МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Тихоокеанский государственный университет»

Кафедра государственно - правовых дисциплин

**Курсовая работа**

по дисциплине «Административное право»

 на тему «Административно-правовые режимы»

## Выполнила : Студентка группы

##

 Проверил :

**Хабаровск 2**

**СОДЕРЖАНИЕ**

стр.

Введение 3

1. Понятие и нормативные основы специальных административно - правовых режимов

1.1. Понятие административно - правовых режимов 7

1.2. Признаки административно-правовых режимов 11

1.3. Правовая конструкция административно-правовых режимов 13

2. Виды административно-правовых режимов 11

2.1. Чрезвычайные административно - правовые режимы 23

2.2. Режим охраны Государственной границы РФ 25

2.3. Иные постоянно - действующие административно - правовые режимы

2.4. 29

Заключение 33

Список использованных источников 35

##### ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Административно-правовые режимы являются особым и чрезвычайно важным элементом российского правопорядка. В административно-правовых актах законодательного и подзаконного характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях закреплен 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, обеспечения ее прав и свобод в соответствующих условиях жизнедеятельности.

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 все более актуализируется.

Ситуации, связанные с социальными потребностями в особом (специальном) правовом регулировании в законодательстве и в науке административного права, характеризуются разными терминами: «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные происшествия», «требования обеспечения безопасности, охраны» и т.д. Во всех ситуациях подобного рода государство должно принимать особые меры - нормативно-правовые, организационно-правовые, административно-распорядительные, материально-технические, финансовые, медицинские, карантинные и др., охватываемые понятием «административно-правовой режим».

Таким образом, исследуемая тема представляет актуальность не только с теоретической, но и с практической (прикладной) точки зрения. Вышеизложенное обосновывает необходимость проведения настоящего исследования как с теоретической, так и с прикладной целей.

Цель исследования - на основе комплексного, системного изучения российского административного законодательства, официальных актов судебных органов, материалов судебной практики и достижений доктрины российского административного права дать обобщающую, интегрирующую характеристику административно - правовых режимов в Российской Федерации, и на основе исследования отдельных теоретических и практических проблемных вопросов, связанных с данным институтом административного права, выработать предложения по совершенствованию российского административного законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

- необходимо рассмотреть понятие административно - правовых режимов;

- исследовать признаки административно-правовых режимов;

- обратиться к правовой конструкции административно-правовых режимов;

- рассмотреть виды административно-правовых режимов:

- режим чрезвычайный административно - правовой режим;

- режим охраны государственной границы;

- обратиться к иным режимам.

Объектом исследования являются общественные и сними связанные административно - правовые отношения, складывающиеся в процессе функционирования различных административно - правовых режимов в Российской Федерации.

В предмет исследования входят нормативные положения, регулирующие сферу функционирования различных административно - правовых режимов в Российской Федерации.

Нормативно - правовой основой исследования административно - правовых режимов в Российской Федерации являются различные нормативно - правовые акты, официальных актов судебных органов и материалы судебной практики в сфере российского административного права.

Кроме того, положения исследования сформированы на актах международного права, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах, иных (подзаконных) нормативно - правовых актах.

Теоретической основой исследования административно - правовых режимов в Российской Федерации является анализ специальной научной литературы в сфере российского административного права (монографии, статьи, комментарии, учебники и учебные пособия, диссертации).

Методология исследования административно - правовых режимов в России основана на положениях общей теории научного познания. Методологической основой исследования административно - правовых режимов в Российской Федерации являются общенаучный философский (диалектический) метод и системный подход к изучению явлений в их взаимодействии и взаимообусловленности. Наряду с этим применялись частно-научные методы исследования: формально-логический, конкретно-социологический, юридический (юридико-технический), сравнительно - правовой, историко-правовой.

Теоретическая значимость и элементы научной новизны исследования заключается в том, что в исследовании осуществлен комплексный (системный) анализ теоретических и практических проблемных вопросов функционирования административно - правовых режимов в Российской Федерации, существующих в правовой доктрине и правоприменительной практике, рассматриваются пути и способы решения данных теоретических и практических проблемных вопросов, включая предложения по совершенствова­нию действующего российского административного законодательства.

Структура исследования определяется исходя из содержания и состоит из введения, двух глав и четырех параграфов, заключения и списка использованных источников.

##### **1. Понятие и нормативные основы специальных**

##### **административно - правовых режимов**

##### **Понятие административно - правовых режимов**

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

Административно-правовые режимы могут и не содержать в наименовании слово «режим». Например, наиболее характерный вид административно-правового режима - таможенный режим в настоящее время имеет наименование таможенной процедуры. Термин изменился, но сущность та же: это особый порядок регулирования в таможенной сфере.

