

ПРАВО

УДК 342.92

РЕЖИМ СРЕДНЕГО УРОВНЯ РЕАГИРОВАНИЯ И ЕГО ВИДОВЫЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ

Артамонов А.Н.

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, г. Брянск

В статье исследуются актуальные вопросы института административно-правовых режимов. Проводится классификация режима среднего уровня реагирования по различным юридическим основаниям. В исследовании применяются системный подход, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Делается вывод о принадлежности режима среднего уровня реагирования к федеральным экстраординарным административно-правовым режимам охранительной направленности. Предлагаются меры по его совершенствованию.

Ключевые слова: административно-правовой режим, экстраординарный режим, средний уровень реагирования, классификация предмет правового регулирования, юридическая природа, тип правового регулирования.

DOI 10.22281/2542-1697-2022-01-04-88-93

Институт административно-правовых режимов не является новеллой российского законодательства. Такие административно-правовые режимы, как паспортно-визовый, противопожарный, природоохранный, санитарный, безопасности дорожного движения, государственной границы, многочисленные режимы охраняемых объектов использовались в XX веке и по сей день широко применяются в государственно-управленческой практике.

Важнейший этап в развитии данного института наступил в начале XXI века. В тот период законодательно оформились новые административные режимы - чрезвычайного положения, военного положения, информационной безопасности, техногенной безопасности, контртеррористической операции, которые были направлены на обеспечение защиты и безопасности общества и государства. Они получили название специальных административно-правовых режимов, так как их основное назначение направлено на обеспечение территориальной целостности и безопасности государства, что было особенно актуально в то время.

Новый виток развития «режимное» законодательство приобрело под воздействием возрастающих экономических потребностей государства и общества. Как отмечает профессор Ноздрачев, «в 2010-2015 гг. появились принципиально новые административно-правовые режимы, основанные не на запретах и ограничениях, а на привилегиях и льготах, преимуществах» [4, с.147]. Это режимы, связанные с решением актуальных проблем социально-экономического развития: режим территорий опережающего развития, режим территорий, созданных для внедрения инноваций; режим приграничного сотрудничества, режим свободного порта, режим промышленного кластера и др.

В начале двадцатых годов XXI века произошел очередной всплеск интереса к специальным административно-правовым режимам, что обусловлено целым рядом глобальных социально-политических вызовов. Первым из них стало распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Противодействуя пандемии коронавируса и вводя соответствующие режимы, власти действовали в рамках Федерального закона от 21 декабря 1994 года №68 - ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Несмотря на то, что законодатель заранее пытался выстроить систему нормативного обеспечения противодействия чрезвычайным ситуациям, стремительное распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 потребовало скорейшего внесения соответствующих изменений в базовый ФЗ № 68, а также в ряд других нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, включая УК РФ,

КоАП РФ и законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В результате Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 года №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» был установлен режим повышенной готовности, предусматривающий целый комплекс чрезвычайных мер реагирования и правил поведения для граждан и организаций.

Вторым социально-политическим вызовом для нашей страны стала начавшаяся 23 февраля 2022 года Специальная военная операция (СВО) на Украине. Дальнейшее развитие событий привело к тому, что 19 октября 2022 года, после издания Указа Президента Российской Федерации №756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей», вступили в силу «спящие» двадцать лет нормы Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года №-1 ФКЗ «О военном положении».

После введения военного положения на новых и некоторых «старых» территориях Российской Федерации потребовалось повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Поэтому Указом Президента РФ №757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации 19 октября 2022 г. №756» в субъектах РФ были введены четыре режима (уровня реагирования): максимальный уровень реагирования, средний уровень реагирования, уровень повышенной готовности, уровень базовой готовности.

Данный указ затрагивает целый ряд вопросов как теоретической, так и практической направленности. В первую очередь речь идет о сущности и правовом статусе декларируемых режимов (уровней реагирования) и их соотношении с режимом военного положения. Для этого мы должны обратиться к такому общенаучному методу систематизации знаний, как классификация. В научной литературе отмечается разнообразие классификаций как вообще правовых режимов, так и специальных административно-правовых режимов в частности, что обусловлено множеством обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику. В основе разграничительного критерия могут находиться предмет и тип правового регулирования, субъект-установитель и объект-носитель режима, функциональная направленность режимных предписаний, степень направленности на обеспечение национальной безопасности, территориальные масштабы и сроки действия режима и т.д.

