

УДК 342.95

О. А. Лакаев

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Актуальность данной статьи связана с её теоретической и практической значимостью. Теоретическое значение исследования особенностей административно-правовых режимов обусловлено тем, данная категория является одной из ключевых в административном праве, однако в научной литературе доминирует традиционный подход к таким режимам, не учитывающий современные тенденции развития законодательства и связывающий административно-правовые режимы с системой правоограничений для граждан и организаций в целях обеспечения безопасности. Практическое значение анализа характерных признаков административно-правовых режимов определяется тем, что от их тщательной научной проработки зависит дальнейшее развитие административного законодательства, поскольку разработка системного подхода к данным режимам, учитывающего необходимость не только обеспечения безопасности, но и поступательного экономического развития государства, может способствовать внедрению последующих нормативных нововведений в законодательство об особых правовых режимах осуществления экономической деятельности. Большую значимость для обеспечения административно-правовых режимов имеет некоторая трансформация системы субъектов государственного управления, включающую не только органы исполнительной власти федераль-

ного и регионального уровней, но и иных субъектов – государственных корпораций, управляющих компаний, наблюдательных и экспертных советов, чем обеспечивается экономичность государственного управления. В данной статье выявлены наиболее характерные черты административно-правовых режимов с учётом развития законодательства последних двух десятилетий, в котором наряду с традиционными режимами были урегулированы и иные, обеспечивающие инновационное развитие, режимы. Научная новизна статьи заключается в том, что на основе проведённого анализа теоретических подходов к административно-правовым режимам и административного законодательства выделены и подробно охарактеризованы их отличия от иных отраслевых правовых режимов, дополнены имеющиеся представления о них, переосмыслено представление о режимах как исключительно о системе запретов и ограничений, предложена идея о возможности установления режимов на административно-договорных началах, что может способствовать дальнейшим исследованиям в данной сфере.

Ключевые слова: административно-правовой режим, субъекты государственного управления, органы исполнительной власти, обеспечение безопасности, обеспечение экономического развития.

O. Lakaev

ON THE PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES

The relevance of this article is connected with its theoretical and practical significance. The theoretical value of the study of peculiarities of administrative-legal regimes is due to the fact this category is one of the key administrative law, however, the literature is dominated by the traditional approach to these regimes, not taking into account modern trends of development of legislation and binding administrative-legal regime of system restrictions for citizens and organizations to ensure security. The practical value of the analysis of the characteristic features of administrative-legal regimes is because of their thorough scientific study depends on the further development of administrative law, since the development of a systematic approach to these regimes, taking into account the need not only security, but sustainable economic development of the state, can contribute to the implementation of later regulatory amendments to the laws on special legal regimes of economic activity. A certain transformation of the system of subjects of public administration, which includes not only the Executive authorities of the Federal and regional levels, but also other subjects-state corporations, management companies,

Supervisory and expert councils, is of great importance for ensuring administrative and legal regimes, this ensures the efficiency of public administration. This article identifies the most characteristic features of administrative and legal regimes, taking into account the development of legislation of the last two decades, in which, along with traditional regimes, other regimes providing innovative development were regulated. Scientific novelty of the article lies in the fact that, on the basis of the analysis of theoretical approaches to legal and administrative regimes and administrative law are allocated and in detail described their differences from other legal regimes, supplemented by existing perceptions of them, rethought the idea of the modes solely on the system of prohibitions and restrictions, proposed the idea of the possibility of establishing regimes on the administrative and contractual basis that can facilitate further research in this area.

Key words: administrative and legal regime, subjects of public administration, executive body, security provision, ensuring economic development.

Административно-правовые режимы широко освещаются в научной литературе с точки зрения их понятия, содержания, структуры, признаков и классификации. Это обусловлено их значением для административно-правового регулирования, поскольку посредством введения режимных правил устанавливаются отличные от стандартных параметры функционирования разнообразных субъектов и объектов государственного управления. Административно-правовые режимы, по мнению ряда авторов, могут рассматриваться и как новые критерии структурирования отрасли российского административного права [4, с. 303–307]. Следует отметить, что рассматриваемые в научной литературе признаки административно-правовых режимов, определяющие их место в системе иных отраслевых правовых режимов, во многом однотипны и представлены в виде перечней характеристик, неполно или однобоко раскрывающих их специфику. Например, Э. Л. Лещина, основываясь на уже имеющихся достижениях науки административного права, указывает на такие признаки административно-правовых режимов, как:

- 1) наличие вынужденной детальной регламентации функционирования государственно-властных субъектов и негосударственных организаций;
- 2) определение специальными правовыми нормами правил поведения граждан, организаций и должностных лиц;
- 3) дополнение общеобязательных правовых норм или установление изъятий из них;
- 4) введение особых контрольно-надзорных полномочий властвующих субъектов, обеспечивающих правопорядок в условиях соответствующего режима, и осуществление правоограничительных мероприятий [9, с. 7].

