

**Д. М. Лифанов, С. Д. Хазанов**  
Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева  
(Екатеринбург)

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА\***

В статье освещаются актуальные вопросы определения, правового обеспечения и реализации специальных административно-правовых режимов и их влияния на функционирование государственно-правовых институтов. Обозначены некоторые современные тенденции и перспективы развития чрезвычайного законодательства в условиях кризисных ситуаций, ставшие предметом обсуждения на III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д. Н. Бахраха, на тему «Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации» (15 ноября 2023 г., Екатеринбург, УрГЮУ им. В. Ф. Яковлева). Приводятся тезисы выступлений участников конференции и высказывается собственная позиция по отдельным дискуссионным вопросам.

Авторы обращают внимание на то, что организационно-правовыми средствами, которые составляют основу функционирования публичной администрации, являются специальные административно-правовые режимы, в том числе военного положения, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования, а также смешанные правовые режимы, применяемые в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской и иной экономической деятельности. Рассмотрены особенности и проблемы правовой регламентации специальных административно-правовых режимов, разграничения ординарного (обычного) и экстраординарного государственно-управления и ряд других теоретических и практических вопросов, связанных с правовыми режимами деятельности публичной администрации.

**Ключевые слова:** административно-правовые режимы, публичная администрация, чрезвычайное законодательство, кризисные ситуации, экстраординарное государственное управление, конференция

### **Для цитирования**

Лифанов Д. М., Хазанов С. Д. Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации: правовое регулирование и правоприменительная практика // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 30–44. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44.

УДК 342.9

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44

Одними из важнейших функций публичной администрации и одновременно приоритетными направлениями государственной политики, непременным условием дальнейшего

\* Статья подготовлена в рамках научного проекта «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

социально-экономического развития Российской Федерации являются обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка. Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г.) определено, что систему обеспечения общественной безопасности составляет совокупность по-

литических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (подп. «в» п. 5). К числу основных угроз возникновения чрезвычайных ситуаций Концепция относит стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшедшими на водных объектах, техногенные аварии и террористические акты, снижение уровня безопасности вследствие износа объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, наличие ядерно и радиационно опасных объектов и опасных производственных объектов (пп. 18, 19, 24 Концепции).

Вместе с тем анализ статистической информации о количестве чрезвычайных ситуаций свидетельствует о снижении их количества в 2022 г. по сравнению с 2021 г. на 37,31 % (в 2021 г. зафиксировано 386 чрезвычайных ситуаций)<sup>1</sup>.

Очевидно, что обеспечение безопасности личности, общества и государства не исчерпывается мероприятиями, направленными на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Организационно-правовыми средствами, которые составляют основу функционирования публичной администрации в кризисных ситуациях, также являются специальные административно-правовые режимы (далее – САПР) военного, чрезвычайного положения, противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования. Административно-правовой режим предусматривает порядок реализации субъективных публичных прав и юридических обязанностей и гарантий, обеспечивающих их защиту, определяет полномочия органов публичной власти, их должностных лиц, организаций, учреждений и иных субъектов, наделенных публично значимыми функциями, в определенной сфере деятельности.

<sup>1</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022 году» // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2023-05-19/f632a8be1f2ec57b78712234d5cfc06b.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

Как отмечал Д. Н. Бахрах, САПР представляют собой особые правовые режимы, которые действуют в сфере публичного права управления и основное назначение которых состоит в обеспечении конституционной безопасности, функционирования объектов, представляющих повышенную опасность или имеющих большое государственное значение; в определении порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные мероприятия, а также на территориях, которые являются специальными зонами государственно-правовой охраны; в установлении порядка пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну; в обеспечении прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций; в нормализации обстановки, восстановлении правопорядка, создании условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти при осуществлении ими управленческих, контрольных и надзорных полномочий [Бахрах 2000: 412–413].

Необходимо подчеркнуть, что САПР носят комплексный характер, так как связаны с применением норм не только конституционного, административного, финансового права, но и иных отраслей права [Бахрах 2000: 415; Малько, Лиманская 2013: 123]. При этом следует принимать во внимание отраслевую структуру регулирования, необходимую для совершенствования порядка реализации САПР, поскольку законодатель по-разному определяет категорию «правовой режим» в зависимости от отраслевой принадлежности [Демина 2017: 78]. Могут возникать коллизионные вопросы, связанные с установлением формального приоритета конкретного нормативного акта в условиях реализации отдельных экстраординарных (особых) правовых режимов.

Например, основания введения САПР не определены в Федеральных законах от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В данном случае при регулировании указанных правоотношений представляется

возможным применить аналогию и бланкетные юридические конструкции, которые определяют обстоятельства (случаи), служащие основанием для введения САПР.

Некоторые тенденции и перспективы развития чрезвычайного законодательства в условиях кризисных ситуаций стали предметом обсуждения на III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д. Н. Бахраха, на тему «Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации». Обращаясь с приветственным словом к участникам конференции, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева, доцент С. Д. Хазанов отметил, что на современном этапе развития российской юриспруденции Д. Н. Бахрах одним из первых начал разрабатывать теорию административно-правовых режимов, опубликовав значительное число работ по данной проблематике [Бахрах 1993: 279; Бахрах 1996: 202]. Впервые в учебно-методической литературе, а именно в учебнике для вузов «Административное право России» [Бахрах 2001: 410–574] появилась глава, посвященная административно-правовым режимам в деятельности публичной администрации. В 1992 г. опубликовано учебное пособие «Правовой режим чрезвычайного положения», в котором «дана характеристика сущности и разновидностей режима чрезвычайного положения, особенностей административно-правового регулирования и правового положения граждан в условиях чрезвычайного положения» [Бахрах, Хазанов 1992].