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

Доктринальное использование термина «административно-правовой режим» оправданно, поскольку обозначает принадлежность этого понятия к отрасли административного права и деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем исходя из сложившейся практики наименования режимов, применяемых в государственном управлении, вполне допустимо употребление термина «административный режим» в качестве их общего доктринального наименования. Использование прилагательного «правовой» в данном термине представляется излишним, ибо в государственном управлении вся деятельность законодательно и нормативно строго регламентируется: «разрешено только то, что указано в законе», «правильно (обоснованно) только то, что законно» и т.д.

Административно-правовое регулирование, правовой режим, административно-правовой режим: соотношение понятий. Категория «административно-правовой режим» имманентно связана с более общими понятиями науки административного права: «административно-правовое регулирование», «правовой режим», от которых и производна категория «административно-правовой режим».

Понятие «административно-правовое регулирование» является центральным для науки административного права наряду с такими понятиями, как «исполнительная власть», «органы исполнительной власти», «формы деятельности власти» и т.д. Оно в концентрированном виде отражает существо процессов и явлений в сфере государственного управления.

Фундаментом конструкции понятия «административно-правовое регулирование» несомненно является общеправовое понятие «правовое регулирование». Сформулированное С.С. Алексеевым понимание категории «правовое регулирование» как системы, объединяющей ее составные элементы - правовые средства, образуемые для гарантированного достижения правового результата, является на сегодняшний день общепринятым /13, с. 264/. Такой же точки зрения придерживались многие теоретики права: В.В. Лазарев, С.В. Липень, А.Б. Венгеров, В.М. Сырых и др.

Правовые средства - это такие институциональные образования (установления, формы) правовой действительности, которые в своем реальном функционировании, использовании в процессе специальной правовой деятельности приводят к достижению определенного результата в решении социальных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на определенном этапе /25, с. 29/.

Принципиальная особенность административно-правового регулирования состоит в том, что оно имеет собственный предмет - особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в деятельности публичной администрации. Сущность административно-правового регулирования - в целенаправленном воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств регулирования, закрепленных в нормах действующего законодательства /27, с. 103; 26, с. 159/.

В административно-правовом регулировании используется стандартный набор правовых средств: административно-правовые нормы, нормы административного права, административно-правовые отношения. В результате действия и применения административно-правовых норм возникают административные правоотношения, что и является конечной целью административно-правового регулирования. Они содержат права, обязанности и ответственность субъектов отношений.

Некоторые авторы в механизм административно-правового регулирования включают такие элементы, как «правосознание и законность» /21, с. 69/, «правосознание и правовая культура» /15, с. 26/, что не согласуется с общей доктриной правового регулирования. Теория права, формируя общее понятие «правовое регулирование», не рассматривает детали отдельных общих элементов его механизма, в данном случае не акцентирует внимание на роли субъектов правореализационного процесса, что представляется методологически правильным.

Сущность административно-правового регулирования заключается в регламентации сферы деятельности государственной администрации, ее функций и полномочий. При исполнении своих функций должностные лица органов исполнительной власти должны соблюдать закон, претворять правовые требования в жизнь точно так же, как и граждане и организации. Поэтому не требуется включать в механизм административно-правового регулирования в качестве его специальных элементов законность, принцип регулирующего воздействия юридических средств, а также правосознание и правовую культуру.

Здесь мы солидарны с А.П. Шергиным: «...ни правовая культура, ни правосознание, являясь внутренними интеллектуальными составляющими, не обладают качеством регулятора общественных отношений» /27, с. 102/. Теория права правильно определяет понятия «законность», «правосознание» и «правовая культура» как самостоятельные юридические конструкции, занимающие самостоятельное место в системе правопорядка.

Понятие «административно-правовое регулирование» еще не раскрывает всего многообразия способов юридического воздействия на отношения в сфере государственного управления, не дает полного представления об атмосфере, в которой приходится функционировать органам исполнительной власти и другим субъектам административно-правовых отношений.

В административно-правовом регулировании необходимо учитывать динамику и многообразие объектов и субъектов регулирования и в этих целях дифференцировать административно-правовые средства регулирования для достижения состояния упорядоченности отношений в соответствующих ситуациях.

Специфика объекта административно-правового воздействия и используемых для этого административно-правовых средств в науке административного права выражается понятием «административно-правовой режим».

Критика А.П. Шергиным позиции Ю.А. Тихомирова о спорности включения административно-правовых режимов в систему административно-правового регулирования /27, с. 106/ не соответствует правовой действительности. Административно-правовой режим - реальный особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур деятельности. Особенность этого вида регулирования - в комплексе мер, закрепляемых в регулятивных нормах, устанавливающих специальные правила поведения, правовые стимулы, правоограничения (запреты, предписания, преференции и т.д.), специальные статутные нормы (предоставляющие субъектам специальные права и возлагающие на них особые обязанности), а также в особых охранительных нормах (предназначенных для обеспечения правопорядка и контроля).