Согласно Указу №757 режим (максимальный уровень реагирования) вводится на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, т.е. на тех территориях, где Указом №756 устанавливается режим военного положения, тем самым фактически отождествляя их. Значительно интереснее режим среднего уровня реагирования, который вводится в ряде граничащих с Украиной субъектов Российской Федерации. Следует сразу оговориться, что хотя меры реагирования, реализуемые в рамках данного режима, содержатся в перечне мер, предусмотренных статьей 7 ФКЗ «О военном положении», сам термин «средний уровень реагирования» в нем не используется. В Указе Президента РФ под средним уровнем реагирования понимается режим, в рамках которого высшие должностные лица (органы исполнительной власти) субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия по проведению мобилизационных мероприятий в сфере экономики, в органах исполнительной власти этих субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, отдельных мероприятий по территориальной обороне, мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также полномочия по реализации мер для удовлетворения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и нужд населения.

В рамках данного режима высшие должностные лица (органы исполнительной власти) указанных субъектов Российской Федерации реализуют также следующие меры:

- а) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной

безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

б) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

в) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

г) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

д) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

е) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, использование их работы для нужд обороны.

Предмет правового регулирования, то есть те общественные отношения, на которые воздействуют правовые предписания, является одним из основных разграничительных критериев в юриспруденции. По предмету правового регулирования правовые режимы могут дифференцироваться на конституционные, муниципальные, налоговые, трудовые, финансовые, земельные, таможенные и другие, регулирующие комплекс однородных общественных отношений. Нередко встречаются и комплексные правовые режимы, в чью структуру входят правовые предписания разноотраслевой принадлежности (режим ЗАТО, режим исключительной экономической зоны). Так как режим среднего уровня реагирования наделяет дополнительными полномочиями представителей исполнительной власти субъекта Российской Федерации, то в рамках данной классификации - в зависимости от предмета правового регулирования, он может быть отнесен к административным режимам.

По юридической природе выделяют материальные и процессуальные правовые режимы. Материальные правовые режимы фиксируют права и обязанности субъектов, их правовое положение, пределы правового регулирования. Обозначение правовых режимов материального характера обычно сопряжено с использованием в словосочетании «правовой режим...» наименования объекта правового регулирования, в отношении которого у различных правовых субъектов имеются определенные полномочия [2, с.7]. Процессуальные правовые режимы регламентируют динамику правоотношений, они содержат указания на субъектный состав, сроки, порядок совершения определенных действий и т.д. Перечень специальных полномочий высших должностных лиц (органов исполнительной власти) субъектов Российской Федерации без указания на сроки и порядок их использования, составляющий содержание режима среднего уровня реагирования, позволяет отнести его к материальным правовым режимам.

В зависимости от юридических свойств административно-правовые режимы делятся на ординарные и экстраординарные. Последние вводятся только в случае возникновения чрезвычайных ситуаций социального и природнотехногенного характера, вызванных агрессией против Российской Федерации, терроризмом, массовыми беспорядками, стихийными бедствиями и т.п. Экстраординарные режимы - это специальные правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также режимы функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий [6, с.26]. Экстраординарные режимы являются разновидностью специальных административно-правовых режимов, под которыми понимаются особые правовые режимы деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, которые допускают ограничение правосубъектности граждан и организаций и которые вводятся для обеспечения безопасности личности, общества и государства в конкретных сложившихся

обстоятельствах. Все признаки экстраординарных режимов в полной мере соответствуют режиму среднего уровня реагирования

Функциональная направленность правовых предписаний так же представляет собой одно из оснований для классификации. Функции правовых режимов напрямую связаны с функциями правовых норм. По данному критерию выделяют регулятивные и охранительные правовые режимы. Через регулятивную функцию правовых режимов обеспечивается консолидация правовых средств, необходимых и достаточных для эффективного регулирования общественных отношений и удовлетворения прав и законных интересов конкретных субъектов, закрепляются базовые показатели правосубъектности граждан, определяется компетенция государственных органов и полномочия должностных лиц [7, с.9]. Посредством охранительной функции правовые режимы обеспечивают интересы государственной и общественной безопасности от воздействия внешних или внутренних угроз. Несмотря на то, что режим среднего уровня реагирования не содержит каких либо санкций или запретов, что является характерным признаком охранительных режимов, он, тем не менее, направлен на повышение эффективности субъектов исполнительной власти, функционирующих на территориях, где возникла угроза военных действий и предусматривает ряд мер принудительного воздействия на граждан и организаций.