В последующих своих научных работах Д. Н. Бахрах неоднократно возвращался к вопросам правового регулирования административно-правовых режимов, в том числе экстраординарных (особых) правовых режимов. Например, он переосмысливал такую юридическую категорию, как законность, определенным образом ставил акценты в понимании социалистической, а точнее, правовой законности как наличия достаточного количества юридических норм высокого качества (и самой *правомерности юридически установленных норм*), а затем их строгого соблюдения всеми субъектами права. Таким

образом, правовой режим законности в сфере государственного управления предполагает наличие развитой правовой основы как совокупности юридических норм, обеспечивающих господство закона, полноту и дифференцированность нормативной системы, ее стабильность, непротиворечивость, использование высокой юридической техники [Бахрах 1992: 8]. Не углубляясь в изучение сущностных особенностей критериев, которые позволяют определять законность как административно-правовой режим, важно отметить, что есть значительное количество разнообразных подходов к пониманию сущности и функционального значения категории «правовой режим» [Беляева 2013: 5], включая методологию отраслевых юридических наук в исследовании административно-правовых режимов.

Проблематика административно-правовых режимов в деятельности публичной администрации всегда представляла интерес для исследователей в советский период, переходное время на рубеже двух тысячелетий и в настоящее время. По мнению А. В. Винницкого, прозвучавшему в ходе дискуссии на научно-практической конференции, сегодня в условиях возникновения турбулентности и кризисных ситуаций чрезвычайно велика потребность в качественном осмыслении института административно-правовых режимов и экспертной проработке тех сложных юридико-фактических ситуаций, которые могут возникать в деятельности публичной администрации. Категория «административно-правовой режим» предполагает поиск конкретных элементов специального правового режима, формирование основных подходов к его пониманию в контексте сущностных свойств, общих закономерностей функционирования, динамики развития и т. д. Экстраординарные ситуации, обуславливающие необходимость введения САПР, вынуждают публичную администрацию решать возникающие проблемы *одномоментно с использованием особого юридического инструментария*.

Действительно, в структуре административно-правового режима могут быть выделены различные элементы: правовая основа, основания введения, процессуальные аспекты введения, функционирования и отмены режима, комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, со-

держательный, компетенционный и статусный компоненты [Зиборов 2016: 11]. Вместе с тем ряд авторов считает более целесообразным выделять цель, объекты, субъекты и административно-правовые средства (включая систему гарантий, обеспечивающих административно-правовой режим) [Ноздрачев 2017; Степанов 2022], а также методы воздействия, систему нормативной регламентации [Соболев 2017: 59]. Поскольку административно-правовой режим проявляется в динамике его развития как «самого подвижного элемента административно-правового регулирования» [Ноздрачев, Стародубова 2016: 150], полагаем, что решение вопроса о содержательном наполнении исследуемых правовых режимов исходит прежде всего из их функционально-целевого предназначения и объективной направленности, которые определяют другие, производные от основных элементы режимного регулирования.

В рамках III Межрегиональной научно-практической конференции были рассмотрены вопросы, касающиеся понимания структуры и содержания административно-правовых режимов, их правового обеспечения, механизмов защиты прав и законных интересов граждан и организаций в условиях кризисных ситуаций, административного усмотрения (дискреции) и разграничения полномочий органов публичной власти в части установления и реализации экстраординарных правовых режимов, административной ответственности за нарушения требований экстраординарных правовых режимов.

С точки зрения понимания экстраординарных (особых) административно-правовых режимов можно выделить два базовых методологических подхода, основанных на широком<sup>1</sup> и узком их определении как способов (механизмов), которые применяются публичной администрацией в случае возникновения угроз [Алексеев 1989; Петрухин 1993; Старостин 2000; Зырянов 2016; Ноздрачев 2017]. При этом ученые по-разному опреде-

ляют разновидности экстраординарных (особых) административно-правовых режимов<sup>2</sup>.

С одной стороны, предлагается различать режимы чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и режим, устанавливаемый в условиях действия чрезвычайной ситуации [Кувырченкова 2017: 85]. Анализ российского чрезвычайного законодательства позволяет обозначить, как минимум, пять специальных административно-правовых режимов: военное положение, чрезвычайное положение, чрезвычайную ситуацию, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности. Как отмечает М. И. Агабалаев, указанные режимы образуют особую категорию режимного регулирования, характеризуются комплексным межотраслевым содержанием и направлены на ликвидацию угроз высокой степени общественной опасности [Агабалаев 2013: 19]. Зачастую к ним также относят правовой режим закрытого административно-территориального образования [Зырянов 2016: 76; Старостин 2022], поскольку он закреплен соответствующим федеральным законом и предполагает установление таких ограничений, которые предусмотрены и другими САПР. На наш взгляд, чрезвычайность режима ЗАТО проявляется в расширении экстраординарных полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в случае возникновения чрезвычайных ситуаций<sup>3</sup>.

С другой стороны, в юридической литературе выделяются смешанные правовые режимы, в том числе особый административно-правовой режим осуществления экономической деятельности как сложная административно-правовая категория, институционально связанная «не только с регулированием экономических отношений и национальными экономическими интересами России, но и с ключевыми институтами административного права» [Ткачева 2018: 10]. В своем докладе по вопросу о систематизации САПР О. С. Поздеева среди прочего

<sup>1</sup> Так, в отечественной науке административного права сущность административно-правовых режимов определяется с позиции «внутригосударственных мер, которые необходимы для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам» [Ноздрачев 2017: 103].

