

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ****А. А. Новожилов***Россошанская межрайпрокуратура Воронежской области*

Поступила в редакцию 13 января 2009 г.

**Аннотация:** рассматривается сущность, понятие и виды правовых режимов, в частности административно-правовой режим деятельности государственных (муниципальных) служащих РФ, критически освещаются имеющиеся публикации по данному вопросу, предлагается определение понятия административно-правового режима и рекомендуется его закрепление в проекте Служебного кодекса РФ и законодательных актах, регулирующих деятельность государственных (муниципальных) служащих. Обосновываются рекомендации внесения дополнений в КоАП РФ, касающихся нарушений режима деятельности государственных (муниципальных) служащих.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, государственные (муниципальные) служащие, нарушение режима деятельности.

**Abstract:** *the article focuses on the essence, definition and types of legal regimes, including the administrative and legal regime of state (municipal) officials in the Russian Federation. The author gives a critical overview of the current scientific works on this question; he offers his own definition of the term «administrative and legal regime» and recommends that this definition should be included in the new version of the Officials' Code of the Russian Federation (currently under discussion in the State Duma) and in other legislative instruments which regulate the work of state (municipal) officials. Moreover, the author proves why the additions to the Code of Administrative Offences of the Russian Federation concerning violation of the working regime of the state (municipal) officials are recommended.*

**Key words:** *administrative and legal regime, state (municipal) officials, violation of the working regime.*

Административно-правовые режимы, направленные на защиту государственной безопасности, укрепление законности и правопорядка, охрану важнейших публичных интересов, конституционных прав и свобод граждан, являются одной из наиболее важных комплексных мер государственного регулирования.

О них нередко упоминается в законах и иных нормативных актах и тем не менее определение данного понятия в законодательстве отсутствует. Это не случайно, ибо среди российских ученых, а равно законодателей отмечаются самые различные суждения о сущности, понятии, видах правовых режимов и административно-правовых режимов в частности.

С. С. Алексеев указывает, что понятие правового режима «несет в себе основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень

активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»<sup>1</sup>. Эти соображения правильны по существу, но весьма абстрактны, затрагивают не все существенные аспекты содержания понятия. С. С. Алексеев ничего не говорит об организационно-правовых средствах обеспечения функционирования правового режима.

Д. Н. Бахрах считает, что под правовым режимом следует понимать официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования<sup>2</sup>. Представляется, что данное соображение также нуждается в конкретизации.

Н. И. Матузов и А. В. Малько характеризуют правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для субъектов права<sup>3</sup>. В указанном определении содержатся важные специфические черты правового режима, но, к сожалению, не упоминается об организационно-правовом и организационно-техническом обеспечении, о полномочиях, обязанностях и ответственности специальных органов, призванных «наблюдать» за реализацией установлений правового режима на практике и применять при необходимости не только стимулы, но и меры принуждения.

И. С. Розановым предложено определение правовых режимов как совокупности правовых актов, относящихся к тому или иному аспекту обеспечения безопасности, оснащенных необходимым организационно-техническим механизмом для их неукоснительной реализации (строгая регламентация порядка применения, обеспечивающие органы, система контроля, пропагандистские меры, соответствующие санкции за нарушения установленного порядка и др.)<sup>4</sup>. К сожалению, не упоминается о факторах (условиях), обуславливающих введение и применение правового режима.

В. Г. Розенфельд под понятием правовой режим понимает «установление особого порядка, регулирующего деятельность физических и юридических лиц в различных сферах либо на специальных объектах, с учетом критериев и показателей (индикаторов) соответствующих видов

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2004. С. 422.

<sup>3</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы : понятие и виды // Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 14.

<sup>4</sup> См.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ // Государство и право. 1996. № 39. С. 84—85.

