

ОСОБЕННОСТИ КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

FEATURES OF CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVELY-LEGAL REGIMES OF MAINTENANCE OF PUBLIC SAFETY

M. Agabalaev

Annotation

In article the author considers classification questions administrative-legal regimes, noticing thus that in a practical plane classification provides the scientific approach in a choice of forms and methods of legal regulation, in construction of a legal and scientific material.

Keywords: a legal regime, classification administratively-legal regimes, safety, maintenance of public safety.

*Агабалаев Мухамед Имамединович
Докторант Российской
таможенной академии,
кандидат юридических наук*

Аннотация:

В статье автор рассматривает вопросы классификации административно-правовых режимов, отмечая при этом, что в практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении правового и научного материала.

Ключевые слова:

правовой режим, классификация административно-правовых режимов, безопасность, обеспечение общественной безопасности.

Вопросы классификации административно-правовых режимов всегда привлекали внимание ученых и специалистов-практиков. Обусловлено это тем, что классификация правового материала и правового инструментария помогает научно осмыслить весь массив отношений, охватываемых той или иной отраслью права. Помимо этого классификация обеспечивает логическую стройность научного мышления.

Как справедливо отмечает О.Э. Лейст, классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения. В практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении правового и научного материала.

Представляется, важное значение для уяснения сути административно-правовых режимов имеет именно вопрос их классификации. В административно-правовой науке делались попытки этой классификации. Анализ различных точек зрения на вопрос о видах административно-правовых режимов позволяет прийти к выводу о том, что административно-правовые режимы являются многоплановыми и многоаспектными. Каждый из них представляет собой самостоятельный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами, направленный на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, однако жизненно важной сфере, которая обеспечивает безопасность личности, общества, госу-

дарства.

Административно-правовые режимы весьма разнообразны по своему назначению и органам, их осуществляющим, однако их можно классифицировать по ряду оснований. Так, можно выделить следующие виды режимов:

- ◆ режимы состояний (режимы чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, военного положения, защиты государственной тайны, безопасности полетов гражданских воздушных судов, паспортно-регистрационная система, режимы проведения контртеррористической операции, карантин, безопасного проведения массовых мероприятий);
- ◆ режимы территорий (режимы закрытого административно-территориального образования, пограничной зоны, в пункте пропуска через Государственную границу РФ, природоохранной зоны, заповедника, охраняемого объекта);
- ◆ режимы оборота производство, перевозка, использование, утилизация предметов и веществ (режимы оборота оружия и боеприпасов, оборота наркотических средств и психотропных веществ, оборота взрывчатых, ядовитых, радиоактивных веществ, оборота СТС);
- ◆ режимы видов деятельности (режимы частной охранной и детективной деятельности, функционирования СМИ, лицензионных видов деятельности).

По временному аспекту действия административно-правовые режимы делятся на постоянные, например, паспортный, и временные, например, карантин, чрезвычайное положение.

По территориальному критерию режимы делятся на

федеральные и региональные (заповедник, закрытые административно-территориальные образования) и др.

Следует обратить внимание, что административное право является одной из отраслей российского права, которое регламентирует широкий круг общественных отношений в сфере административно-правовой деятельности. Поэтому, прежде всего классификация административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности может быть построена на общеправовых началах. Вместе с тем в административном праве, в силу его специфики, могут быть выделены и особые критерии классификации различных режимов.

Исходя из общих задач и функций административного права, административно-правовые режимы могут быть классифицированы на две большие группы: регулятивные и охранительные. Обусловлено это тем, что в настоящее время предпринимаются попытки найти более обоснованное сочетание государственного управления и саморегулирования. Так, Ю.А. Тихомиров указывает на необходимость поиска баланса публично-правовых и частноправовых методов в экономической сфере. Это позволит говорить об эффективных юридических режимах регулирования. И тем самым государственное регулирование будет служить созданию стабильных юридических режимов экономической и иной деятельности, а с их помощью будет достигаться обеспечение публичных интересов и самостоятельность хозяйствующих субъектов.