<sup>2</sup> Например, Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов выделяют военное, чрезвычайное и «особое» положение, которое включает в себя режимы, устанавливаемые публичной администрацией в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций криминального, природного, экологического и техногенного характера и др. [Бахрах 2000: 428].

<sup>3</sup> Часть 2 ст. 4 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

также обозначила правовые режимы изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, особых экономических зон<sup>1</sup>, территорий опережающего развития<sup>2</sup> и т. д. Таким образом, административно-правовой режим предполагает установление не только особых условий, связанных с ограничениями прав и свобод граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но и преференций для участия в инвестиционной деятельности, строительстве, промышленности и иных видах деятельности. Однако возникает закономерный вопрос о том, можно ли отнести подобные правовые режимы к разряду экстраординарных (особых) правовых режимов.

Анализируя положения Федеральных законов «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», постановления Правительства Республики Башкортостан от 5 октября 2010 г. № 378 «О создании энергомашиностроительного кластера в Республике Башкортостан», О. С. Поздеева высказала мысль о том, что цель новых административно-правовых режимов, применяемых в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской деятельности, несколько иная: оптимизация баланса между частными и публичными интересами, определение преференций для участников отношений, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, определение правового статуса ее объектов и субъектов, формирование системы поддержки, разработки и реализации программ инновационного развития.

В качестве причин появления новых административно-правовых режимов докладчик выделила следующие: дальнейшее научно-техническое развитие (появление новых технологий и производств, повышение скоростей транспорта, активное использование радиоактивных, высокотоксичных и других веществ и предметов), воздействие вредных

экологических факторов (например, загрязнение окружающей природной среды, эпидемии, рост смертности), проявления экономического кризиса (безработица, инфляция, уход из РФ иностранных компаний и капитала), возрастание экономической, политической и социальной напряженности. Таким образом, указанные правовые режимы из-за их юридических свойств не относятся к экстраординарным (особым) режимам деятельности публичной администрации [Тарасенко 2021], однако имеют функционально-целевое назначение и объективную направленность, которые определяют содержание основных элементов механизма режимного регулирования.

Особенностью нормативной регламентации САПР является то, что положения о них закреплены в разных по юридической силе нормативных правовых актах. САПР могут, во-первых, быть составной частью общих тематических федеральных законов<sup>3</sup>, подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти<sup>4</sup>; во-вторых, отражаться в специальных нормативных правовых актах<sup>5</sup>; в-третьих, закрепляться на региональном уровне, обеспечивая возможность детализировать полномочия органов публичной власти субъектов РФ в рассматриваемой сфере<sup>6</sup>.

В носящий момент в сфере административно-правовых режимов действует более сорока федеральных законов, десятки нормативных правовых актов Президента РФ, более сотни постановлений Правительства

<sup>3</sup> См., например: Федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

<sup>5</sup> См., например: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; постановление Правительства РФ от 24 февраля 1999 г. № 208 «Об утверждении Положения о зоне защитных мероприятий, устраиваемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия».

<sup>6</sup> Например, в Республике Башкортостан создан машиностроительный кластер Республики Башкортостан, где специальные правовые режимы деятельности публичной администрации представлены в региональном аспекте (Машиностроительный промышленный кластер Республики Башкортостан // URL: <http://ak-rb.ru/klastery/mashinostroitelnyj-klaster/> (дата обращения: 04.03.2024).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации».

РФ, значительное количество нормативных актов субъектов РФ, приказов МВД России и других органов публичной власти. По справедливому замечанию Я. С. Анкудиновой, наличие такого массива нормативных актов усложняет правоприменительную практику и приводит к появлению различных правовых коллизий. Кодификация нормативных актов, регулирующих общественные отношения в данной сфере, представляет собой один из наиболее эффективных способов преодоления указанной проблемы. В связи с этим Я. С. Анкудинова предложила разработать и принять кодекс гражданской защиты населения.

Кроме того, возникновение чрезвычайных ситуаций позволило выявить ряд актуальных проблем, не нашедших разрешения в правовом регулировании последствий чрезвычайных ситуаций и повлекших неоднозначное правоприменение. Отсутствие нормативного закрепления понятия «лицо, пострадавшее от чрезвычайных ситуаций» приводит к правовой неурегулированности при отнесении граждан отдельных групп к лицам данной категории. Исходя из этого целесообразно на законодательном уровне определить правовой статус физических лиц – волонтеров, а также порядок привлечения их к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В этом контексте особое значение имеют вопросы реализации САПР в отдельных сферах публичного управления. Например, одними из наименее исследованных в области административного и образовательного права и недостаточно разработанных в российском законодательстве являются специальные административно-правовые режимы в сфере образования и соответствующие административные процедуры и регламенты. С точки зрения правового статуса педагогического работника, его функций в кризисных ситуациях он рассматривается только с позиций трудового права, при этом входя в число субъектов образовательных правоотношений, он занимает важное место в иерархии исполнения управленческих решений [Артемьева, Трошкина 2012; Сырых, Насонкин 2019; Рожков 2020]. В связи с этим исследование административно-правового регулирования образовательных отношений через призму особых правовых режимов необходимо для повышения эффективности управления в сфере образования и реализации ака-

демических прав, традиционно относимых к категории административных [Кочерга, Братановский 2016: 236].

В докладе, посвященном изучению САПР в сфере образования и проблемам реализации конституционных прав в сфере образования, С. В. Барабанова обратила внимание на то, что САПР в сфере образования включают в себя такие режимы, как информационная открытость, электронное обучение, цифровая образовательная среда, противодействие коррупции и др.

