

ОБЩИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

THE GENERAL IT IS ADMINISTRATIVE- LEGAL REGIMES MAINTENANCE OF PUBLIC SAFETY

A. Voronov
M. Agabalaev

Annotation

In article the author consider essence and the maintenance it is administrative-legal regimes, noticing thus that is administrative-legal regime maintenance of public safety is the difficult complex formation including set legally issued as general, special, and special is administrative-legal regimes, the substitutes of administrative law established by norms.

Keywords: a legal regime, complex it is administrative-legal regime, safety, maintenance of public safety.

Воронов Алексей Михайлович
Доктор юридических наук, профессор
ВГНА Минфина России
Агабалаев Мухамед Имамединович
Докторант Российской таможенной
академии, кандидат юридических наук

Аннотация:

В статье авторы рассматривают сущность и содержание административно-правовых режимов, отмечая при этом, что административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности является сложным комплексным образованием, включающим в себя множество юридически оформленных как общих, специальных, так и особых административно-правовых режимов, установленных нормами субинститутов административного права.

Ключевые слова:

правовой режим, комплексный административно-правовой режим, безопасность, обеспечение общественной безопасности.

Проблема обеспечения общественной безопасности требует особого подхода к правовому регулированию в различных сферах государственного управления. Следует согласиться с позицией профессора С.А. Старостина, что все правовые режимы подразделяются на две группы:

- а) первичные, или общие;
- б) вторичные.

Первые являются такими комплексами правовых средств, которые выражают общие и исходные соотношения способов правового регулирования на некотором участке общественной жизни (отраслевые режимы).

Вторые представляют собой известные модификации общих режимов, вносящие либо особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах и позитивных обязываниях (внутриотраслевые режимы).

Так, под юридическим режимом отрасли "следует понимать особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм".

На наш взгляд, подобная характеристика является универсальной и вполне приемлема к любому, а не только отраслевому правовому режиму. Административному праву присущ свой отраслевой режим, в основе которого лежат принципы административно-правового регулирования, методы и способы административно-правового воздействия, правовое положение участников административно-правовых отношений, в том числе и в сфере обеспечения общественной безопасности.

Справедливость заявленного тезиса, можно аргументировать позицией С.А. Старостина, который также отмечает, что цели административно-правовых режимов полностью лежат в сфере национальной безопасности. Административно-правовые нормы служат защите определенного государственного распорядка, гарантиям правопорядка и общественной безопасности.

Административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности сопровождается деятельностью органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих должностных обязанностей, регулировании различных социальных объектов и процессов. Это режим, который, на наш взгляд, может быть обозначен как общий режим деятельности государственной администрации в сфере обеспечения общественной безопасности. Он рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации и выполняет роль одного из элементов в системе организационно-право-

вых средств, используемых для упорядочения отдельных видов исполнительно–распорядительной деятельности государственной администрации.

В то же время, когда требуются специальные и особые меры исполнительно–распорядительной деятельности, применяемые на определенной территории в отношении определенного объекта безопасности, на который направлено воздействие угроз посягающих на общественную безопасность, устанавливаются специальные или особые административно–правовые режимы.

При таком подходе, ключевым здесь является формирование комплексного административно–правового режима обеспечения общественной безопасности, объединяющего множество различных административно–правовых режимов, упорядочивающих и закрепляющих правовой статус субъекта обеспечения общественной безопасности, объект управляющего воздействия, требуемую степень их подчиненности, информационного взаимодействия, как в повседневной деятельности государственной администрации по обеспечению общественной безопасности, так и при возникновении угроз на нее посягающих.

Можно с уверенностью констатировать, что административно–правовой режим обеспечения общественной безопасности является сложным комплексным образованием, включающим в себя множество юридически оформленных как общих, специальных, так и особых административно–правовых режимов, установленных нормами субинститутов административного права.

Конституционной основой исследуемых режимов являются нормы, устанавливающие неприкосновенность основных прав и свобод личности, интересов общества и государства. Данные режимы обладают определенным набором средств правового регулирования, свойственных отношениям в сфере государственного управления: регистрацией, лицензированием, комплексом мер технического регулирования, квотированием, государственной экспертизой, государственным мониторингом, системой контроля и надзора за выполнением режимных требований. Функционирование режимов обеспечивается материальными, финансовыми, правовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами.

Для обеспечения функционирования специальных административно–правовых режимов общественной безопасности субъекты исполнительной власти наделяются специальными полномочиями либо создаются органы исполнительной власти специальной компетенции. Данные административно–правовые режимы обеспечиваются системой мер административного принуждения, что не исключает и наличия системы поощрений, льгот, иных способов стимулирования правомерного поведения управляемых субъектов.