Так, И.С. Розанов дает классификацию административно-правовых режимов, исходя из ограниченной цели режимов – предупреждение или затруднение преступной и иной противоправной деятельности в сфере общей безопасности страны. Данный автор выделяет пять групп режимов, направленных на:

- ◆ обеспечение интересов государственной безопасности страны;
- ◆ обеспечение безопасности государства и охраны общественного порядка одновременно (режим проживания и передвижения иностранцев и др.);
- ◆ охрану общественного порядка (разрешительные режимы приобретения и хранения оружия и т.п., паспортный режим и др.);
- ◆ достижение целей и задач иных отраслей управления (таможенный режим, санитарный режим и т.п.);
- ◆ комплексные режимы (военная угроза, стихийное бедствие и т.п.).

Ю.А. Тихомиров в зависимости от цели регулирования подразделяет административно-правовые режимы на три группы:

- ◆ режимы государственных состояний (чрезвычайного, военного положения, охраны государственных границ, таможенных границ, регулирование внешнеторговой деятельности, включая протекционизм и т.д.);
- ◆ функциональные административно-правовые

режимы, призванные обеспечивать функции управления в различных сферах (налоговой, санитарной, экологической и т.д.);

- ◆ легализующие режимы, касающиеся официальной регистрации юридических и физических лиц, регламентации нормативных требований к видам деятельности и т.д.

Существуют и другие, более детальные классификации режимов. Однако, как и приведенные выше классификации, большинство из них направлены на выделение сфер применения административно-правовых режимов и являются классификациями самих устанавливаемых средствами административного права управленческих режимов, т.е. порядка управленческих действий в различных областях государственного управления.

Между тем административно-правовой режим – это не то же самое, что режим управленческий, поскольку последний является следствием, непосредственным результатом применения такой формы правового регулирования, как административно-правовой режим. Управленческий режим – это оболочка, в которой протекает организация управленческой системы, создаваемая посредством применения специфической комбинации юридических, организационных и иных средств, предназначенных для обеспечения функций государственного управления. Административно-правовой режим служит правовой базой управленческого режима в смысле установления принципов, конституирующих начал, на которых основано достижение поставленных перед последним целей.

Будучи формой административно-правового регулирования, административно-правовой режим представляет собой совокупность норм административного права, содержащих дозволения, запреты и предписания, подлежащие неукоснительному соблюдению субъектами управления, предназначенную для установления определенного порядка взаимодействия субъектов административного права в конкретной области управленческих отношений и созданную для целей оптимизации управленческого процесса.

Сфера применения административно-правовых режимов так же широка, как это вытекает из приведенного определения. В связи с этим все государственное управление в том смысле, в каком им интересуется административное право, представляется режимно организованным. Режимная организация управления, находящая свое отражение в совокупности административно-правовых режимов, – наиболее верная основа для изучения норм особенной части административного права, поскольку дает более точное практическое представление о регулятивном значении отрасли административного права и сферах ее применения, нежели методика исследования отрасли через анализ совокупности составляющих отрасль институтов и подотраслей.

Таким образом, административно-правовые режимы можно классифицировать на:

- ◆ общие административно-правовые режимы, лежащие в основе всей системы государственного управления в нашей стране (режимы государственного прогнозирования и планирования, режим бюджетного регулирования, разрешительная система);
- ◆ административно-правовые режимы в социально-экономической сфере (в области экономики, социальной защиты, культуры, образования, науки, спорта, природопользования и охраны окружающей природной среды);
- ◆ административно-правовые режимы в административно-политической сфере (режим государственной службы, чрезвычайные административно-правовые режимы, режимы в сфере обороны и государственной безопасности, внутренних дел и юстиции);
- ◆ административно-правовые режимы в сфере международных отношений.

Конкретные виды административно-правовых режимов и пределы их реализации устанавливаются применительно к их назначению, состоянию обстановки в стране и ее отдельных районах. Они могут зависеть от характера преступных посягательств, от состояния сил и средств обеспечения безопасности, от уровней взаимодействия в системе государственной власти. Поэтому существующие административно-правовые режимы могут быть классифицированы по нескольким основаниям, среди которых, на наш взгляд, наибольшую значимость, на наш взгляд, имеет классификация административно-правовых режимов по степени их принадлежности к обеспечению национальной безопасности.

Используя данный критерий, в первую группу включают режимы, нацеленные преимущественно на обеспечение интересов национальной безопасности страны – безопасности государства. Это административно-правовой режим защиты государственной тайны, пограничный режим, режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее.