Понятие «административно-правовой режим» содержит все основные смысловые оттенки этого слова, в том числе выражает повышенную степень жесткости административно-правового регулирования, наличие запретов, ограничений или стимулов, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности и т.д.

Административно-правовой режим - один из наиболее распространенных и востребованных правовых режимов.

В качестве основных признаков правовых режимов в теории права выделяются следующие: они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права; представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием; создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений /19, с. 10; 18, с. 19; 22, с. 157/.

##### **1.2. Признаки административно-правовых режимов**

В теоретическом плане административно-правовой режим обладает всеми признаками общей категории «правовой режим», тем не менее представляет собой особый вид режима, «встроенный» в рамки общего административно-правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, мероприятий, установленных для достижения поставленных целей: выполнения определенных функций, действий государственными органами, организациями, гражданами; защиты публичных и личных интересов; обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и т.д.

Административно-правовые режимы вводятся исключительно в случаях, когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования. Существует множество оснований, обусловливающих социальную потребность в оперативном введении административно-правовых режимов: технические средства и технологические процессы (машины, механизмы, приборы, энергетические и иные установки, технологии, вводимые людьми для удовлетворения материальных и духовных потребностей); стихийные силы природы (пожары, землетрясения, ураганы и иные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей); вещества, предметы, объекты (подпадающие под так называемую государственную разрешительную систему - оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества); действия или бездействие физических лиц (создающие реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям, например применение оружия и эксплуатация неисправных транспортных средств).

До недавнего времени в доктрине административного права сущность административно-правовых режимов усматривалась исключительно в определении внутригосударственных мер, создающих необходимые условия для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам.

В контексте новейших нормативных правовых актов (2005 - 2017 гг.) такой подход уже не отражает многогранности объектов административно-правовых режимов и новых способов воздействия на них. Так, цель ряда новых административно-правовых режимов, применяемых в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской деятельности, определяется иначе: оптимизация баланса частных и публичных интересов, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, определение правового статуса ее объектов и субъектов, формирование системы поддержки, разработки и реализации программ инновационного развития и др.

В наиболее общем виде правовая и организационная структура любого административного режима включает определение: целей режима; полномочий субъектов, реализующих режим; порядка функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти в сфере действия режима; полномочий органов местного самоуправления в сфере режимной организации; специальных полномочий субъектов режимной организации в части нормативного правового регулирования, осуществления контроля и надзора за мероприятиями и мерами, составляющими данный режим; полномочий непосредственных исполнителей режима; порядка деятельности организаций и поведения граждан в условиях действия режима; потребностей в издании соответствующих нормативных правовых актов; порядка финансирования и компенсации расходов на осуществление режимных мер по вертикали органов исполнительной власти, а также в отношении органов местного самоуправления, организаций, граждан.

В структуру административного режима включаются режимные мероприятия, реализуемые уполномоченными (организующими) субъектами административно-правовых режимов: создание штабов, нештатных подразделений, центров, наблюдательных советов и др. структур, регистрация деятельности в режимных сферах, предоставление разрешений, регистрация отдельных категорий лиц, обеспечение необходимого учета и контроля некоторых видов деятельности, прямое запрещение отдельных установлений, применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц, попавших в сферу действия того или иного режима, и др.

Цель режимных мероприятий - упорядочение соответствующей деятельности, недопущение отклонений от установленного в этих интересах порядка деятельности, выявление факторов, способных причинить ущерб охраняемым интересам, предупреждение и пресечение действий лиц, нарушающих режимные требования или склонных к их нарушению, и др.

По этой причине в структуре режимных мероприятий важное место занимает их планирование. Предметное содержание этих мероприятий можно определить как обеспечение обычной жизнедеятельности людей, производственной деятельности в ординарной ситуации, но с учетом вероятности или возможности нарушения охраняемых режимом интересов.

Система режимных мероприятий планируется и формируется применительно к каждому режиму с помощью правовых установлений, отражающих специфику режимной сферы.

Общее режимное оформление таких основных мероприятий предусматривается в федеральных законах или постановлениях Правительства РФ. Так, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» /8, ст. 7/ устанавливает, что планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» /9, ст. 10/ предусматривает, что организации, эксплуатирующие опасный производственный объект, обязаны планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте.

Основываясь на новых административно-правовых режимах, следует констатировать изменения в комбинировании способов регулирования режимного порядка деятельности субъектов права. Для значительного числа административно-правовых режимов характерны жесткие способы регулирования - запреты, правоограничения, обязывания, распоряжения и т.д., создающие те или иные ограничения для субъектов права. В науке административного права они именуются специальными (экстраординарными) административно-правовыми режимами /17, с. 72; 20, с. 43/.