Нельзя не согласиться с мнением правоведов, счита-

ющих, что административно–правовые режимы – это не только целесообразное, но и необходимое комплексное средство правового регулирования, поскольку определенные отношения в административной сфере испытывают необходимость в особом целевом предназначении, особой процессуальной регламентации, особом правовом статусе субъектов правоотношений, особом механизме реализации их правосубъектности и комплексе мер защиты их прав, особых ресурсах. В данных случаях устанавливаются особые административно–правовые режимы обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, представляется целесообразным классифицировать административно–правовые режимы обеспечения общественной безопасности на: общие, специальные и особые.

Содержание общих административно–правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, а именно режимы организации государственного административного контроля и надзора в целях обеспечения общественной безопасности: лицензионно–разрешительный режим; паспортно–регистрационный режим; паспортно–визовый режим; противопожарный режим; правовой режим информации, санитарно–эпидемиологический; обеспечения безопасности дорожного движения и проч.

Содержание специальных административно–правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации на определенных территориях, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства, а именно: режим Государственной границы; пограничный режим; режим закрытых территориальных образований; таможенный режим, режим особо охраняемых природных объектов и т.п.

Содержание особых административно–правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, регламентирующие чрезвычайный (экстраординарный) режим осуществления государственной власти в различных ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным: режим чрезвычайного положения, режим военного и особого положения.

Рассмотрению общих административно–правовых режимов обеспечения общественной безопасности в контексте режимов деятельности государственной администрации по осуществлению государственного административного надзора и контроля на современном этапе развития нашей государственности посвящены работы в рамках монографических исследований С.М. Зырянова, А.В. Мартынова и др.

Как справедливо отмечают авторы, современная

жизнь сопряжена с множеством самых разнообразных угроз, непосредственно связанных с деятельностью человека. Безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от этих угроз обеспечивается установлением технических регламентов, стандартов, правил, нормативов, введением юридических запретов, ограничений, правил и условий осуществления различных видов деятельности. Все более точной и адресной год от года становится юридическая, преимущественно административная ответственность за нарушение установленных запретов, несоблюдение правил и превышение ограничений, размеры административных наказаний повышаются, значительно опережая темпы инфляции.

К сожалению, как показывает практика, предпринимаемых усилий явно недостаточно. Техногенные катастрофы, дорожно-транспортные происшествия, пожары, обрушения зданий, невосполнимое ухудшение состояния окружающей природной среды, эпидемии, эпизоотии и прочие напасти становятся нормой нашей жизни. И причины подобных происшествий обычно кроются в элементарном несоблюдении обязательных требований их адресатами, в пренебрежительном отношении к требованиям безопасности. Первейшее условие обеспечения безопасности – строжайшее исполнение законов всеми субъектами права.

Таким образом, научная разработка интегрирующих элементов административно-надзорной деятельности в значительной мере влияет в целом на публичное управление, на эффективность деятельности государственных администраций, на позитивное развитие социально-экономических процессов в целом, а также состояние защищенности личности, общества и государства.

Представляется целесообразным раскрыть сущность некоторых из административно-правовых режимов, составляющих содержание общего административно-правового режима обеспечения общественной безопасности, являющихся на наш взгляд, наиболее характерными для данного блока режимов.

Сущность лицензионно-разрешительного режима заключается в законодательном установлении особой процедуры приобретения права на занятие отдельными видами деятельности, которые либо имеют повышенную опасность, либо затрагивают интересы широкого круга лиц и потому требуют государственного контроля, либо для исполнения которых необходима соответствующая квалификация. Процедура лицензирования, во-первых, позволяет исключить допуск к занятию данными видами деятельности лиц, склонных к антиобщественному поведению, во-вторых, способствует установлению государственного контроля за выполнением лицензиатом лицензионных требований.

В правовой литературе высказаны различные точки зрения на понятие лицензирования. Так, по мнению О.М. Олейник, лицензирование представляет собой правовой режим начала и осуществления признанных законода-

тельством видов предпринимательской деятельности, предполагающий, во-первых, государственное подтверждение и определение пределов права на ведение хозяйственной деятельности, во-вторых, государственный контроль осуществляемой деятельности и, в-третьих, возможность прекращения деятельности по особым основаниям органами государства. При этом, по мнению автора, принципиальным является вопрос о необходимости включения в понятие лицензирования последующего контроля деятельности и возможности ее прекращения ввиду несоответствия лицензионным требованиям.