Вторая группа режимов устанавливается преимущественно в целях обеспечения общественной безопасности. Сюда входят режимы безопасности дорожного движения, разрешительной системы, паспортная система, санитарно-эпидемиологический режим, таможенный режим и др.

Третья группа режимов составляет комплексные режимы, преследующие цели поддержания обороноспособности страны, общественной безопасности, безопасности граждан в условиях наступления стихийных бедствий.

Также существует несколько классификаций административно-правовых режимов, одна из которых – по степени принадлежности к обеспечению внешней и внутренней безопасности страны. По этому критерию различают пять групп режимов:

В первую группу режимов следует объединить административно-правовые режимы, предназначенные преимущественно для обеспечения безопасности РФ. В эту группу входят: административно-правовой режим защиты государственной тайны, пограничный режим, режим въезда в РФ из-за границы и выезда за границу.

Ко второй группе относятся режимы, в равной степени направленные на обеспечение безопасности государства и охрану общественного порядка. Сюда относят административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, режим обеспечения безопасности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Третья группа режимов устанавливается преимущественно в целях охраны общественного порядка. Сюда входят режимы, относящиеся к разрешительной системе (порядок приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, ядов, ядохимикатов, наркотических препаратов и др.), паспортная система, режим проведения публичных мероприятий и некоторые другие.

Четвертую группу составляют административно-правовые режимы, способствующие достижению целей и задач иных отраслей государственного управления. В них также содержатся отдельные режимные мероприятия, способствующие обеспечению безопасности РФ (например, режим обеспечения таможенного дела в РФ, санитарный режим и т.д.).

К пятой группе относятся так называемые "исключительные" режимы, преследующие цели обеспечения безопасности РФ в условиях наступления исключительных обстоятельств. К ним относятся правовые режимы чрезвычайного положения и военного положения, контртеррористической операции.

Здесь уместно отметить, что в настоящее время в научных, а также нормативно-правовых источниках среди видов национальной безопасности выделяют экологическую, продовольственную, информационную, транспортную, экономическую и др. На наш взгляд, эти виды можно отнести как к общественной, так и к государственной безопасности, которые являются органической составной частью национальной безопасности но, как нам представляется, они наделены собственным содержанием и могут рассматриваться как самостоятельные виды национальной безопасности.

Следовательно, по предметной сфере можно выде-

лить, помимо общественной, иные виды национальной безопасности: экономическую, экологическую, продовольственную, информационную, государственную, транспортную и др.

Таким образом, действующие в современной российской правовой системе административно-правовые режимы общественной безопасности многоплановы и многоаспектны.

В этой связи, исходя из объектов общественной безопасности, А.И. Сапожников выделяет 5 административно-правовых режимов:

- ◆ административно-правовой режим социальной безопасности;
- ◆ административно-правовой режим безопасности дорожного движения;
- ◆ административно-правовой режим пожарной безопасности;
- ◆ административно-правовой режим санитарной безопасности;
- ◆ административно-правовой режим безопасности при чрезвычайных ситуациях.

Отмечая при этом, что каждый из них представляет собой своеобразный институт (правовой, с организационными обеспечивающими элементами), нацеленный на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, но жизненно важной сфере, обеспечивающей общественную безопасность.

Таким образом, общей целью и главным предназначением данных административно-правовых режимов является создание надежных правовых барьеров и обеспечивающих их организационных мер, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и вовсе исключали угрозы общественной безопасности.

В некоторой мере можно согласиться с точкой зрения автора, однако угрозы общественной безопасности, на наш взгляд, проявляются в более широком спектре объектов жизнедеятельности личности, общества и государства. Прав в этом отношении А. А. Прохожев, по мнению которого угрозы национальным интересам, а именно интересам личности, общества и государства порождают необходимость выработки не только мер защиты, но стратегической политики их реализации.

На наш взгляд, относительно заявленной темы оптимальной представляется классификация административно-правовых режимов в зависимости от угроз направленных на тот или иной объект общественной безопасности. Именно в зависимости от характера угроз следует формировать такой организационно-правовой механизм, а точнее правовой режим, который будет способен предупредить угрозы и вызовы безопасности, либо

спрофилировать причины и условия их возникновения.

