administrativnogo sudoproizvodstva v KoAS RF kak spetsial'naya forma realizatsii konstitutsionno-pravovoy normy i kak glavnyy rezul'tat modernizatsii administrativno-protseessual'nogo zakonodatel'stva [Establishment of administrative legal proceedings in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation as a special form of implementation of the constitutional and legal norm and as the main result of the modernization of administrative procedural legislation]. In: Solovey, Yu.P. (ed.) *Aktual'nye problemy administrativnogo sudoproizvodstva* [Topical problems of administrative legal proceedings]. Omsk: Omsk Law Academy. pp. 224–249.

22. The Ministry of Defense of the Russian Federation. (n.d.) *Order No. 30 of the Ministry of Defense of the Russian Federation dated January 16, 2001, On approval of the Guidelines for Manning the RF Armed Forces with Soldiers, Sailors, Sergeants, and Petty Officers*". (In Russian).

23. The Ministry of Defense of the Russian Federation. (n.d.) *Order No. 95 of the Ministry of Justice of the Russian Federation dated June 23, 2005, "On approval of the Instruction on the Supervision of Convicts Detained in Educational Colonies of the Federal Penitentiary Service"*. (In Russian).

24. The Ministry of Defense of the Russian Federation. (n.d.) *Order No. 819 of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation dated November 30, 2006, On approval of the Administrative Regulations of the Federal Service for Labor and Employment for the provision of public services for the implementation of social payments to citizens recognized as unemployed in the prescribed manner*". (In Russian).

25. The Ministry of Defense of the Russian Federation. (n.d.) *Order No. 74 of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation of January 31, 2007, On approval of the List of Good Reasons for Missing the Deadline for Applying for Temporary Disability Benefit, Maternity Benefit*". (In Russian).

26. The Ministry of Defense of the Russian Federation. (n.d.) *Order No. 535 of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated July 18, 2022, On approval of the regulation on the main department of operational response of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*. (In Russian).

***Информация об авторе:***

**Старостин С.А.**, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (Москва, Россия). E-mail: prof.starostin@gmail.com. ORCID: 0000-0002-0108-7916. ResearcherID: 10.17223/22253513/32/7

***Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.***

***Information about the author:***

**S.A. Starostin**, Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (Moscow, Russian Federation). E-mail: prof.starostin@gmail.com. ORCID: 0000-0002-0108-7916. ResearcherID: 10.17223/22253513/32/7

***The author declares no conflicts of interests.***

*Статья поступила в редакцию 07.11.2022;  
одобрена после рецензирования 19.03.2023; принята к публикации 04.07.2023.*

*The article was submitted 07.11.2022;  
approved after reviewing 19.03.2023; accepted for publication 04.07.2023.*