По юридическому основанию выделяют административно-правовые режимы, урегулированные законами и подзаконными актами. Федеральными конституционными законами урегулированы режимы военного положения и чрезвычайного положения; федеральными законами регулируются режимы контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации и др.); подзаконными актами Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти (режимы различных охранных зон, санитарно-защитных зон и др.). Принимая во внимание, что ни один из действующих федеральных законов не содержит понятия «режим среднего уровня реагирования», а в самом Указе №757 имеются отсылки к ФКЗ «О военном положении» и ФЗ «Об обороне» исключительно по отношению к режиму максимального уровня реагирования, следует констатировать подзаконную юридическую природу классифицируемого нами режима.

По критерию подведомственности административно-правовые режимы делятся на три группы: федеральные, региональные и местные. Федеральные режимы устанавливаются и регулируются федеральными органами государственной власти. Региональные режимы устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а местные режимы устанавливаются органами местного самоуправления на территории муниципальных образований [5, с.45]. Некоторые виды административно-правовых режимов могут находиться в двух или трех группах (режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, режимы особо охраняемых природных территорий), однако режим среднего уровня реагирования устанавливается указом Президента Российской Федерации и потому относится к федеральной группе режимов.

В зависимости от времени действия режимы делятся на постоянные и временные (срочные, ситуационные). Режим среднего уровня реагирования устанавливается в случае возникновения экстраординарных событий и экстренных ситуаций. Так как любая экстренная ситуация ограничена во времени, следовательно все режимы, действующие в подобных условиях, являются срочными, т.е. временными. Установление точных временных пределов действия правового акта, вводящего тот или иной специальный административно-правовой режим, необходимо в первую очередь для обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, подпадающих под действие режимных предписаний. В Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 года №3 ФКЗ «О чрезвычайном положении» прямо предусматривается, что срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого на ее отдельных местностях - 60 суток. Однако чаще всего устанавливается только дата начала функционирования специального административно-правового режима, тогда как дата окончания его действия зависит, как правило, от достижения его целей или

наступления определенного юридического события. Сроки действия режима могут продлеваться, но и в случае продления, и в случае окончания сроков действия, и в случае достижения целей необходимо издание соответствующего правового акта.

В зависимости от типа правового регулирования правовые режимы могут подразделяться на первичные и вторичные. Первичные, или общие, представляют собой «комплекс правовых средств, которые выражают общие и исходные соотношения способов правового регулирования на должном участке социальной жизни» [1, с.187]. Вторичные (специальные) правовые режимы - это своего рода модификации общих режимов, характеризующиеся либо особыми льготами и преимуществами, состоящими в дополнительных правах, либо особыми ограничениями, выражающимися в дополнительных запретах или позитивных обязываниях. Если применить правила данной классификации уже по отношению к специальным административно-правовым режимам, то покажется вполне очевидным, что режим среднего уровня реагирования, так же как и режим максимального уровня реагирования будут выступать в качестве вторичных режимов по отношению к первичному режиму (базовому уровню готовности). Аналогичная видовая конфигурация предусматривается Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Согласно статье 4.1 данного закона в соответствии со сложившейся обстановкой может быть установлен один из трех режимов функционирования единой российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: режим повседневной деятельности, режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации. Следовательно, режим повседневной деятельности будет являться исходным, т.е. первичным режимом по отношению к вторичным режимам - повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Существующее множество правовых режимов не позволяет им существовать обособленно друг от друга. Как верно заметил С.М. Зырянов «Административно-правовые режимы могут пересекаться, наслаиваться один на другой» [3, с. 74]. И речь не только о повседневных, ординарных режимах, когда, например требования режима Государственной границы или режима ЗАТО пересекаются с требованиями режимов государственной службы и государственной тайны, паспортно-визовым режимом, режимами охраны окружающей природной среды, осуществления предпринимательской деятельности и т.д. В сегодняшней социально-политической ситуации на одной и той же территории одновременно могут действовать несколько экстраординарных административно-правовых режимов. Так, например, только в ноябре 2022 года на территории Брянской области наряду с режимом среднего уровня реагирования действуют такие федеральные и региональные экстраординарные режимы как режим высокого (желтого) уровня террористической опасности, режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации в агропромышленном комплексе, режим временного ограничения полетов и др.