Вместе с тем появились новые виды административно-правовых режимов, основанные на преференциях. Сущность административно-правовых режимов зон территориального развития, территорий опережающего развития, свободного порта, промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и других особых зон, инновационных центров, энергомашиностроительных, медицинских и других кластеров состоит не в ограничениях субъектов права, а в предоставлении им различных преференций: дополнительных прав, государственных гарантий, разнообразных благоприятных возможностей реализации субъектами своих прав и частных интересов освобождения от некоторых обязанностей, передачи материальных ценностей и т.д.

Действующие преференциальные административно-правовые режимы направлены на стимулирование в основном инновационной деятельности государства, создание условий для обеспечения безопасности в этой сфере для личности, общества и государства. Но такого рода модификация административно-правовых режимов имеет перспективы широкого применения и в других сферах государственной деятельности. Так, публичные услуги признаны главным социальным мандатом государства и его институтов. Очевидно, целесообразно вводить режимы, связанные с оказанием публичных услуг, прежде всего государственных, гражданам и юридическим лицам.

При всем своеобразии преференциальных административно-правовых режимов и содержащихся в них комбинаций юридических, организационных и иных средств регулирования /14/ для них характерны все типичные признаки административно-правовых режимов: нормативные правовые акты, устанавливающие специальный порядок деятельности в тех или иных сферах общественных отношений; уполномоченные субъекты, наделенные полномочиями формировать и (или) реализовывать соответствующий режим; детальная регламентация действий всех субъектов, подпадающих под действие режима; контроль, надзор за деятельностью и действиями в рамках режима; запреты, правоограничения, дозволения, преференции целевого стимулирования субъектов, действующих в условиях режима; специальные организационные, информационные, материальные, финансовые, технические и другие средства.

Краткое общее определение наиболее характерного признака административно-правового режима, выражающего его сущность, может быть представлено в следующем виде: это особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т.д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления.

Все административно-правовые режимы, в том числе основанные на преференциях, являются императивными; предусматриваемые ими требования и условия не могут быть изменены ни по усмотрению участников режимных правоотношений, ни по усмотрению уполномоченных органов исполнительной власти. Выполнение режимных требований исключает саморегулирование. Это положение обязательно для всех административно-правовых режимов, а не только для специальных, как это полагает Д.В. Осинцев /16, с. 45/. Сущность и назначение административно-правовых режимов не зависят от наличия в их содержании разрешений, дозволений, преференций и иммунитетов. Содержание конкретных административно-правовых режимов определяется их целевым назначением, характером и особенностями объекта режима.

##### **1.3. Правовая конструкция административно-правовых режимов**

В содержании административно-правовых режимов первостепенное значение имеет юридический контекст: нормативное определение правил поведения и деятельности в режимных сферах, система предоставления прав, запретов, разрешений; порядок регистрации определенных объектов, отдельных категорий лиц; учет и контроль определенных видов деятельности; прямое запрещение отдельных действий, некоторых видов деятельности; прямое запрещение отдельных установлений и применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц в сфере действия того или иного режима /23, с. 88-89/.

Уполномоченные органы на введение и обеспечение функционирования соответствующих административно-правовых режимов заинтересованы в формировании надлежащей нормативно-правовой базы. Иначе они могут оказаться в «режиме бездеятельности», или самоуправства, превышения должностных полномочий, использования противоправных форм и способов, искажения целевых установок режима и ошибочной ориентации деятельности, отличной от задач режима.

Режимное административно-правовое регулирование носит сложный комплексный характер. Это обусловлено тем, что в условиях каждого административно-правового режима действует множество субъектов. Естественно, при этом возникает множество общественных отношений, являющихся предметом не только административно-правового регулирования, но и актов другой правоотраслевой принадлежности.

Основная юридическая цель любого административно-правового режима - обеспечение правопорядка - правомерного поведения всех субъектов, действующих в условиях режима, предупреждение и пресечение любых отклонений в режимных сферах жизнедеятельности.

Юридическую конструкцию административно-правовых режимов образуют три совокупности правовых норм, которые содержатся в нормативных правовых актах различного иерархического уровня и разного правового содержания.

Среди них принято выделять нормативные правовые акты, которые образуют нормативную основу административно-правовых режимов. Они устанавливают правила поведения субъектов режимных правоотношений и таким образом выполняют регулятивную роль соответствующего административно-правового режима. Другие нормативные правовые акты содержат гарантии административно-правовых режимов, обеспечивают их реализацию и, соответственно, выполняют охранительную функцию по отношению к режимным правилам /26, с. 177; 16, с. 10/.

Административно-правовые режимы, как правило, формируются комплексом нормативных правовых актов разной иерархической принадлежности и разной юридической силы. Основой этого комплекса является Конституция РФ, которая предусматривает общие принципы государственного управления в стране (принцип приоритета прав и свобод человека, принцип законности, принцип возмещения ущерба, причиненного публичной властью; общие принципы публичного управления - эффективность, рациональность, оперативность, экономичность и др.).