Реализация конституционных прав в рамках любого ограничительного правового режима обусловлена серьезными изменениями общественных отношений, тех возможностей и свобод, на которые граждане рассчитывают в силу Конституции РФ. В связи с тем что постановлением Правительства РФ от 11 октября 2023 г. № 1678 утверждены новые правила использования дистанционных образовательных технологий и электронного обучения при реализации образовательных программ, актуализировались вопросы их интеграции в образовательный процесс. Изменения, внесенные Федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», были незначительными. Между тем переход образовательных организаций к использованию дистанционных образовательных технологий и электронного обучения требует глубокого научного осмысления, поскольку проблематика использования информационных технологий в сфере образования стала приобретать дискриминационный характер. Так, в период пандемии коронавирусной инфекции в Республике Татарстан было возбуждено порядка 150 тыс. дел, связанных с нарушением ст. 6.3 КоАП, что предопределило необходимость последующего внедрения в образовательный процесс дистанционных образовательных технологий и электронного обучения.

Завершая выступление, С. В. Барабанова подчеркнула, что постановление Правительства РФ от 11 октября 2023 г. № 1678 не соответствует основным трендам, которые сложились в 2020 г. в связи с пандемией коронавирусной инфекции. В частности, в постановлении Правительства РФ не закре-

плены положения, регламентирующие педагогический труд в условиях использования дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, возможность применения дистанционных образовательных технологий и электронного обучения при очной форме обучения (при условии взаимозаменяемости с другими формами обучения), и ряд других. Представляется, что отсутствие указанных норм вызвано тем, что, во-первых, разработанные Правительством РФ Правила относятся к сфере административно-правового регулирования и не влекут за собой возникновение, изменение или прекращение трудовых правоотношений педагогических работников; во-вторых, в силу п. 1 Правил применение настоящих Правил допускается при реализации образовательных программ, т. е. в отношении обучающихся всех форм обучения по учебным дисциплинам соответствующего профиля.

Некоторые докладчики рассматривали порядок реализации отдельных контрольно-надзорных мероприятий как специальный административно-правовой режим, а точнее, режим государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования.

В частности, Е. П. Коцюрко обозначила необходимость консолидировать множество существующих видов правового мониторинга посредством сокращения их количества и трансформации их в отдельный административно-правовой режим. Представленный в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре) и Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997; далее – Положение о контроле в сфере образования) управленческий инструментарий является недостаточным. Неоднородность действующего нормативного правового регулирования предопределила использование разных подходов к позиционированию мониторинга применительно к контрольной (надзорной) деятельности, включая определение мониторинга как разновидности наблюдения, метода, режима и даже инновационной формы контроля (надзора), а также способа оценки его эффектив-

ности [Агамагомедова 2022: 64–65]. В Законе о государственном контроле (надзоре) мониторинг не только закреплен в качестве вида контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия («наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)» в ст. 74), но и регламентирован отдельной главой 18 как специальный режим дистанционного государственного контроля (надзора).

Таким образом, имеющаяся модель нормативной регламентации мониторинга как специального режима государственного контроля (надзора) в сфере образования, по мнению докладчика, не отвечает данным условиям и не позволяет учесть специфику системы управляющего воздействия в сфере образования, обусловленную объективной необходимостью участия в данном воздействии институтов гражданского общества, бизнеса и профессионального сообщества, а также накопленный опыт правового регулирования и применения специального управленческого инструментария в сфере образования (включая мониторинг системы образования, механизмы общественного и профессионального контроля, самообследование).

Очевидно, что мониторинг как специальный режим государственного контроля (надзора) в достаточной степени регламентирован Законом о государственном контроле (надзоре), а недостающие нормы применительно к образовательной деятельности выполняются Положением о контроле в сфере образования. Тем не менее возникает ряд вопросов. Какова роль механизмов общественного и профессионального контроля в реализации мониторинга как САПР в сфере образования? Относится ли самообследование к действиям, которые могут осуществляться в рамках контрольно-надзорных мероприятий при проверке соблюдения обязательных требований в сфере образования. Полагаем, что ответы, которые могут быть получены на эти и другие релевантные вопросы, определяют необходимость внесения соответствующих дополнений в Положение о контроле в сфере образования.

Актуальным вопросом, возникающим при определении содержания института специальных (особых) административно-правовых режимов, является разграничение обычного (обычного) и экстраординарного госу-

дарственного управления. Исследуя возможности экстраординарного государственного управления с использованием системного подхода, Л. А. Мицкевич в своем докладе выделила следующие отличительные признаки экстраординарного управления: 1) особые основания введения (кризисы, неблагоприятные изменения окружающей среды, угрозы существованию государства и др.); 2) усиление регулирующего воздействия государства, существенное изменение правового положения субъектов; 3) расширение полномочий государственных органов; 4) введение особых форм управления (режимов) в отдельных сферах или на отдельных территориях; 5) доминирование метода принуждения в сочетании с дополнительным стимулированием и мерами поддержки, ограниченный период действия. Названные признаки позволяют детально описать каждый элемент управленческой цепочки, связанной с экстраординарным управлением, а именно цель, задачи (подцели), функции (полномочия), методы и формы.

Взаимосвязанность указанных элементов обеспечивает структурную (институциональную) и функциональную стабильность системы управления. При этом в условиях экстраординарного государственного управления приоритетными становятся такие функции, как мобилизация ресурсов, их аккумуляция и перераспределение, оперативное планирование. Таким образом, формулируются новые положения правового регулирования, поскольку ситуационное («спящее») законодательство не охватывает все правоотношения, а юрисдикционная функция, направленная на обеспечение правопорядка и общественной безопасности, и функции государственного контроля (надзора), оказания государственных услуг носят вторичный характер. Полагаем, что, помимо указанных функций, необходимо выделять функции публичной администрации в области социального, финансового обеспечения по устранению причин и последствий обстоятельств, послуживших основанием для введения САПР, координации деятельности подведомственных органов, организаций и учреждений, а также функции, связанные с изменением административно-хозяйственной деятельности (о чем будет сказано ниже).

Что касается иных признаков экстраординарного управления, то соответственно

новым функциям создаются чрезвычайные органы, среди которых большую роль начинают играть милитаризованные органы, происходят перераспределение полномочий с децентрализацией ответственности, расширение подзаконного нормотворчества, административного усмотрения и оперативной самостоятельности, упрощение административных процедур. Завершая выступление, Л. А. Мицкевич отметила, что новые методы и формы экстраординарного государственного управления характеризуются использованием организационных форм, актов рекомендательного и информирующего характера, одновременно происходит ограничение прав граждан подзаконными актами.

Дополнением институциональной методологии исследования элементов категориального аппарата экстраординарных (особых) правовых режимов является доклад Н. А. Морозовой на тему «Понятие экстраординарного государственного управления».

В качестве отправной точки для характеристики ординарного управления выбран «режим законности», т. е. такое состояние общественных отношений, когда поведение всех субъектов соответствует требованиям закона, а все правоотношения развиваются в рамках правовых предписаний. В ординарное государственное управление могут входить специальные, в том числе чрезвычайные, правовые режимы – как совокупность юридических и организационных средств, обеспечивающих устойчивость и эффективность правового регулирования в особых условиях (при чрезвычайных обстоятельствах). Целью введения как особых, так и чрезвычайных правовых режимов является ускоренное устранение обстоятельств, влияющих на нормальное существование личности, общества и государства, т. е. возврат к ранее имевшему место положению (или восстановление гомеостаза системы), с минимизацией возможных временных затрат и сил. Такого же мнения придерживается, например, В. И. Сёмов, указывая, что восстановление положения, существовавшего до возникновения чрезвычайной ситуации, предусматривает ограничение прав и свобод граждан [Сёмов 2021: 221].

Однако в том случае, когда внешние или внутренние потрясения, изменения окружающей обстановки становятся столь значительны, что возврат к прежнему порядку будет невозможен, а новый гомеостазис и порядок



государственного управления как его часть будут построены иначе, с учетом произошедших сдвигов, следует говорить о переходе к экстраординарному государственному управлению. Н. А. Морозова поясняет, что его целью становится сохранение целостности системы, а не ее развитие и выстраивание новых управленческих схем. Особенности перехода к экстраординарному государственному управлению – появление новых субъектов управления, наделенных широкими публично-властными полномочиями, возрастание роли подзаконного регулирования и значимости усмотрения, малый горизонт планирования, дефицит ресурсов и их перераспределение, изменение методов государственного управления, сдвиг в сторону принуждения и материально-правового стимулирования, существенное ограничение прав и свобод, а также изменение порядка их реализации. В качестве примера экстраординарного государственного управления Н. А. Морозова приводит период действия Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г.<sup>1</sup> – вплоть до 1917 г. Вместе с тем в истории Российской Федерации есть и другие примеры реализации экстраординарных (особых) правовых режимов.

Одним из важнейших аспектов реализации экстраординарных (особых) правовых режимов является установление правоограничений, в частности ограничений финансово-хозяйственной деятельности различных организаций и учреждений<sup>2</sup>. В докладе на тему «Правовое регулирование предпринимательской деятельности в условиях действия специальных административно-правовых режимов» П. И. Кононов обратил внимание на конституционно-правовые и административно-правовые аспекты регулирования предпринимательской деятельности в условиях САПР.

По смыслу взаимосвязанных положений ст. 34 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности могут быть ограничены только федеральным законом и в той

мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В свою очередь, ст. 56 Конституции РФ, как верно подчеркивает М. А. Краснов, допускает введение в соответствии с федеральным конституционным законом отдельных временных ограничений прав граждан в условиях чрезвычайного положения.

Так, согласно ч. 1 ст. 56 Конституции РФ могут быть установлены отдельные «ограничения прав в случае введения чрезвычайного положения. При этом часть 3 той же статьи называет ряд статей Конституции РФ (или их частей), которые закрепляют права и свободы, не подлежащие ограничению, в том числе право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (свобода экономической деятельности). В то же время в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ говорится, что все права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом. Возникает закономерный вопрос: допустимо ли ограничивать свободу экономической деятельности в условиях обычного правового режима? [Краснов 2013]

Соглашаясь с мнением П. И. Кононова, отметим, что законодательные акты, закрепляющие порядок установления и реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, не детализируют правоограничения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Так, ст. 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о ЧС), предоставляя органам исполнительной власти субъектов РФ при введении на соответствующих территориях режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации право приостанавливать деятельность организаций, не устанавливает конкретного перечня оснований для такого приостановления и порядка реализации данной ограничительной меры. Более того, Закон о ЧС не предусматривает каких-либо иных мер административного ограничения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

<sup>1</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. // ПСЗ РИ. Собрание 3-е (1881–1913). СПб.: Гос. тип., 1913. Т. 1. С. 261–266.

<sup>2</sup> Пункт «г» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении в Российской Федерации».

Между тем, как показала практика введения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации режима повышенной готовности в период пандемии коронавирусной инфекции в 2020–2021 гг., на территориях этих субъектов применялись разные ограничительные меры в сфере предпринимательской деятельности (например, приостановление работы организаций торговли и общепита, продажи товаров отдельных видов и оказания услуг отдельных видов и т. п.)<sup>1</sup>. Соответствующие решения принимались региональными властями при отсутствии в Законе о ЧС необходимой правовой основы для этого, что, по мнению П. И. Кононова, недопустимо и не соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, основания, виды, порядок введения и применения в условиях действия САПР, в частности режимов чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, повышенной готовности, контртеррористической операции, мер административного ограничения предпринимательской деятельности должны быть четко определены соответствующими федеральными законами. В связи с этим П. И. Кононов предложил скорректировать действующее чрезвычайное законодательство: дополнить Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» нормами, определяющими виды возможных административно-ограничительных мер, которые могут применяться в сфере предпринимательской деятельности при введении режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, основания и порядок их применения.

Административная ответственность является одним из неотъемлемых элементов юридического содержания экстраординарных (особых) правовых режимов. Особенно законодательного конструирования норм административно-деликтного права, предусматривающих ответственность за нарушение

требований САПР, и практики их применения на примере режима повышенной готовности рассмотрены в докладе Е. А. Дмитриковой. Так, норма ст. 20.6.1 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности, имеет ряд дискуссионных аспектов.

---

### **Административная ответственность является одним из неотъемлемых элементов юридического содержания экстраординарных (особых) правовых режимов**

---

Во-первых, определение противоправности деяния. Формулировка объективной стороны в ст. 20.6.1 КоАП РФ отсылает к содержанию правил поведения при введении режима повышенной готовности. Соответствующие правила были установлены на федеральном уровне и дополнены региональными правилами поведения (с различающимся объемом ограничений). В ряде субъектов России законы об административных правонарушениях были дополнены составами, устанавливающими ответственность за несоблюдение требований, направленных на обеспечение режима повышенной готовности. Вместе с тем Верховный Суд РФ в 2020 г. разъяснил, что и в случае нарушения дополнительных обязательных правил поведения при введении на территории субъекта РФ режима повышенной готовности лица подлежат ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ<sup>2</sup>. Анализ практики показал, что во многих случаях отмена состоявшегося постановления по делу об административном правонарушении связана с ошибочной квалификацией противоправности деяния.

Во-вторых, некоторые вопросы применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ. Конституционный Суд РФ в Определении от 11 ноября 2021 г. № 2355-О сформулировал позицию, исключаящую применение ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ на том основании, что специальный административный режим повышенной готовности вводится на определенное время. Суд отме-

<sup>1</sup> См., например: п. 3.2.1 указа мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»; п. 8 распоряжения губернатора Рязанской области от 17 марта 2020 г. № 70-рг «О введении с 17.03.2020 и до особого распоряжения на территории Рязанской области для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Рязанской области режима повышенной готовности».

<sup>2</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.

тил, что «в противном случае установление административной ответственности в условиях специальных (временных) режимов может утратить свое правовое значение, поскольку будет предполагать освобождение от публично-правовой ответственности лиц, нарушающих специальные требования и ограничения, после отмены таких режимов, притом что соответствующая публично-правовая ответственность изначально устанавливается для обеспечения соблюдения специально вводимых временных ограничений». Одновременно Верховный Суд РФ предусмотрел прекращение производства по делу об административном правонарушении в случае изменения / отмены требований, установленных при введении режима повышенной готовности<sup>1</sup>. Анализ практики применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ в делах данной категории показал, что суды ориентируются на позицию Верховного Суда РФ.

Завершая выступление, Е. А. Дмитрикова предложила скорректировать диспозицию ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ: «синхронизировать» ее со специальной нормой, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, с точки зрения наименования и содержания административных режимов. Кроме того, исследователь полагает, что нужно исключить из законов субъектов РФ об административных правонарушениях нормы об ответственности за несоблюдение требований, установленных в целях обеспечения режимов повышенной готовности.

В данном случае, как представляется, дублирования отдельных положений в различных региональных административно-деликтных законах не происходит, поскольку необходима дифференциация административной ответственности за нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов, вводимых в субъектах Федерации или на отдельных ее территориях.

Можно рассмотреть конструктивные элементы состава административного правонарушения, предусмотренного, в частности, ст. 3.18.1 КоАП Москвы. Предметом правонарушения здесь выступают требования нормативных правовых актов Москвы, направ-

ленные на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Москвы (т. е. предмет административного правонарушения конкретизирован). Обязательным признаком объективной стороны является деяние в форме действия либо бездействия, которое выражается в невыполнении правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП Москвы. Данная норма сконструирована таким образом, что лицо подлежит административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП Москвы, если его действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния и не влекут административной ответственности по КоАП РФ.

Приведенные примеры применения положений ст. 6.3, 20.6.1 КоАП РФ, а также актов регионального нормотворчества, в частности ст. 3.18.1 КоАП Москвы, с точки зрения коллизионных аспектов могут рассматриваться как одно из проявлений «сетевой системы» [Зырянов 2020: 121–122], обусловленной горизонтальными и вертикальными связями между различными отраслевыми нормами. Это приводит к обоснованному выводу о необходимости разработки соответствующего механизма их реализации.

Завершая статью, акцентируем внимание на том, что специальные административно-правовые режимы, включая режимы военного положения, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования, и смешанные правовые режимы, которые используются в инновационной, предпринимательской и иной экономической деятельности, выступают основой функционирования публичной администрации, обеспечивая возможность применения организационно-правовых средств в условиях ординарного и экстраординарного государственного управления. Вместе с тем вопросы теории и практики реализации административно-правовых режимов не исчерпываются вышеприведенными положениями. Очевидно, что данная проблематика требует еще большего внимания, нормативной регламентации и всестороннего обсуждения.