Однако для того, чтобы учесть все особенности административно-правовых режимов, необходим тщательный анализ современных тенденций в государственном управлении. В настоящее время к числу признаков административно-правовых режимов целесообразно относить следующие.

1. Административно-правовые режимы основаны на сочетании законодательного и подзаконного регулирования. Законодательство образует базис для последующего подзаконного установления тех или иных правил органами государственного управления, прежде всего органами исполнительной власти, наделёнными нормотворческими функциями. Их деятельность по осуществлению подзаконного нормотворчества является вполне естественной, как и то, что органы государственного управления руководствуются правилами, которые они сами и вырабатывают [2, с. 356]. Степень их участия в регламентации административно-правовых режимов определяется законодателем посредством указания в законе на те сферы, которые должны быть урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Подобное распределение полномочий базируется преимущественно на значимости общественных отношений для обеспечения прав и свобод физических лиц, прав и законных

интересов организаций, безопасности личности, общества и государства от различных угроз.

В одних случаях органы исполнительной власти минимально задействованы в нормативно-правовом обеспечении административно-правовых режимов; их роль является фрагментарной и связана с установлением порядка совершения отдельных управленческих действий должностными лицами органов государственного управления в тех случаях, когда их законодательная регламентация представляется излишней, а также с осуществлением пострежимной деятельности субъектов исполнительной власти по преодолению остаточных негативных последствий их введения. Особенно это присуще административно-правовым режимам, которые урегулированы федеральными конституционными законами (административно-правовые режимы военного и чрезвычайного положений), и режимам, цель которых – защита жизни граждан и обеспечение государственной безопасности (режим контртеррористической операции). Подзаконное регулирование при этом ограничивается нормативными правовыми актами органов общей компетенции (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации).

В иных случаях законодатель создаёт основу нормативно-правового регулирования деятельности каких-либо субъектов государственного управления, физических лиц и организаций в условиях административно-правового режима, предоставляя органам исполнительной власти, включая органы специальной компетенции, осуществлять подзаконное регулирование по ключевым вопросам обеспечения соответствующего режима, поскольку этим обеспечивается повышение эффективности государственного управления (административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности в зонах территориального развития, на территориях опережающего социально-экономического развития, в особых экономических зонах и др.).

В ряде случаев административно-правовые режимы функционируют преимущественно на основе подзаконных нормативных правовых актов в отсутствие детального законодательного регулирования (паспортный режим, регистрационный режим по месту пребывания и по месту жительства).

2. Административно-правовые режимы обеспечиваются субъектами государственного управления. В научной литературе отмечается, что обязательными субъектами административно-правовых режимов должны быть органы исполнительной власти [3, с. 130]. Вместе с тем следует учитывать современные тенденции государственного управления, когда органы исполнительной власти не могут рассматриваться как наделённые монополией на осуществление властной исполнительно-распорядительной деятельности.

С одной стороны, органы исполнительной власти занимают доминирующее положение в числе субъектов, обеспечивающих административно-правовые режимы. Это определяется

конституционно установленным принципом разделения государственной власти на три ветви, включая исполнительную власть, представленную системой организационно обособленных государственных органов, призванных обеспечивать практическое исполнение законов. Стабильность конституционно-правового регулирования будет обуславливать в перспективе превалирование такой формы субъекта государственного управления, как орган исполнительной власти. Особенно это касается административно-политической и социально-культурной областей государственного управления, где в настоящее время роль органов исполнительной власти в обеспечении административно-правовых режимов незыблема (режимы государственной тайны; закрытого административно-территориального образования; въезда в Российскую Федерацию и выезда из неё; охраны объектов культурного наследия; проведения официальных спортивных соревнований; и др.).

С другой стороны, в экономической области государственного управления можно говорить о некоторой его трансформации без изменения сути исполнительно-распорядительной деятельности, что выражается в поиске оптимальных решений для создания эффективных и компактных структур управления [6, с. 103–104]. В настоящее время имеет место законодательное наделение полномочиями по осуществлению государственного управления таких субъектов, как отдельные государственные корпорации (Росатом, Роскосмос), управляющие компании, наблюдательные и экспертные советы, которые в том числе обеспечивают ряд административно-правовых режимов (режимы использования атомной энергии; функционирования космодрома Байконур; функционирования инновационного центра «Сколково»; осуществления экономической деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития, в особых экономических зонах, в свободном порту Владивосток, в свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя).