В итоге мы можем констатировать, что режим среднего уровня реагирования относится к федеральным экстраординарным административно-правовым режимам охранительной функциональной направленности. По своей правовой природе он является материальным, временным и вторичным. Беспokoйство вызывает его юридическое основание - это подзаконный административно-правовой режим, при котором, тем не менее, предусматривается ограничение части конституционных прав и свобод граждан. Полагаем, что правовая регламентация подобных административно-правовых режимов должна основываться исключительно на законодательной основе и быть более детализированной, во избежание возможных злоупотреблений со стороны субъектов правоприменения.

Список использованных источников

1. Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. - Москва: Юридическая литература, 1989. - 286 с. - ISBN 5-7260-0086-2
2. Беляева, Г.С. К вопросу о классификации правовых режимов / Г.С. Беляев // Актуальные проблемы российского права. - 2012. - № 2. С. 4-9.
3. Зырянов, С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые

режимы: понятие и обоснование необходимости введения/ С.М. Зырянов // Журнал российского права. - 2016. - № 4. - С. 72-81.

4. Ноздрачев, А.Ф., Стародубова, О.Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. - 2016. - № 9. С. 146-153.

5. Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы / В.Б. Рушайло. - Москва: Издательство «Щит - меч», 2000. - 264 с. - ISBN 5-930004-080-X

6. Рушайло, В. Б. К вопросу о теории административно-правового режима / В.Б. Рушайло // Современ. право. - 2003. - № 8.- С. 22 - 26.

7. Уздимаева, Н.И., Бульхин, Р.Н. Назначение и функции правовых режимов / Н.И. Уздимаева, Р.Н. Бульхин // Контентус. - 2019. - № 9. - С. 2-14.

Сведения об авторах

Артамонов Алексей Николаевич - заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет им. акад. И.Г. Петровского», кандидат юридических наук, доцент, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

UDC 343.92

MEDIUM-LEVEL RESPONSE MODE AND ITS SPECIFIC CHARACTERISTICS

Artamonov A.N.

Bryansk State Academician I.G. Petrovski University, Bryansk

The article examines topical issues of the institute of administrative and legal regimes. The classification of the regime of the average level of response is carried out on various legal grounds. The study uses a systematic approach, comparative legal and formal legal methods. It is concluded that the medium-level response regime belongs to the federal extraordinary administrative and legal regimes of a protective orientation. Measures to improve it are proposed.

Keywords: administrative and legal regime, extraordinary regime, average level of response, classification of the subject of legal regulation, legal nature, type of legal regulation.

References

1. Alekseev, S.S. General permissions and general prohibitions in Soviet law / S.S. Alekseev. - Moscow: Legal Literature, 1989. - 286 p. - ISBN 5-7260-0086-2

2. Belyaeva, G.S. On the question of classification of legal regimes / G.S. Belyaev // Actual problems of Russian law. - 2012. - No. 2. Pp. 4-9.

3. Zyryanov, S.M. Extraordinary (special) administrative and legal regimes: the concept and justification of the need for introduction/ S.M. Zyryanov // Journal of Russian Law. - 2016. - No. 4. - Pp. 72-81.

4. Nozdrachev, A.F., Starodubova, O.E. Administrative and legal regimes: modern content and development trends / A.F. Nozdrachev // Journal of Russian Law. - 2016. - No. 9. Pp. 146-153.

5. Rushailo, V.B. Administrative and legal regimes / V.B. Rushailo. - Moscow: Publishing house «Shield - sword», 2000. - 264 p. - ISBN 5-930004-080-X

6. Rushailo, V. B. On the question of the theory of the administrative-legal regime / V.B. Rushailo // Modern. right. - 2003. - No. 8.- Pp. 22-26.

7. Uzdimaeava, N.I., Bulkhin, R.N. Purpose and functions of legal regimes / N.I. Uzdimaeava, R.N. Bulkhin // Contentus. - 2019. - No. 9. - Pp. 2-14.

Author`s information

Artamonov Alexey Nikolaevich, head of chair of state legal disciplines, head of chair of state legal disciplines, Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky», candidate of legal Sciences, associate Professor, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru