

УДК 351.746.3

DOI 10.5281/zenodo.18400270

Митрофанова С. В.

Митрофанова Софья Вячеславовна, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел, д. 1, ул. Летчика Пилютова, Санкт-Петербург, Россия, 198206. E-mail: tsp011@mail.ru.

Научный руководитель: Мельничук Виктор Алексеевич, кандидат военных наук, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел, д. 1, ул. Летчика Пилютова, Санкт-Петербург, Россия, 198206. E-mail: melvic70@mail.ru.

Актуальные вопросы административно-правовых режимов в современной России: теоретико-правовой анализ и пути совершенствования

Аннотация. В настоящей статье осуществляется анализ актуальных проблем формирования и реализации административно-правовых режимов (АПР) в Российской Федерации. Автор рассматривает эволюцию и правовую природу АПР как ключевого инструмента публичного управления в условиях чрезвычайных вызовов. Основное внимание уделяется выявлению системных проблем: противоречиям и лакунам в нормативном регулировании, нарушению принципа пропорциональности при ограничении прав граждан, дисфункциям в межведомственном взаимодействии, низкому уровню информационной прозрачности. На основе обобщения правоприменительной практики и зарубежного опыта формулируется развернутая система мер по совершенствованию российского законодательства и государственного управления в сфере особых правовых состояний. Предлагается концепция многоуровневой системы АПР, усиления роли парламентского и судебного контроля, а также развития превентивных правовых механизмов.

Ключевые слова: правовой режим, чрезвычайное положение, военное положение, контртеррористическая операция, режим чрезвычайной ситуации, повышенная готовность, национальная безопасность, координация.

Mitrofanova S. V.

Mitrofanova Sofya Vyacheslavovna, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs, 1, st. Pilot Pilyutov, St. Petersburg, Russia, 198206. E-mail: tsp011@mail.ru.

Scientific supervisor: Melnichuk Viktor Alekseevich, Candidate of Military Sciences, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs, 1, st. Pilot Pilyutov, St. Petersburg, Russia, 198206. E-mail: melvic70@mail.ru.

Current issues of administrative and legal regimes in modern Russia: Theoretical and legal analysis and ways of improvement

Abstract. This article provides analysis of the current problems of the formation and implementation of administrative and legal regimes in the Russian Federation. The author examines the

evolution and legal nature of the APR as a key instrument of public administration in the face of extraordinary challenges. The main focus is on identifying systemic problems: contradictions and gaps in regulatory regulation, violations of the principle of proportionality when restricting citizens' rights, dysfunctions in interdepartmental cooperation, and a low level of information transparency. Based on the generalization of law enforcement practice and foreign experience, a detailed system of measures is formulated to improve Russian legislation and public administration in the field of special legal conditions. The concept of a multi-level APR system, strengthening the role of parliamentary and judicial control, as well as the development of preventive legal mechanisms is proposed.

Key words: legal regime, state of emergency, martial law, counter-terrorism operation, emergency regime, increased readiness, national security, coordination.

Современный этап общественного развития характеризуется высокой динамикой и нарастающей сложностью вызовов, носящих трансграничный, полиструктурный и зачастую непредсказуемый характер.

Глобальные пандемии, активизация международного терроризма, увеличение частоты и масштабов природных и техногенных катастроф, киберугрозы – все это формирует среду перманентных рисков для национальной безопасности и стабильности государства. В этих условиях эффективность публичной власти напрямую зависит от наличия адекватного, гибкого и в то же время легитимного правового инструментария, позволяющего оперативно реагировать на кризисы. Таким инструментарием, занимающим пограничное положение между обычным правопорядком и исключительными мерами, выступают административно-правовые режимы (АПР).

Актуальность настоящего исследования определяется рядом взаимосвязанных факторов. Во-первых, эмпирически наблюдается устойчивая тенденция к учащению ситуаций, требующих введения особых правовых состояний на территории России и мира в целом, что делает проблему их правового регулирования не теоретической, а сугубо практической. Во-вторых, события последних лет (в частности, борьба с пандемией COVID-19) выявили существенные проблемы и противоречия в отечественном законодательстве о специальных АПР, что привело к правовой неопределенности и разночтениям в действиях властей.

В-третьих, сохраняется острый дискурс в научном сообществе и обществе о балансе между необходимостью обеспечения безопасности и незыблемостью конституционных прав и свобод человека. Таким образом, целью данной статьи является многоаспектный анализ актуальных проблем правового регулирования и практики применения АПР в современной России и разработка на этой основе научно обоснованных предложений по их совершенствованию.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

1. Раскрыть теоретико-правовую сущность и эволюцию понятия «административно-правовой режим».
2. Провести классификацию и дать характеристику основным видам специальных АПР в РФ.
3. Выявить и систематизировать ключевые проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики.

Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ, синтез, системный подход) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой).

Теоретико-правовые основы и эволюция административно-правовых режимов: от концепции к практике. Понятие «правовой режим» давно укоренилось в юридической науке, однако применительно к сфере государственного управления оно приобретает специфические черты. В широком смысле, административно-правовой режим — это установ-

ленный нормами административного права и обеспечиваемый совокупностью юридических и организационных средств особый порядок функционирования субъектов права в определенных сферах или при наступлении конкретных обстоятельств, направленный на достижение общественно значимых целей, чаще всего связанных с безопасностью [1].

Исторически институт особых режимов развивался от чрезвычайных, почти исключительно силовых мер (осадное положение) к более дифференцированной системе, включающей в себя как экстраординарные (чрезвычайное, военное положение), так и ординарные, но усиленные режимы (пограничный, таможенный, санитарный). Ключевыми признаками АПР, выделяемыми в доктрине, являются:

- 1) специальная нормативная основа (часто законы прямого действия);
- 2) наличие особых целей (преодоление угрозы);
- 3) изменение статуса субъектов права (наделение органов власти дополнительными полномочиями, а граждан — дополнительными обязанностями и ограничениями прав);
- 4) применение особых средств управления (координационные органы, специальные правила);
- 5) усиленная юридическая ответственность за нарушение режимных требований [2].

Классификация АПР может быть проведена по нескольким основаниям:

– По юридическим свойствам: общезапретительные, общедозволительные, разрешительные.

– По степени регламентации: нормативные и индивидуальные.

– По территориальному масштабу: федеральные, региональные, местные, локальные (объектные).

– По целевому критерию: режимы безопасности (военное положение, контртеррористическая операция), режимы охраны (государственной границы, объ-

ектов), функциональные режимы (таможенный, валютный).

– По степени отступления от обычного правопорядка: ординарные (действующие постоянно или длительно в нормальных условиях) и экстраординарные (специальные, чрезвычайные), вводимые на строго определенный срок в условиях социальной или природно-техногенной аномалии [1].

Именно последняя группа — специальные АПР — представляет наибольший научный и практический интерес в контексте современных вызовов. К ним в России относятся:

1. Чрезвычайное положение (ФКЗ №3-ФКЗ). Вводится при наличии обстоятельств, представляющих прямую угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю, которые не могут быть устранены без применения чрезвычайных мер.

2. Военное положение (ФКЗ №1-ФКЗ). Вводится в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против РФ.

3. Режим контртеррористической операции (ФЗ №35-ФЗ). Вводится в зоне проведения такой операции для пресечения и раскрытия террористического акта.

4. Режим чрезвычайной ситуации (ФЗ №68-ФЗ). Вводится для ликвидации ЧС природного или техногенного характера.

5. Режим повышенной готовности (ФЗ №68-ФЗ). Вводится для органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС при угрозе ее возникновения.

Правовая база, таким образом, кажется развернутой, однако именно на стыке этих режимов и возникают основные проблемы.

Наиболее острой проблемой является отсутствие четкой законодательной «субординации» и разграничения условий введения и мер между различными специальными АПР. Законодательные акты часто дублируют меры, но устанавливают разные процедуры их введения. Класси-

ческим примером стала пандемия COVID-19. ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает сложную процедуру с обязательным утверждением указа Президента Советом Федерации и установлением временных и пространственных пределов. Режим чрезвычайной ситуации регионального и федерального уровня также предполагает формализованный порядок введения. Однако на практике повсеместно использовался режим «повышенной готовности» для органов РСЧС, который законом трактуется как режим функционирования системы, а не как общеобязательный правовой режим для всего населения. Тем не менее, в его рамках субъекты РФ и федеральные органы издавали нормативные акты, вводившие жесткие ограничительные меры (самоизоляция, закрытие организаций, пропускной режим), по сути, аналогичные мерам при ЧС или ЧП [7]. Это создало ситуацию «обходного пути», когда тяжелые ограничения прав вводились без соблюдения конституционных и законодательных гарантий, предусмотренных для экстраординарных режимов. Возникает правовой парадокс: режим с более мягким наименованием («повышенная готовность») на практике может содержать более жесткие и системные ограничения, чем формально объявленный режим ЧС.

Принцип пропорциональности (соразмерности) является краеугольным камнем любого правового ограничения, особенно в условиях АПР. Он предполагает, что:

- а) мера направлена на достижение законной цели;
- б) она необходима для ее достижения (нет менее ограничительной альтернативы);
- в) выгода от ее применения перевешивает причиняемый вред.

В российском законодательстве о специальных АПР этот принцип декларирован слабо. Нормы носят рамочный характер («могут быть введены следующие ограничения...»), что предоставляет

исполнительной власти чрезвычайно широкие дискреционные полномочия.

Судебный контроль за соразмерностью мер в условиях быстро меняющейся кризисной обстановки затруднен. С одной стороны, суды часто проявляют «сдержанность» в оценке действий власти, ссылаясь на особые условия и оперативную необходимость.

С другой стороны, массовое оспаривание таких мер приводит к перегрузке судебной системы, а решения по ним выносятся уже постфактум, когда режим может быть отменен. Отсутствует эффективный механизм оперативного (предварительного или параллельного) судебного или парламентского контроля за вводимыми подзаконными актами в рамках АПР.

Реализация любого специального АПР — это комплексная межотраслевая и межуровневая задача. В ней участвуют федеральные органы исполнительной власти (МЧС, МВД, ФСБ, Роспотребнадзор и др.), региональные правительства, местное самоуправление, государственные корпорации. Опыт последних лет показывает устойчивые дисфункции:

– Дублирование и противоречивость правовых актов: федеральные и региональные нормы могут устанавливать разные требования, что создает конфликт юрисдикций и путаницу для граждан и бизнеса.

– Разобщенность информационных систем: отсутствие единой платформы для обмена данными между ведомствами снижает скорость и качество управленческих решений.

– Нечеткое распределение ответственности и ресурсов: в условиях кризиса возникает «борьба за полномочия» или, наоборот, попытки переложить ответственность на другой уровень власти.

– Слабость роли координационных органов: создаваемые оперативные штабы часто носят совещательный характер и не обладают достаточными властными полномочиями для принуждения к ис-

полнению решений всеми участниками [3].

Эффективность АПР, особенно связанных с массовыми ограничениями, напрямую зависит от уровня доверия и понимания со стороны населения. Кризис управления пандемией был во многом усугублен коммуникационными провалами: непоследовательные заявления официальных лиц, запоздалое информирование, недостаточное разъяснение научных оснований принимаемых мер. Это привело к росту социальной напряженности, распространению панических настроений и дезинформации, формированию протестной активности. Законодательство не содержит эффективных механизмов, обязывающих власти вести постоянную, понятную и основанную на фактах коммуникацию при введении АПР, что является серьезным упущением в эпоху цифровых технологий и социальных сетей [4].

Анализ законодательства «развитых демократий» (Германия, Франция, США, Канада) показывает общие тенденции и некоторые отличные от российских подходы.

Германия: концепция «защищаемой демократии». Чрезвычайное законодательство детализировано в Основном законе (ст. 115а–115л), введение состояния обороны (аналог ЧП) требует одобрения Бундестага и Бундесрата. Существует строгая иерархия режимов, исключаящая их подмену.

Франция: система включает в себя состояния осады, чрезвычайного положения и «чрезвычайной санитарной ситуации». Закон о санитарной безопасности 2021 года, принятый после пандемии, детально регламентирует полномочия властей, вводя при этом усиленный парламентский контроль за их применением.

США: акцент на федерализме. Президент и губернаторы штатов обладают широкими независимыми полномочиями по введению режимов бедствия. Однако судебный контроль за действиями властей в таких условиях остается очень ак-

тивным, что служит сдержкой для исполнительной власти.

Общим для этих стран является:

- 1) высокая степень детализации закона;
- 2) активная роль законодательной власти в контроле;
- 3) развитая практика судебного пересмотра;
- 4) наличие компенсационных механизмов для бизнеса и граждан, пострадавших от ограничений.

В качестве предложений по совершенствованию системы административно-правовых режимов в РФ необходимо:

1. Совершенствование законодательной базы.

1) Разработка и принятие Федерального закона «Об основах административно-правовых режимов в Российской Федерации». Данный закон должен стать системообразующим актом, который:

– закрепит единые понятия, принципы (законности, пропорциональности, временности, территориальной конкретности) и классификацию АПР;

– установит четкую иерархию и условия перехода от одного вида специального АПР к другому (например: «повышенная готовность» → «ЧС» → «ЧП»), исключив возможность их смешения или подмены;

– детально регламентирует процедуры введения, изменения, продления и отмены каждого режима с указанием субъектов, принимающих решения, и форм парламентского контроля;

– закрепит закрытый перечень возможных ограничений прав и свобод для каждого типа режима, связав их с конкретными целями.

2) Внесение изменений в отраслевые законы (№68-ФЗ, №35-ФЗ и др.) в части приведения их в соответствие с новым базовым законом, устранения дублирующих норм и уточнения процедур.

2. Обеспечение пропорциональности и правовых гарантий:

1) Законодательное закрепление критериев пропорциональности: необходи-

мость, соразмерность (в узком смысле), баланс интересов.

2) Создание механизма оперативного судебного контроля: введение возможности обращения в верховные суды субъектов РФ или Верховный Суд РФ с заявлениями о проверке соразмерности ключевых ограничительных мер в рамках упрощенной (ускоренной) процедуры, параллельно с действием режима.

3) Усиление роли парламентского контроля: введение обязанности Правительства или уполномоченного федерального органа представлять регулярные доклады палатам Федерального Собрания о применении мер в рамках специального АПР.

4) Разработка системы компенсаций: установление четких правовых механизмов возмещения ущерба, причиненного законными, но чрезмерно обременительными ограничениями частной собственности и предпринимательской деятельности.

3. Оптимизация системы государственного управления:

1) Создание единого национального кризисного центра управления (НКЦУ) на базе МЧС России или в качестве отдельной структуры при Президенте РФ. НКЦУ должен обладать в условиях введенного федерального АПР координирующими и распорядительными полномочиями в отношении всех вовлеченных федеральных органов власти и ресурсов.

2) Внедрение обязательной цифровой платформы взаимодействия для обмена данными, дистанционного принятия решений и мониторинга обстановки всеми участниками.

3) Четкое законодательное разграничение полномочий и ответственности между федеральным, региональным и муниципальными уровнями для каждого типа АПР, исключающее двойное подчинение и разночтения.

4. Развитие превентивных механизмов и коммуникационной стратегии:

1) Инвестиции в обычные режимы (пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, за-

щиты критической инфраструктуры). Их укрепление — лучшая профилактика перерастания угрозы в экстраординарную ситуацию.

2) Принятие «Кодекса кризисной коммуникации» или соответствующего раздела в законе, обязывающего власти при введении АПР:

– обеспечивать своевременное, понятное и полное информирование через все доступные каналы;

– вести диалог с экспертным и бизнес-сообществом;

– опровергать дезинформацию;

– назначать официального спикера по кризисной ситуации.

3) Включение в программы подготовки госслужащих и силовых структур обязательных курсов по действиям в условиях различных АПР, с акцентом на правовые основы и соблюдение прав человека.

Таким образом, можно констатировать, что административно-правовые режимы в современной России находятся на перепутье. С одной стороны, они доказали свою востребованность как инструмент быстрого реагирования на сложные вызовы [7]. С другой — накопленный опыт выявил глубокие системные изъяны в их правовом оформлении и практическом применении. Проблемы «конкуренции режимов», размытости границ дозволенного для исполнительной власти, слабой координации и коммуникации подрывают не только эффективность принимаемых мер, но и легитимность власти в целом, создавая риски для конституционного строя.

Преодоление этих проблем требует не косметических поправок, а концептуального пересмотра подхода к АПР.

Необходимо двигаться от разрозненного набора законов к единой, логичной и предсказуемой системе, где каждый режим имеет четкие «входные» условия, процедурные гарантии, ограниченный набор допустимых мер и механизмы внешнего контроля. Центральными элементами реформы должны стать: верхо-

венство закона и принципа пропорциональности, сильный парламентский и судебный надзор, эффективная межведомственная координация на основе цифровых технологий и открытый диалог с обществом.

Только такая сбалансированная система позволит России адекватно и эф-

фективно противостоять угрозам XXI века, не поступаясь фундаментальными ценностями правового государства и гарантиями прав человека. Предложенные в статье меры представляют собой программный минимум для начала этой необходимой системной работы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Калюжный Ю.Н., Николаев А.Г., Редкоус В.М. Дисциплинарная административно-юрисдикционная деятельность. Москва: Академия управления МВД России, 2024. 80 с.
2. Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской Государственной юридической академии. 2013. № 6(95). С. 121–124.
3. Маюров Н.П., Жуков И.А., Портнова А.А. Институт специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации: историко-правовое исследование // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2023. № 2 (74). С. 56–70.
4. Портнова А.А., Орлова Н.В. Актуальные проблемы ограничения реализации конституционных прав граждан в условиях введения специальных административно-правовых режимов в России // Научный журнал Социология и право. 2022. Т. 14. № 2. С. 236–245.
5. Редкоус В.М. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в целях обеспечения государственной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 1(65). С. 48–55.
6. Старостин С.А. Система чрезвычайных административно-правовых режимов: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 48. С. 29–43.
7. Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 21.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Kalyuzhnyj YU.N., Nikolaev A.G., Redkous V.M. Disciplinarnaya administrativno-yurisdikcionnaya deyatel'nost'. Moskva: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2024. 80 s.
2. Mal'ko A.V., Limanskaya A.P. Special'nyj pravovoj rezhim kak osoboe sredstvo pravovogo regulirovaniya // Vestnik Saratovskoj Gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2013. № 6(95). S. 121–124.
3. Mayurov N.P., Zhukov I.A., Portnova A.A. Institut special'nyh administrativno-pravovyh rezhimov v Rossijskoj Federacii: istoriko-pravovoe issledovanie // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». 2023. № 2 (74). S. 56–70.
4. Portnova A.A., Orlova N.V. Aktual'nye problemy ogranicheniya realizacii konstitucionnyh prav grazhdan v usloviyah vvedeniya special'nyh administrativno-pravovyh rezhimov v Rossii // Nauchnyj zhurnal Sociologiya i pravo. 2022. T. 14. № 2. S. 236–245.
5. Redkous V.M. Administrativno-pravovye rezhimy, ustanavlivaemye v celyah obespecheniya gosudarstvennoj bezopasnosti // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2023. № 1(65). S. 48–55.
6. Starostin S.A. Sistema chrezvychajnyh administrativnopravovyh rezhimov: problemy teorii, zakonodatel'stva i praktiki // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. 2023. № 48. S. 29–43.
7. Stahov A.I. Administrativno-pravovoj rezhim v Rossii: ponyatie, sushchnost', klassifikaciya // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 7. S. 21.

*Поступила в редакцию: 12.12.2025.
Принята в печать: 30.01.2026.*