безопасности, определение системы стимулов и нормативов, запретов, ограничений на те или иные действия, установление организационно-технического механизма обеспечения фактической реализации этих предписаний, полномочия соответствующих органов и должностных лиц по контролю (наблюдению) за их исполнением, применению к нарушителям мер принуждения, привлечению виновных к ответственности»<sup>5</sup>.

Эти соображения более комплексно подходят к раскрытию понятия правового режима и в то же время среди участников правового регулирования деятельности почему-то не выделяют органы исполнительной власти, местного самоуправления, государственные, общественные организации и учреждения, сводя их к обобщенной формулировке «органов и должностных лиц».

Нам представляется, что предложенное В. Г. Розенфельдом понятие правового режима следует также дополнить указанием, что правовой режим целесообразно рассматривать одновременно и как специальный порядок регулирования, выражающийся в комплексе мер, сочетающих допустимые дозволения, позитивные обвязывания и запреты, создающих определенную направленность регулирования, и как механизм реализации этих мер уполномоченными на то органами (должностными лицами) исполнительной власти и местного самоуправления, и как следствие регулятивного воздействия на определенные общественные отношения путем использования соответствующего набора юридических средств.

Правовые режимы присущи гражданскому, трудовому, финансовому, экологическому, таможенному, другим отраслям российского права.

Административно-правовые режимы являются разновидностью правовых режимов, имеют своей целью установление и обеспечение поддержания органами государственного и муниципального управления особого оптимального порядка в жизненно важных сферах безопасности государства, защиты конституционных прав, свобод, законных интересов граждан и юридических лиц как в обычных условиях, так и при чрезвычайных, экстремальных ситуациях с учетом показателей безопасности и их пороговых величин.

Вопрос об определении понятия административно-правового режима в свою очередь является дискуссионным среди ученых.

Д. Н. Бахрах полагает, что административно-правовой режим — это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции<sup>6</sup>.

Вместе с тем данное определение не говорит о сущности механизма обеспечения контроля за реализацией предусмотренных административ-

<sup>5</sup> Розенфельд В. Г. Актуальные проблемы современного российского права // Административно-правовые методы и их применение. Воронеж, 2002. С. 143.

<sup>6</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1997. С. 202.

ным режимом предписаний, применения соответствующими органами мер административного принуждения и привлечения нарушителей к ответственности.

С. М. Петров рассматривает административно-правовой режим как основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления<sup>7</sup>.

Данное определение является, на наш взгляд, слишком узким, не содержит указаний о наличии специфических факторов, условий, ситуаций, показателей безопасности и пороговых величин как основания для введения нормативов поведения, запретов на определенные действия физических и юридических лиц и предоставления специальных полномочий соответствующим органам и должностным лицам.

Ю. А. Тихомиров подчеркивает, что «административно-правовые режимы представляют собой особый вид регулирования, в рамках которого создается и используется специфическая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного состояния. Оно поддерживается, охраняется и меняется с помощью параметров, которые являются обязательными». Исходя из этих соображений ученый определяет административно-правовой режим как «специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни. Он устанавливается в законах и подзаконных актах и направлен на их строгую целевую и функциональную деятельность на тех участках, где нужны дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния»<sup>8</sup>.

Недостатком предложенного определения является отсутствие ссылки на учет ситуаций и на связанный с ними набор ограничений, а также поощрительные стимулы, меры принуждения, вводимые при применении того или иного административно-правового режима.

По мнению И. С. Розанова, административно-правовой режим — установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных условиях (ситуациях) обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, интересов безопасности и охраны общественного порядка специально созданными для этой цели службами государственного управления<sup>9</sup>. В данном определении не указано: «в целях защиты социальных, экономических и иных прав граждан, охраны их жизни и здоровья».

---

<sup>7</sup> См.: Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2000. С. 468.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 401—402.

<sup>9</sup> См.: Розанов И. С. Указ. соч. С. 87—88.