В отношении отдельных административно-правовых режимов правовую основу образуют международные договоры. Так, режим ограничения полетов в России регулируется Чикагской конвенцией о международной авиации 1944 г. /3/, Договором по открытому небу 1992 г. (Хельсинки) /1/, Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. /2/, в соответствии с которыми установлены определенные запреты и ограничения полетов.

Нормативная правовая основа административно-правовых режимов определяется также конституционными федеральными законами, федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, приказами и другими актами федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и др.

Многоуровневая юридическая конструкция административно-правового режима призвана обеспечивать детальную правовую регламентацию деятельности государственных органов, организаций и поведение граждан в режимных условиях. Законы регулируют общественные отношения в наиболее важных сферах социальной жизни, административные акты конкретизируют положения законов, обеспечивают эффективность их применения.

Как позитивную тенденцию следует оценивать замену широко используемой раньше подзаконной, нередко ведомственной регламентации административно-правовых режимов федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административно-правового режима, направлены на решение широкого круга режимных задач:

1) определение органов исполнительной власти, уполномоченных обеспечивать устойчивое функционирование режима, и регламентация порядка их деятельности;

2) установление правового статуса субъектов в структуре режима и регулирование их действий посредством комбинации юридических средств;

3) установление режимных правил с учетом специфики объектов правового регулирования;

4) установление порядка реализации режимных правил в целях обеспечения возможности функционирования объекта режимного регулирования (получение различного рода разрешений, лицензий, сертификатов, установление порядка регистрации на различные виды деятельности и т.д.);

5) определение системы организационных, юридических, материально-технических гарантий, обеспечивающих функционирование режима;

6) определение системы контроля со стороны органов исполнительной власти за соблюдением режимных правил;

7) установление ответственности за нарушение режимных правил.

А.А. Долгополов справедливо отмечает, что «в текстах нормативных правовых актов, формирующих тот или иной административно-правовой режим, может отсутствовать этот термин, однако при наличии указанных выше признаков режимной праворегуляции можно утверждать, что в данном случае имеет место праворегуляция посредством административно-правовых режимов» /16, с. 6/.

Однако автор не прав в утверждении, что «при таком способе правового регулирования нормативными правовыми актами субъектам правоотношений не оставляется свобода деятельности» /16, с. 7/. В рамках административно-правового режима субъекты правоотношений (органы исполнительной власти, организации, граждане) имеют возможность эффективно реализовывать свои права и интересы, так как знают легальное русло своих действий, что способствует уменьшению и профилактике произвола и беззакония в режимной сфере. «Таким образом достигается высокая эффективность государственного управления в целях неотвратимого обеспечения правопорядка» /16, с. 7/. В этом выводе А.А. Долгополов бесспорно прав.

В юридической конструкции любого административного режима обязательно наличествует базовый нормативный акт. Такой акт «выполняет, с одной стороны, регулятивную функцию, а с другой - должен создавать нормативно-правовую основу построения всей юридической конструкции административно-правового режима» /16, с. 7/.

Базовый нормативный акт, устанавливающий административно-правовой режим, определяет все основные аспекты структуры режима: статус субъектов и объектов режимных правоотношений; режимные правила деятельности и действий; юридические, организационные, материально-технические гарантии функционирования режима.

С учетом изложенного базовым нормативным правовым актом должен быть федеральный закон. В.Б. Рушайло это требование считает обязательным, поскольку административно-правовые режимы «являются определенным вторжением в сферу основных прав и законных интересов граждан» /24, с. 23/.

Следует считать, что в идеале административно-правовые режимы должны устанавливаться во всех случаях федеральными законами, ибо режимные нормы регламентируют многоуровневые общественные отношения, касаются широких и различных слоев населения, призваны защищать общество от противоправных посягательств. Фактически так дело и обстоит. Все устойчивые и социально значимые административно-правовые режимы вводятся и регламентируются в своих основных аспектах федеральными законами.

Если базовым нормативным правовым актом является федеральный закон, то в нем помимо основных положений должны содержаться соответствующие поручения Правительству РФ, министерствам, службам, агентствам, заинтересованным в реализации административно-правового режима, по поводу финансирования, материально-технического, организационного, ресурсного и информационного обеспечения гарантий функционирования административно-правового режима, в том числе в формировании государственных контролирующих и надзорных органов, которые в пределах своей компетенции должны обеспечить функционирование административно-правового режима. Органами исполнительной власти могут быть созданы специальные службы для обеспечения контрольных, надзорных, регистрационных, лицензионных функций, определены их структура, численность, функции, порядок финансирования. Эти меры должны соответствовать задачам обеспечения устойчивого функционирования административно-правового режима.