Ж.А. Ионова под лицензированием понимает такой "способ регулирования предпринимательской деятельности, который заключается в установлении правового режима осуществления ее отдельных видов только при наличии специальных разрешений (лицензий), выдаваемых уполномоченными органами публичной власти при выполнении заранее определенных требований и условий".

И.В. Ершова и Т.М. Иванова определяют лицензирование как вид государственного контроля, направленного на обеспечение защиты прав, законных интересов, нравственности и здоровья граждан, обороноспособности страны и безопасности государства. По мнению Ю.А. Тихомирова, лицензирование – это особая процедура официального удостоверения (признания) права хозяйствующего субъекта на ведение определенного вида деятельности с соблюдением правил, нормативных требований и стандартов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что автор относит лицензирование к одному из видов административно-правовых режимов.

Д.В. Осинцев считает, что административно-правовой режим лицензирования отдельных видов деятельности представляет собой особую систему взаимодействия невластных субъектов и представителей исполнительной власти, когда нужно разрешение вопроса о допуске к определенным видам деятельности, требующим квалифицированного и профессионального ведения работ, контроля их фактического осуществления и прекращения пребывания субъекта в качестве обладателя разрешительного правового статуса.

На основе анализа различных точек зрения авторов относительно понятия "лицензирование", можно сделать вывод о том, что практически все они формулируют его через призму административно-правового режима.

Итак, под административно-правовым режимом лицензирования в контексте теории административно-правовых режимов нами предлагается понимать совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления путем осуществления контрольно-разрешительных мероприятий в отношении отдельных видов деятельности в целях соблюдения хозяйствующими

субъектами публичных интересов в сфере обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, лицензирование является административно-правовым режимом, служащим обеспечению управленческой деятельности государства в сфере обеспечения общественной безопасности посредством выработки совокупности мероприятий, обеспечивающих приведение поведения определенных субъектов в соответствие с управленческими целями. Здесь уместно обратиться к положениям Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", в ст. 2 которого конкретно прописаны эти мероприятия, идентифицирующие разрешительную процедуру как административно-правовой режим лицензирования, тем самым отличающие лицензирование от аналогичных процедурных режимов сертификации, аттестации, аккредитации, регистрации и т.п.

Следует обратить внимание на тот факт, что дозволи-тельные нормы права содержат дозволение по собственному усмотрению строить свое поведение и осуществлять предусмотренную нормами права деятельность, то разрешительные нормы требуют на осуществление конкретной деятельности оформленного в законном порядке документа (разрешения). Подобные нормы регламентируют деятельность широкого круга органов, осуществляющих государственный надзор за производством и ведением конкретных работ, определенной деятельности различных предприятий, учреждений и граждан. Одним из элементов надзорных полномочий указанных органов является выдача специальных разрешений на занятие определенной деятельностью, на производство, приобретение, хранение, пользование, сбыт и перевозку определенных веществ и предметов, открытие и функционирование определенных предприятий и т.д. Эта сторона деятельности определенных государственных органов получила название разрешительной системы.

Относительно целей введения разрешительного административно-правового режима в научной литературе высказываются разные суждения. Следует согласиться с точкой зрения С.А. Тарасова в том, что социально-полезные свойства некоторых предметов при нарушении правил техники безопасности, использовании не по прямому назначению либо в преступных целях могут наносить существенный вред охраняемым государством интересам. В связи с этим Г.Г. Месхи подчеркивает, что опасность возникновения подобных обстоятельств обуславливает применение государством режимно-профилактических мер, имеющих целью предупреждение возможных негативных последствий.

М.И. Еропкин также связывает введение разрешительного режима с необходимостью обеспечить общественную безопасность, предупредить и пресечь возможное использование определенных объектов в преступных целях. Аналогичной точки зрения придержива-

ется В.И. Краснов, уточняя, что общественная безопасность обеспечивается путем нормального функционирования определенных объектов или безопасного проведения некоторых видов работ.

На наш взгляд, наиболее полно основания введения разрешительного административно-правового режима определил Д.В. Осинцев. С его точки зрения, разрешительный режим устанавливается для обеспечения безопасности:

- ◆ личности, если деятельность связана с эксплуатацией источника повышенной опасности либо опасен сам характер работ; направлена на подготовку специалистов-эксплуатантов источников повышенной опасности либо выполняющих опасные работы; имеет целью ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;
- ◆ общества, когда деятельность связана с использованием количественно ограниченных объектов национального достояния, представляющих культурную ценность;
- ◆ государства, если деятельность связана с обращением предметов, представляющих угрозу национальной безопасности при их ненадлежащем использовании; либо связана с выполнением государственных программ; либо с обеспечением сохранности государственной тайны.

Следует особо отметить, что частным случаем лицензионно-разрешительного режима являются административно-правовые режимы в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ.

Административно-правовой режим оборота оружия и взрывчатых веществ, является формой правового регулирования общественных отношений, применяемой в случаях, когда: существует социальная потребность в создании системы правового воздействия в отношении большого количества субъектов; должно быть обеспечено неукоснительное выполнение предписаний правовых норм; необходима жесткость правового регулирования, обеспечиваемая комплексом существенных ограничений и запретов; структура правового материала, обеспечивающего правомерное поведение субъектов правоотношений, согласована по основным своим элементам: административно-правовым статусам, режимным правилам и режимным гарантиям.

Административно-правовые режимы оборота оружия и взрывчатых веществ являются комплексными режимами, объединяющими в себе совокупность административно-правовых режимов, регулирующих различные стадии оборота оружия и взрывчатых веществ, а также административно-правовые режимы, регулирующие деятельность органов государственного управления, производственную деятельность, а также деятельность физических и юридических лиц в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ.

На основании вышеизложенного представляется це-

лесообразным сделать следующие промежуточные умозаключения.

Сущность разрешительного административно-правового режима заключается, во-первых, в выдаче разрешений на особо охраняемые объекты разрешительной системы; во-вторых, в надзоре за соблюдением правил разрешительной системы; в-третьих, в принятии мер административного воздействия и составлении материалов для привлечения нарушителей правил разрешительной системы к ответственности.

Разрешительный административно-правовой режим является комплексным образованием, т.к. непосредственно связан с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности на основе установления и реализации совокупности правил осуществления строго ограниченных законодательством видов социальной деятельности. Значительная часть этих видов деятельности затрагивает жизненно важные интересы личности, общества и государства.

Лицензирование необходимо рассматривать как составную часть разрешительного административно-правового режима (правовой инструмент его осуществле-

ния), представляющую собой специфический административно-правовой метод государственно-управленческой деятельности и государственного регулирования. Являясь составной частью разрешительного административно-правового режима, лицензирование в общих чертах повторяет ее целевое предназначение, связанное с непосредственным обеспечением общественной безопасности.

Как следует из содержания проведенного нами правового анализа лицензионно-разрешительного режима, раскрытие сущности, изучение содержания, а также выявление прикладных проблем реализации того или иного административно-правового режима обеспечения общественной безопасности составляют самостоятельный предмет исследования.

Ввиду исключительного множества указанных режимов, затрагивающих различные сферы государственного управления, авторы сосредоточили свое внимание на изучении сущности некоторых из административно-правовых режимов, составляющих содержание общего административно-правового режима обеспечения общественной безопасности, являющихся на наш взгляд, наиболее характерными для данного блока режимов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право России. Общая часть: Курс лекций / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Старостина. – М.: Норма, 2010. С.475.
2. См. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс лекций в двух томах. Том II. М., 1982. С. 23.
3. Указ. соч. С. 476.
4. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М. 2010. С.1.
5. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Дисс. ... д-ра юрид. наук. Воронеж. 2011. С.2.
6. Кудашкин В.В. Правовые аспекты института лицензирования хозяйственной деятельности // Журнал российского права. 1999. № 1; Спектор Е.И. Лицензирование в РФ: правовое регулирование. – М.: Юстицинформ, 2007; Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Контракт – Инфра-М, 2006.
7. См.: Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 17.
8. См.: Олейник О.М. Указ. соч. С. 19.
9. Ионова Ж.А. Правовые проблемы государственной регистрации и лицензирования предпринимательства. Автореф. Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1997. С. 17.
10. Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право. Учебное пособие. – М., 1999. С. 36.
11. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. С. 422.
12. Осинцев Д.В. Ответственность за нарушение правил лицензирования отдельных видов деятельности // Российский юридический журнал. 1997. № 2. С. 75.
13. Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". РГ №5473 6 мая 2011 г.
14. Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001. С. 67–68.
15. Месхи Г.Г. Организация и тактика осуществления разрешительной системы органов внутренних дел: Дис. канд. юрид. наук. – М., 1984. С. 14.
16. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М: Юридическая литература, 1965. С. 108.
17. Краснов В.И. О разрешительных нормах и разрешительной системе по российскому праву // Юридические записки. Вып. № 4: Право и рынок / Издательство Воронежского Государственного университета – Воронеж, 1996. С. 18.
18. Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1995. С. 31–33.
19. Долгополов А.А. Теоретические и организационные основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ в РФ: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук, 2007. С.12–13.