А. З. Гливинский толкует административно-правовой режим (в частности, миграции) как модель режима в нормах, в рамках которого создается и используется определенное сочетание (специфическая комбинация) административно-правовых средств в интересах обеспечения установленного порядка управления, общественного порядка<sup>10</sup>.

Основным недостатком данного определения является то, что он определяет административно-правовой режим как модель режима в нормах и не говорит о его законодательном закреплении и применении на практике, не рассматривает наряду с регулятивной правообеспечительную и правоохранительную сущность данного режима.

Д. С. Жданкин под комплексным административно-правовым режимом понимает «урегулированный правом и имеющий нормативный характер в отношении структур государственного управления порядок осуществления деятельности, общий для определенного множества, либо для всех государственных органов, который подлежит конкретизации в процессе реализации»<sup>11</sup>.

Исходя из направлений реализации административно-правовых режимов в регулятивных и правоохранительных нормах И. З. Черепанов<sup>12</sup> предлагает комплексный административно-правовой режим подразделить на административно-правовой и административно-правоохранительный режимы, что на деле, как нам представляется, еще более затруднит раскрытие сущности административно-правового режима при разработке законодательных актов и в правоприменительной деятельности.

Разнообразии видов административно-правовых режимов и разнообразии стоящих перед ними задач и средств обеспечения обуславливают сложность их классификации.

Д. Н. Бахрах прежде всего выделяет наиболее общие, универсальные режимы и производные от них вторичные режимы, различает по территориальному критерию, детально рассматривает общегосударственные специальные режимы, режимы обеспечения законности, режимы чрезвычайного, военного, особого положения, режимы секретности, общие и особые таможенные режимы, пограничный режим и региональные режимы (закрытого административного образования и др.). Убедительны его суждения о постоянных и временных ситуационных режимах (чрезвычайного положения), о разграничении режимов по объектам, средствам деятельности (заповедников, заказников, ядов, валюты и др.)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> См.: Гливинский А. З. Деятельность органов внутренних дел на транспорте по обеспечению сохранности грузов, общественного порядка и безопасности. М., 1999. С. 24.

<sup>11</sup> Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 19.

<sup>12</sup> См.: Черепанов И. З. Особенности административно-правового режима иммиграции в РФ // Административное право и процесс. М., 2008. № 5. С. 20.

<sup>13</sup> См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 201—237.

И. С. Розанов классифицирует виды режимов по обеспечению интересов государственной безопасности страны, защиты государственной тайны (пограничный режим, режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее); по обеспечению безопасности государства и охране общественного порядка (например, административно-правовой режим проживания и передвижения иностранцев); выделяет режимы, относящиеся к так называемой разрешительной системе (порядок приобретения, хранения, использования огнестрельного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, ядов, ядохимикатов, наркотических препаратов, паспортная система и др.); режимы, способствующие достижению целей и задач отраслей управления (санитарный, таможенный и др.); наконец, комплексные режимы, преследующие цели поддержания обороноспособности страны, государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и безопасности граждан в условиях исключительных обстоятельств (военная угроза, стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, массовые беспорядки и др.)<sup>14</sup>.

Л. М. Петров считает, что административно-правовые режимы, будучи связанными с преодолением негативных ситуаций, разделяются в своем действии по времени, пространству, кругу субъектов административного права. Существуют административно-правовые режимы, которые имеют предупредительную направленность и характеризуются непрерывным действием на ограниченной территории в отношении более или менее постоянного круга субъектов административного права. Это, в частности, режим Государственной границы или режим закрытых административно-территориальных образований. Другие административно-правовые режимы имеют ситуативный характер.

Ю. А. Тихомиров предлагает классифицировать административно-правовые режимы по следующим категориям: режимы обеспечения стабильности государства, режимы, призванные обеспечивать функции управления и сферы деятельности (налоговой, санитарной и др.), режимы для граждан (реализация прав граждан на охрану здоровья, оплату труда, охрану труда, технику безопасности, предпринимательскую деятельность и пр.), учетно-легализирующие режимы (государственная регистрация физических и юридических лиц, регистрация сделок с недвижимостью, регистрация оружия, лицензирование предпринимательской деятельности), административно-функциональные режимы<sup>15</sup>.