Базовый нормативный правовой акт не может охватить весь спектр норм, которые определяют юридическую конструкцию административного режима. Его задача - определить систему последующих нормативных правовых актов различных иерархических уровней, замыкающих юридическую конструкцию административного режима /16, с. 8/.

При этом могут приниматься новые, а также должны учитываться ранее изданные нормативные правовые акты, особенно это касается правовой регламентации ответственности за нарушение режимных правил. Как правило, в этом случае законотворческий орган опирается на уже существующие нормы об ответственности физических и юридических лиц. Все нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административного режима, должны быть между собой согласованы, органически связаны и объединены в единую систему, образуемую различными видами нормативных правовых актов. Однако и на сегодняшний день остается верным вывод Ю.А. Тихомирова о том, что регламентация административно-правовых режимов еще не отлажена должным образом /26, с. 378/.

Законодательством должна быть прежде всего определена современная система административно-правовых режимов. В настоящее время федеральными законами определена только система федеральных специальных режимов, хотя полностью она еще не упорядочена. Необходимо развивать законодательную базу, регулирующую порядок введения, осуществления и отмены административно-правовых режимов.

##### **2. Виды административно-правовых режимов**

##### **2.1. Чрезвычайные административно - правовые режимы**

Институт чрезвычайных правовых режимов, имеющих законодательное закрепление, в настоящее время в основном сложился. Это явилось результатом глубокого научного осмысления и обобщения практики их установления и реализации.

К такому виду правовых режимов относится обособленная часть общей совокупности всех административно-правовых режимов, а именно:

1) правовой режим контртеррористической операции (КТО);

2) особый правовой режим чрезвычайного положения;

3) особый правовой режим военного положения;

4) военное время как чрезвычайный правовой режим /4, 5, 10, 11/.

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

Характеризующими признаками указанных чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций, являющихся основаниями для установления различных видов чрезвычайных правовых режимов, являются: масштабность, динамизм развития, общественная опасность, тяжкие последствия для личности, общества и государства на обслуживаемой территории, длящиеся реальные внутренние и внешние угрозы национальной и военной безопасности.

Названные виды чрезвычайных правовых режимов, как отмечалось, образуют свою, обособленную от общей совокупности административно-правовых режимов, часть, создающую новую временную систему правовых отношений на территориях их установления в целях нейтрализации внутренних и внешних угроз национальной и военной безопасности Российской Федерации.

Под чрезвычайным правовым режимом понимается устанавливаемая в соответствии с федеральными конституционными или федеральными законами, относящимися к чрезвычайному законодательству, федеральными органами власти или специальными органами оперативного управления на региональном или муниципальном уровне на определенное время и на определенной территории особая временная система правовых отношений, регулирующих порядок жизнедеятельности граждан, организаций, предприятий, учреждений, государственных органов федерального и регионального уровня, органов муниципального самоуправления. На этот период ограничиваются некоторые конституционные права и свободы граждан, должностных и юридических лиц, возлагаются на них дополнительные обязанности, повышается их ответственность в силу возникновения чрезвычайной обстановки, требующей применения норм чрезвычайного законодательства, принятия адекватных чрезвычайных мер, задействования объединенных группировок войск (сил) в рамках соответствующих государственных систем, направленных на предотвращение, пресечение и минимизацию последствий чрезвычайных обстоятельств социально-политического, военного или криминального характера, а также на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного, биолого-социального или техногенного характера, в целях восстановления нарушенного общественного порядка и общественной безопасности, защиты прав и свобод личности, общества и государства, обеспечения конституционных принципов территориальной целостности и суверенитета государства, национальной и военной безопасности.

##### **2.2. Режим охраны Государственной границы РФ**

Обеспечение суверенитета и территориальной целостности, а также безопасности пограничного пространства Российского государства, охватывающего Государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через Государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации, рассматривается в качестве важнейшей задачи в области обеспечения национальной пограничной безопасности Российской Федерации и составляет основу интересов РФ в пограничной сфере наряду с поддержанием правопорядка на Государственной границе, созданием благоприятных условий для развития межгосударственных связей и взаимовыгодного пограничного сотрудничества.

Территориальная целостность государства как основополагающий элемент суверенного равенства наряду с нерушимостью границ является важнейшим принципом в международных отношениях и имеет своим назначением защиту национальной территории. Соблюдение данных принципов при реализации национальных интересов государств в международной, военной и пограничной сферах выступает важнейшим условием для сохранения международного мира, безопасности и стабильности.

В пределах государственной территории, примыкающей к Государственной границе на суше, в воздушном и водном пространстве, устанавливается специальный правовой режим функционирования Государственной границы Российской Федерации, направленный преимущественно на обеспечение интересов государственной (национальной) безопасности. Данный режим представляет собой совокупность нормативно установленных правил относительно:

1) содержания Государственной границы, то есть установки, сохранения, поддержания в исправном состоянии и контрольных осмотров пограничных знаков, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельными государствами проверок прохождения Государственной границы;

2) пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами, а также перемещения через нее грузов, товаров и животных в установленных пунктах пропуска в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала, станции, морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытого для международных сообщений (международных полетов) либо в иных местах, определяемых международными или внутригосударственными нормативными правовыми актами. В частности, воздушные суда при выполнении международных полетов пересекают Государственную границу по специально выделенным воздушным коридорам пролета /6, ст. 9/;

3) осуществления на Государственной границе или вблизи нее (в пределах пятикилометровой полосы местности), в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации хозяйственной, промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности, а также проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах;

4) разрешения с иностранными государствами пограничных инцидентов.

Следовательно, правовой режим функционирования Государственной границы РФ характеризует юридическую природу общественных отношений в пограничной сфере, содержит требования к установлению, изменению прохождения, содержанию и пересечению Государственной границы, принципы осуществления пограничной, хозяйственной, промысловой, исследовательской, изыскательской и иных видов деятельности на Государственной границе, вблизи нее (в пределах пятикилометровой полосы местности), в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и закрепляет систему организационно-правовых средств, необходимых для их реализации. Рассматриваемый режим, как и большинство административно-правовых режимов, устанавливаемых в интересах обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности /23, с. 85; 12, с. 147/, является организационно-правовой основой общей системы обеспечения безопасности Российской Федерации в международной, военной и пограничной сферах. С его помощью реализуются меры по защите Государственной границы Российской Федерации, охране экономических и иных законных интересов Российского государства в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Организационно-правовые меры, реализуемые в рамках правового режима функционирования Государственной границы Российской Федерации, как совершенно точно отмечает И.С. Розанов /23, с. 87-88/, направлены прежде всего на неприкосновенность и надежную охрану Государственной границы Российской Федерации, недопущение проникновения на территорию страны членов террористических и иных преступных организаций, лиц, въезд которым в Россию запрещен, в том числе по причине принятия в отношении их решения о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российского государства.

Согласно позиции Г.В. Атаманчука /12, с. 149/, классифицирующего все административно-правовые режимы на две группы (стимулирующие и ограничительные) в зависимости от административно-правовых средств, используемых в процессе их реализации, режим функционирования Государственной границы целесообразно отнести к категории ограничительных, так как при введении рассматриваемого режима преобладают обязывающие, запрещающие и принудительные меры, направленные на обеспечение охранительных и защитных функций государства. Данные меры складываются из целой системы соответствующих ограничительных средств (запретов, возложенных обязанностей, юридической ответственности).

Следовательно, в отношении режима функционирования Государственной границы Российской Федерации международными и внутригосударственными нормативными правовыми актами определены: назначение режима; система государственных и муниципальных органов управления, общественных институтов, участвующих в его осуществлении; система разрешений, предписаний, запретов, предусмотренных данным режимом; контроль за соблюдением режимных правил и ответственность за их нарушение.

##### **2.3. Иные постоянно действующие административно - правовые режимы**

Используя специальные критерии, можно выделить разнообразные виды административно-правовых режимов, раскрывающие особенности содержания современного механизма административно-правового регулирования в Российской Федерации.

В частности, в зависимости от целевой направленности логично говорить о существовании в России административно-распорядительного и административно-охранительного режимов. Например, к административно-распорядительным режимам следует отнести: режим управления государственным имуществом, режим организации предоставления публичных (государственных и муниципальных) услуг, в частности, режим предоставления образовательных услуг, режим предоставления медицинских услуг и др.

Административно-охранительными режимами являются: таможенный режим, пограничный режим, режим охраны окружающей среды, режим охраны труда, режим безопасности дорожного движения, противопожарный режим и т.д.

В зависимости от масштаба действия можно говорить о таких видах административно-правового режима, как федеральный, региональный, муниципальный, локальный.

Например, федеральными административно-правовыми режимами являются: военный режим и пограничный режим.

Региональными являются административно-правовые режимы, установленные: в субъекте РФ, административном округе, закрытом административно-территориальном образовании.

Муниципальными являются административно-правовые режимы, установленные в городском округе, муниципальном районе, районе города федерального значения.

Локальными следует считать административно-правовые режимы, установленные в коммерческой или некоммерческой организации, государственном органе, органе местного самоуправления.

В зависимости от времени действия логично выделить постоянные и временные административно-правовые режимы.

Например, к временным административно-правовым режимам следует отнести чрезвычайный режим, действие условий и требований которых ограничены во времени в связи с введением чрезвычайного положения, возникновением разнообразных чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Как правило, административно-правовые режимы являются постоянными. Например, к постоянным относятся административно-правовые режимы безопасности дорожного движения, природопользования, охраны окружающей среды, обороны и т.п.

В зависимости от особенностей содержания сферы регулируемых общественных отношений административно-правовые режимы можно подразделить по отраслевому признаку.