Справедливость заявленного тезиса подтверждают положения ныне действующего Закона РФ "О безопасности", в котором прописано, что обеспечение безопасности есть деятельность, включающая, прежде всего, прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности; определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности и т.д.

На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения профессора Воронова А.М., который к наиболее серьезными угрозами общественной безопасности Российской Федерации, которые в равной мере находят проявление в различных сферах жизнедеятельности личности, общества и государства, относит угрозы в системе государственного управления; в социально-экономической сфере; в сфере здравоохранения, науки, образования и культуры; организации производства и коммуникационных связей; экологии; правопорядка (обеспечение безопасности дорожного движения; обеспечение противопожарной безопасности; незаконный оборот оружия и взрывчатых веществ); информационной и др. сферах.

Здесь следует отметить, что законодатель ряд административно-правовых режимов определяет как комплексные, используя при этом такие категории: "особый правовой режим", "особый режим", "специальный режим охраны". Для таких режимов характерно то, что они касаются различных по характеру прав и обязанностей субъектов режимного регулирования, что обуславливает участие в правовом регулировании общественных отношений норм различных отраслей права: конституционного, административного, муниципального, финансового, международного и др.

В зависимости от степени принадлежности административно-правового режима к обеспечению национальной безопасности, можно выделить такие, как: режим защиты государственной тайны, пограничный режим, режим лицензионно-разрешительной системы, санитарный режим, таможенный режим, паспортно-визовый режим.

Исходя из цели поддержки обороноспособности государства, общественной безопасности и безопасности граждан выделяют чрезвычайные режимы, то есть такие, для которых необходимо иное нормативное воздействие, чем действующее при обычном положении. Чрезвычайные режимы характерны своей спецификой, поскольку для стабилизации обстановки необходимо максимальное подчинение воли субъектов общей цели – обеспечению безопасности государства, общества, личности с ограничением ряда институтов.

Основанием для введения специальных административно-правовых режимов выступают нестандартные си-

туации социального или природно-техногенного характера.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным сделать следующие выводы.

Административно-правовой режим общественной безопасности (в статике) – это юридическая конструкция, образованная совокупностью нормативных правовых актов, согласованных по основным направлениям воздействия на регулируемые правоотношения, объединяющая в себе посредством юридических средств режимные правила, организационные, юридические, информационные, материально-технические гарантии устойчивого функционирования режима, а также устанавливающая административно-правовые статусы субъектов и объектов регулируемых правоотношений, позволяющие добиться социально значимого результата – обеспечения безопасности общества.

Проблема обеспечения общественной безопасности требует особого подхода к правовому регулированию в различных сферах государственного управления. На наш взгляд, 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, а также информационного взаимодействия и др.

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.

Под административно-правовым режимом обеспечения общественной безопасности, на наш взгляд, следует понимать нормативно закрепленное и организационно обеспеченное комплексное, межотраслевое системное образование, в котором интегрирована совокупность сил и средств ее обеспечивающих, а также форм и методов административно-правового воздействия, направленных на создание, поддержание и развитие состояния защищенности личности, общества и государства от негативных воздействий внутреннего и внешнего характера, объединенных системой коммуникативной связи для получения и обмена информацией с целью оперативного и адекватного реагирования на угрозы общественной безопасности, их предупреждения, а также нейтрализацию причин и условий их возникновения.

Установление административно-правовых режимов в сфере обеспечения общественной безопасности служит теоретико-методологической и практической основой формулирования и закрепления на законодательном уровне составов административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность, соответствующих понятийных категорий и оснований наступления административной ответственности т. д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.
2. См.: Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5 – С. 3.
3. См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9.
4. См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 404.
5. Рушайло В.Б. К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. – М.: Nota Bene, 2003, № 10. – С. 49–55.
6. Сапожников А.И. Теоретические подходы к классификации административно-правовых режимов общественной безопасности. – М., Право и безопасность № 3–4. 2007. С. 24–25.
7. См.: Прохожев А. А. Методологические основы решения проблем внутренней безопасности России // Проблемы внутренней безопасности России: Материалы научно-практической конференции (15–16 февраля 2001 г.). М., 2001. С. 12.
8. Подробнее см. Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: Монография. – М., ВНИИ МВД РФ. 2006. С. 44–65.