3. Государственное управление в области обеспечения административно-правовых режимов имеет федеральный и региональный компоненты. Это вытекает из федеративного характера государственного устройства России. Роль субъектов государственного управления федерального и регионального уровней в обеспечении административно-правовых режимов определяется конституционно-правовыми положениями о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами. Поскольку административно-правовые режимы в значительной степени направлены на обеспечение безопасности, что относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти преобладают в системе субъектов обеспечения данных режимов. Это проявляется либо в их исключительной роли (режимы военного и чрезвычайного положения), либо в доминирующем положении, когда органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации выполняют второстепенные, вспомогательные функции (режимы контртеррористической операции; чрезвычайной ситуации; и др.). Административно-правовые режимы, вводимые для обеспечения экономического развития, напротив, основаны на расширенном участии в их обеспечении региональных органов исполнительной власти (режим осуществления экономической деятельности в особых экономических зонах) либо на их наиболее приближенном положении к объектам государственного управления (особый режим осуществления экономической деятельности в зонах территориального развития).

4. Обеспечение административно-правовых режимов основано на сочетании ретроспективных, проспективных и перспективных оснований их введения. Административно-правовые режимы, которые имеют своим предназначением обеспечение безопасности, часто имеют в качестве фактического основания различные мешающие нормальной жизнедеятельности личности, общества и государства события, явления, процессы и действия в их ретроспективе, что требует принятия государственно-управленческих мер для преодоления их негативных последствий (режимы чрезвычайного и военного положения; чрезвычайной ситуации; контртеррористической операции).

Иные административно-правовые режимы обеспечения безопасности имеют проспективное основание, поскольку их введение базируется на предположении о возможных угрозах, что требует планирования и последующей реализации управленческих действий, направленных на нейтрализацию этих угроз (режимы государственной, служебной тайны; пограничный режим; режимы проведения публичных мероприятий, официальных спортивных мероприятий; и др.).

В связи с совершенствованием государственного управления в экономической области большое значение приобретает перспективное основание введения административно-правовых режимов, обусловленное творчески организующим характером административно-правовых норм [1, с. 40]. Указанное свойство проявляется в возможности внедрить такие отношения, которых ранее не существовало. При этом законодателем определяется идеальная модель функционирования той или иной системы, а органы государственного управления в рамках реализации инновационных методик организующего воздействия осуществляют полномочия по применению различных позитивных (стимулирующих) мер к управляемым объектам для получения в перспективе качественно новых результатов (особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности в особых экономических зонах, в зонах территориального развития, на территориях опережающего социально-экономического развития и др.).

5. Административно-правовые режимы своим предназначением имеют достижение социально значимого результата в государственно-управленческой сфере [5, с. 7]. Установление того или

иною административно-правового режима не может рассматриваться как самоцель. Законодатель, конструируя правила, направленные на организацию взаимодействия субъектов и объектов государственного управления в рамках соответствующих режимов, исходит из приоритета наиболее важных для общества социальных явлений. При этом планируется достижение такого результата, который отвечает потребностям личности, общества и государства, поддерживает баланс публичных и частных интересов. Социально значимый результат может достигаться и за счёт ограничения прав и свобод граждан, прав юридических лиц, возложения на них дополнительных обязанностей, но польза от осуществления ограничительных мероприятий для указанных субъектов, общества и государства существенно превосходит причиняемый правообременениями урон (в условиях таких режимов, как режимы чрезвычайного и военного положения; контртеррористической операции). К тому же последствия правоограничительной деятельности субъектов государственного управления подлежат устранению их же силами. Достижению социально значимого результата может способствовать и установление неравных возможностей участников административно-правовых отношений в условиях определённых режимов. Отдельные виды деятельности (экономической, научной, инновационной) могут рассматриваться государством как приоритетные, что обуславливает предоставление преференций тем субъектам данных правоотношений, деятельность которых отвечает критериям, установленным в законе, чем определяется смысл и предназначение соответствующего административно-правового режима (особый режим осуществления экономической деятельности в зонах территориального развития и др.). Вместе с тем вряд ли можно говорить об ущемлении прав [7, с. 30] тех субъектов правоотношений, которые в условиях подобных режимов не наделяются особыми возможностями: они осу-

ществляют свою деятельность в обычном – предусмотренном законодателем для всех – порядке.