<sup>1</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 февраля 2021 г.

Список литературы

- Агабалаев М. И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2013. 47 с.
- Агамагомедова С. А. Таможенный мониторинг: административно-правовая характеристика // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 63–70.
- Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
- Артемяева И. В., Трошкина Т. Н. Лекции по образовательному праву: учеб. пособие. М.: ФЦОЗ, 2012. 224 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. 640 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: Норма, 2001. 623 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1993. 301 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. 368 с.
- Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 3–12.
- Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Правовой режим чрезвычайного положения. Екатеринбург: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1992. 33 с.
- Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретические исследования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. 44 с.
- Демина М. А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3. С. 77–81.
- Зиборов О. В. Административно-правовая концепция военного положения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 40 с.
- Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72–81.
- Зырянов С. М. проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126.
- Кочерга С. А., Братановский С. Н. Административно-правовые аспекты реализации прав граждан в сфере образования // Вестник СГЮА. 2016. № 4. С. 228–237.
- Краснов М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 82–93.
- Кувырченкова Т. В. Административно-правовой режим особого положения: определение разных ситуаций // Вестник ТвГУ. Сер. Право. 2017. № 2. С. 85–91.
- Малько А. В., Лиманская А. П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6. С. 123–123.
- Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110.
- Ноздрачев А. Ф., Стародубова О. Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 146–153.
- Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. С. 46–50.
- Рожков А. И. Образовательное право: учеб. М.: Юрайт, 2020. 376 с.
- Сёмов В. И. К вопросу о юридической ответственности военнослужащих за административные правонарушения в условиях режима чрезвычайного положения // Вестник экономической безопасности. 2021. № 3. С. 220–226.
- Соболев О. В. Индивидуальный административно-правовой режим // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2. С. 55–63.

Старостин С. А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 33 с.

Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: моногр. М.: Проспект, 2022. 112 с.

Степанов А. В. Понятие, признаки, структура и виды административно-правовых режимов миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 48–54.

Сырых В. М., Насонкин В. В. Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики: моногр. М.: ФЦОЗ, 2019. 612 с.

Тарасенко О. А. Формирование доктрины и законодательства о правовых режимах банковской деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 1. С. 105–132.

Ткачева Л. В. Особый административно-правовой режим на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2018. 31 с.

**Дмитрий Максимович Лифанов** – преподаватель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

ORCID: 0000-0001-7911-0250

**Сергей Дмитриевич Хазанов** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: admp@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-9936-065X

### **Administrative and Legal Regimes in the Activities of Public Administration: Legal Regulation and Law Enforcement Practice**

*The article highlights topical issues of definition, legal support and implementation of special administrative and legal regimes and their impact on the functioning of state legal institutions. Some current trends and prospects for the development of emergency legislation in crisis situations are outlined, which became the subject of discussion at the III Interregional Scientific and Practical Conference dedicated to the memory of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences, Professor D. N. Bakhrakh («Administrative and Legal Regimes in the Activities of Public Administration», November 15, 2023, Ekaterinburg, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev). The abstracts of the participants' speeches are presented and the authors' own position on certain controversial issues is expressed.*

*The authors draw attention to the fact that the organizational and legal means that form the basis of the functioning of public administration are special administrative and legal regimes, including state of war, state of emergency, emergency situations, legal regimes for countering terrorism, extremist activities, closed cities, as well as mixed legal regimes applied in the fields of innovative activity of the state, business and other economic activities. The features and problems of legal regulation of special administrative and legal regimes, the differentiation of ordinary and extraordinary public administration and a number of other theoretical and practical issues related to the legal regimes of public administration are considered.*

**Keywords:** administrative and legal regimes, public administration, emergency legislation, crisis situations, extraordinary public administration, conference

#### **Recommended citation**

Lifanov D. M., Khazanov S. D. Administrativno-pravovye rezhimy v deyatel'nosti publichnoi administratsii: pravovoe regulirovanie i pravoprimeritel'naya praktika [Administrative and Legal

Regimes in the Activities of Public Administration: Legal Regulation and Law Enforcement Practice], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 30–44, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44.

## References

Agabalaev M. I. *Razvitie teorii i praktiki administrativno-pravovogo rezhima obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii* [Development of Theory and Practice of the Administrative and Legal Regime for Ensuring Public Safety of the Russian Federation]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Lyubertsy, 2013, 47 p.

Agamagomedova S. A. Tamozhennyi monitoring: administrativno-pravovaya kharakteristika [Customs Monitoring: Administrative and Legal Characteristics], *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, 2022, no. 3, pp. 63–70.

Alekseev S. S. *Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave* [General Permits and General Prohibitions in Soviet Law], Moscow, Yurid. lit., 1989, 288 p.

Artem'eva I. V., Troshkina T. N. *Lektsii po obrazovatel'nomu pravu* [Lectures on Educational Law], Moscow, FTsOZ, 2012, 224 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, BEK, 1993, 301 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, BEK, 1996, 368 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Norma, 2000, 640 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Norma, 2001, 623 p.

Bakhrakh D. N. Voprosy zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii [Issues of Legality in Public Administration], *Pravovedenie*, 1992, no. 3, pp. 3–12.

Bakhrakh D. N., Khazanov S. D. *Pravovoi rezhim chrezvychainogo polozheniya* [The Legal Regime of the State of Emergency], Ekaterinburg, Izd-vo Sverdl. yurid. in-ta, 1992, 33 p.