Например, можно выделить такие отраслевые виды административно-правовых режимов, как административно-правовой режим в сфере внутренних дел, административно-правовой режим в сфере юстиции, административно-правовой режим в сфере образования и науки и др.

В зависимости от особенностей содержания административно-правовых целей, задач, функций и методов деятельности органов публичной власти можно составить ряд функциональных административно-правовых режимов, в том числе разрешительный режим, регистрационный режим, режим по разрешению административно-правовых споров, режим производства по делам об административных правонарушениях, административно-казуальные режимы и др.

В зависимости от особенностей содержания административно-охраняемых частных и публичных законных можно составить ряд административно-охранительных режимов безопасности, в том числе:

1) административно-правовой режим личной безопасности;

2) административно-правовой режим общественной безопасности;

3) административно-правовой режим государственной безопасности;

4) административно-правовой режим национальной безопасности;

5) административно-правовой режим экологической безопасности;

6) административно-правовой режим охраны труда;

7) административно-правовой режим промышленной безопасности;

8) административно-правовой режим безопасности лекарственных средств,

9) административно-правовой режим пожарной безопасности.

Многие административно-правовые режимы обусловлены спецификой определенных сфер деятельности общества, например ограниченностью тех или иных ресурсов, необходимостью недопущения негативных последствий. Таких режимов подавляющее большинство, и каждый день мы находимся в сфере их действия. Таковы режимы, предусмотренные законами о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности, о безопасности дорожного движения, об особо охраняемых природных территориях, о памятниках истории и культуры. Особое место занимают такие режимы, как режим государственной тайны, режимы, связанные с обеспечением охраны Государственной границы РФ. В качестве иллюстрации приведем режим закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» /7/ устанавливает правовой статус ЗАТО, регулирует особенности местного самоуправления, определяет меры по социальной защите граждан, проживающих и (или) работающих в нем.

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

##### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В ходе исследования, на основании поставленной цели и разрешенных задач обобщим выводы, интегрирующие информацию по исследованию административно - правовых режимов в Российской Федерации.

В работе проведено исследование сущности и содержания административно-правовых режимов, являющихся важным элементом российского правопорядка.

В работе исследуется соотношение понятий «административно-правовое регулирование», «правовой режим» и «административно-правовой режим».

В курсовой работе выявлены также признаки административно-правовых режимов, дана характеристика режимных мероприятий, установлены особенности юридической конструкции административно-правовых режимов.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1) Базовым нормативным актом, устанавливающим административно-правовой режим, должен быть федеральный закон, ввиду того что режимные нормы регламентируют многоуровневые общественные отношения, касаются широких и различных слоев населения, призваны защищать общество от противоправных посягательств.

2) Все нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административного режима, должны быть между собой согласованы, органически связаны и объединены в единую систему, образуемую различными видами нормативных правовых актов.

3) Реальные внутренние и внешние угрозы на территории Российской Федерации или в отдельных местностях требуют принятия государством адекватных чрезвычайных мер, которые в обычных условиях не применяются. Тем не менее принцип «права государственной необходимости» вовсе не означает вседозволенности, использования любых мер и средств для устранения возникшей угрозы безопасности, выхода за рамки правовых установлений.

4) Руководителям, сотрудникам и военнослужащим МВД России необходимо учитывать особенности новых правовых отношений, возникающих в условиях чрезвычайных правовых режимов, для чего при формировании и применении группировки сил и средств необходимо осуществлять их специальную подготовку для конкретных действий, проводить проверку правовых знаний, регулярно осуществлять специальные инструктажи и тренировки перед выполнением возникающих специфических задач и функций.

5) Целесообразно принять федеральный закон о правовом режиме террористической угрозы, в котором определить, с одной стороны, правомочия 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 сфере.

##### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосование 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014). – М.: Проспект, 2015. – 48 с.
2. Договор по открытому небу 1992 г. (Хельсинки). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Чикагская конвенция о международной авиации 1944 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О военном положении: федер. конст. закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 5. - Ст. 375.
6. О чрезвычайном положении: федер. конст. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 23. - Ст. 2277;
7. О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 03.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016). Статья 9 // Российская газета. - 1993. - № 84.
8. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. - 1992. - № 190.
9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 35. - Ст. 3648.
10. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3588.
11. О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 11. - Ст. 1146;
12. Об обороне: федер. закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 23. - Ст. 2750.
13. Административное право: Учебник / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М., 2003.
14. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002.
15. Беляева Г.С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2014. № 10.
16. Долгополов А.А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1.
17. Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9.
18. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4.
19. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9.
20. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
21. Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): Монография. М., 2016.
22. Попов Л.Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008.
23. Родионов О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4.
24. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 3. С. 88 - 89.
25. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000.
26. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002.
27. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005.
28. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.