6. Административно-правовые режимы обеспечиваются управленческими связями различного характера. Безусловно, характер взаимосвязей субъектов и объектов государственного управления в условиях таких режимов определяется преимущественно императивным методом административно-правового регулирования, что обуславливает преобладание правоотношений, основанных на субординации (власти и подчинении). В связи с этим режимные правила во многих случаях устанавливаются обязывающими и запрещающими нормами административного права, ограничивающими правосубъектность граждан и организаций [8, с. 23], нормами, устанавливающими возможность применения мер административного принуждения, включая меры административной ответственности, а также дисциплинарной ответственности. Вместе с тем характер связи участников режимных правоотношений может быть основан на методе согласования и административно-договорном методе (например, в рамках введения и функционирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности в свободной экономической зоне на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя; в зонах территориального развития; и др.).

Таким образом, учёт современных тенденций в государственном управлении показывает, что традиционно выделяемые характеристики административно-правовых режимов нуждаются в уточнении, поскольку те правовые установления, которые обеспечивают развитие всех областей государственного управления, особенно экономической, существенным образом корректируют основные параметры административно-правовых режимов, дополняют их и определяют отход от утверждения об их сугубо охранительном предназначении.

Литература

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М.: Норма, ИНФРАМ, 2016. 352 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.
3. Благоев А. Д. Сущность и особенности административно-правового режима // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2007. №2. С. 125–131.
4. Долгополов А. А., Жеребцов А. Н. Административно-правовой режим как критерий структурирования отрасли российского административного права // Общество и право. 2016. №2. С. 303–307.
5. Долгополов А. А. Предмет правового регулирования административно-правовых режимов // Научный портал МВД России. 2011. №4. С. 3–8.
6. Захарова М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.
7. Зиборов О. В. Административно-правовые режимы как объект научного осмысления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. №3. С. 29–30.
8. Леоненко Н. Т. Административно-правовые режимы в Российской Федерации: курс лекций. Новосибирск: Издательство СибАГС, 2018. 394 с.
9. Лещина Э. Л. Специальные административно-правовые режимы: учебное пособие. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2005. 50 с.

References

1. *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlya bakalavrov / A. Yu. Sokolov (Administrative law of the Russian Federation)*. Moscow: Norma, INFRA-M, 2016. 352 p. (In Russian)

2. Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik (Administrative law of Russia)*. M.: Eksmo, 2016. 528 p. (In Russian)
3. Blagov A. D. *Sushchnost' i osobennosti administrativno-pravovogo rezhima (The essence and features of the administrative-legal regime) // Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii*. 2007. No.2. P.125 – 131. (In Russian)
4. Dolgoplov A. A., Zherebtsov A. N. *Administrativno-pravovoi rezhim kak kriterii strukturirovaniya otrasli rossiiskogo administrativnogo prava (Administrative and legal regime as a criterion for structuring the branch of Russian administrative law) // Obshchestvo i pravo*. 2016. No.2. P. 303–307. (In Russian)
5. Dolgoplov A. A. *Predmet pravovogo regulirovaniya administrativno-pravovykh rezhimov (Subject of legal regulation of administrative and legal regimes) // Nauchnyi portal MVD Rossii*. 2011. No.4. P. 3–8. (In Russian)
6. Zakharova M. A. *Administrativno-pravovoi status territorial'nykh organov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti (Administrative and legal status of territorial bodies of Federal Executive authorities)*. Saratov, 2016. 241 p. (In Russian)
7. Ziborov O. V. *Administrativno-pravovye rezhimy kak ob'ekt nauchnogo osmysleniya (Administrative and legal regimes as an object of scientific understanding) // Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa*. 2018. No.3. P. 29–30. (In Russian)
8. Leonenko N. T. *Administrativno-pravovye rezhimy v Rossiiskoi Federatsii: kurs lektsii (Administrative and legal regimes in the Russian Federation)*. Novosibirsk: SibAGS publ., 2018. 394 p. (In Russian)
9. Leshchina E. L. *Spetsial'nye administrativno-pravovye rezhimy: uchebnoe posobie. (Special administrative and legal regimes)*. Chelyabinsk: Chelyabinsk Law Institute IM RF publ., 2005. 50 p. (In Russian)

Сведения об авторе

Лакаев Олег Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии (Саратов) / olegoleg81@mail.ru

Information about the author

Lakaev Oleg – PhD in Law, Associate Professor of Chair of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy (Saratov) / olegoleg81@mail.ru