Belyaeva G. S. *Pravovoi rezhim: obshcheteoreticheskie issledovaniya* [The Legal Regime: General Theoretical Research]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Kursk, 2013, 44 p.

Demina M. A. Kategoriya «pravovoi rezhim»: teoreticheskie podkhody k ponyatiyu [Category «Legal Regime»: Theoretical Approaches to the Concept], *Problemy ehkonomiki i yuridicheskoi praktiki*, 2017, no. 3, pp. 77–81.

Kocherga S. A., Bratanovskii S. N. Administrativno-pravovye aspekty realizatsii prav grazhdan v sfere obrazovaniya [Administrative and Legal Aspects of the Realization of Citizens' Rights in the Field of Education], *Vestnik SGYuA*, 2016, no. 4, pp. 228–237.

Krasnov M. A. Nekotorye aspekty problemy ogranicheniya konstitutsionnykh prav (na primere ehkonomicheskikh prav) [Some Aspects of the Problem of Restriction of Constitutional Rights (on the Example of Economic Rights)], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2013, no. 1, pp. 82–93.

Kuvyrchenkova T. V. Administrativno-pravovoi rezhim osobogo polozheniya: opredelenie raznykh situatsii [The Administrative and Legal Regime of a Special Situation. The Definition of Different Situations], *Vestnik TVGU. Ser. Pravo*, 2017, no. 2, pp. 85–91.

Mal'ko A. V., Limanskaya A. P. Spetsial'nyi pravovoi rezhim kak osoboe sredstvo pravovogo regulirovaniya [Special Legal Regime as a Special Means of Legal Regulation], *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2013, no. 6, pp. 120–123.

Nozdrachev A. F. Sovremennoe soderzhanie ponyatiya «Administrativno-pravovoi rezhim» [The Modern Content of the Concept of «Administrative and Legal Regime»], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2017, no. 2, pp. 98–110.

Nozdrachev A. F., Starodubova O. E. Administrativno-pravovye rezhimy: sovremennoe soderzhanie i tendentsii razvitiya [Administrative and Legal Regimes: Modern Content and Development Trends], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, no. 9, pp. 146–153.

Petrukhin I. L. Pravovoi rezhim v usloviyakh sotsial'nogo bedstviya [The Legal Regime in Conditions of Social Disaster], *Gosudarstvo i pravo*, 1993, no. 2, pp. 46–50.

Rozhkov A. I. *Obrazovatel'noe pravo* [Educational Law], Moscow, Yurait, 2020, 376 p.

Semov V. I. K voprosu o yuridicheskoi otvetstvennosti voennosluzhashchikh za administrativnye pravonarusheniya v usloviyakh rezhima chrezvychainogo polozheniya [On the Issue of the Legal Responsibility of Military Personnel for Administrative Offenses Under the State of Emergency], *Vestnik ehkonomicheskoi bezopasnosti*, 2021, no. 3, pp. 220–226.

Sobolev O. V. Individual'nyi administrativno-pravovoi rezhim [Individual Administrative and Legal Regime], *Ehlektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2017, no. 2, pp. 55–63.

Starostin S. A. Upravlenie organami vnutrennikh del pri chrezvychainykh situatsiyakh (pravovye i organizatsionnye aspekty) [Management of Internal Affairs Bodies in Emergency Situations (Legal and Organizational Aspects)]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Moscow, 2000, 33 p.

Starostin S. A. *Chrezvychainye administrativno-pravovye rezhimy* [Emergency Administrative and Legal Regimes], Moscow, Prospekt, 2022, 112 p.

Stepanov A. V. Ponyatie, priznaki, struktura i vidy administrativno-pravovykh rezhimov migratsionnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [The Concept, Signs, Structure and Types of Administrative and Legal Regimes of Migration Security of the Russian Federation], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2022, no. 3, pp. 48–54.

Syrykh V. M., Nasonkin V. V. *Garmonizatsiya obrazovatel'nogo prava Rossii: problemy teorii i praktiki* [Harmonization of Educational Law in Russia: Problems of Theory and Practice], Moscow, FTsOZ, 2019, 612 p.

Tarasenko O. A. Formirovanie doktriny i zakonodatel'stva o pravovykh rezhimakh bankovskoi deyatel'nosti [Formation of the Doctrine and Legislation on Legal Regimes of Banking Activity], *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2021, no. 1, pp. 105–132.

Tkacheva L. V. Osobyi administrativno-pravovoi rezhim na territorii Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya [Special Administrative and Legal Regime on the Territory of the Republic of Crimea and the Federal City of Sevastopol]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Lyubertsy, 2018, 31 p.

Ziborov O. V. *Administrativno-pravovaya kontseptsiya voennogo polozheniya* [Administrative and Legal Concept of Martial Law]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Moscow, 2016, 40 p.

Zyryanov S. M. Ehkstraordinarnye (spetsial'nye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobkhodimosti vvedeniya [Extraordinary (Special) Administrative and Legal Regimes: The Concept and Justification of the Need for Introduction], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, no. 4, pp. 72–81.

Zyryanov S. M. Problemy konstruirovaniya sostavov administrativnykh pravonarushenii v stat'yakh osobennoi chasti KoAP RF [The Problems of Constructing the Composition of Administrative Offenses in the Articles of the Special Part of the Administrative Code of the Russian Federation], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2020, no. 8, pp. 105–126.

**Dmitriy Lifanov** – lecturer of Department of administrative law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

ORCID: 0000-0001-7911-0250

**Sergey Khazanov** – candidate of juridical sciences, associate professor, head of the Department of administrative law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: admp@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-9936-065X

Дата поступления в редакцию / Received: 12.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 25.03.2024