Однако Ю. А. Тихомиров, говоря о режимах обеспечения функций управления, не затрагивает вопросы об административно-правовом режиме деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, касаясь лишь различных сфер деятельности (налоговой, санитарной и др.).

---

<sup>14</sup> См.: Розанов И. С. Указ. соч. С. 87—88.

<sup>15</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 432—440.

О. В. Чумакова считает важным разграничивать административно-правовой режим на самостоятельные регулятивный и охранительный в одной и той же сфере деятельности. Ее соображения на практике могут вызвать лишь осложнения при формулировке сущности правовых режимов в законодательстве и в самой практической деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

По нашему мнению, административно-правовой режим деятельности государственных (муниципальных) служащих носит комплексный, универсальный характер и затрагивает как вопросы регулирования их деятельности, так и практическую правоохранительную деятельность служебного аппарата.

В плане рассмотрения правового режима обеспечения законности в деятельности государственных и муниципальных служащих более развернутым является понятие административно-правового режима, данное В. Г. Розенфельдом: «Под административно-правовым режимом, как обладающей специфическими чертами разновидностью правового режима, следует понимать особый порядок деятельности физических и юридических лиц, связанный с наличием специфических факторов, условий, ситуаций, показателей, индикаторов безопасности и пороговых величин в той или иной сфере общественных отношений либо на тех или иных объектах, обуславливающих необходимость введения специальных нормативов поведения, обязывающих предписаний и запретов (ограничений) на определенные действия физических и юридических лиц, предусматривающий предоставление специальных полномочий соответствующим органам и должностным лицам и систему организационно-правовых, организационно-технических мер по их реализации, применение стимулирующих средств, с одной стороны, и средств принуждения, привлечения виновных к ответственности — с другой, в целях гарантирования и реального обеспечения внешней и внутренней безопасности России, ее субъектов, защиты государственных интересов, социально-экономических, других прав и свобод граждан, охраны их жизни и здоровья»<sup>16</sup>.

Вместе с тем соображения В. Г. Розенфельда затрагивают административно-правовые режимы по обеспечению государственной безопасности и ее видов и не касаются иных административно-правовых режимов, в частности об оказании государственных услуг, поэтому данное предложение целесообразно уточнить при определении сущности понятия административно-правовых режимов функционирования исполнительных органов власти и местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих) в различных сферах их деятельности.

Следует подчеркнуть, что в нашей литературе все еще отсутствуют предложения о понятии такого комплексного административно-пра-

<sup>16</sup> Розенфельд В. Г. Указ. соч. С. 146.

вового режима, как административно-правовой режим деятельности государственных (муниципальных) служащих, и не случайно в находящемся ныне на рассмотрении в Государственной Думе РФ проекте Служебного кодекса РФ о нем даже не упоминается.

Нам представляется, что под административно-правовым режимом деятельности государственных (муниципальных) служащих следует понимать установленный законом обязательный порядок соблюдения государственных (муниципальными) служащими этических принципов поведения и обязательного выполнения возложенных на них законодательными и иными нормативными актами прав и обязанностей по обеспечению прав, свобод, законных интересов граждан, государственных, общественных интересов, оказанию государственных (муниципальных) услуг, предупреждению, пресечению противоправных деяний. Административно-правовой режим деятельности государственных (муниципальных) служащих исходит из обязательного правового регулирования в законодательстве специальных полномочий соответствующих органов исполнительной власти, местного самоуправления, их должностных лиц и систем организационно-правовых и организационно-технических мер по их применению с использованием стимулирующих средств, с одной стороны, и средств административно-правового принуждения к нарушителям в целях предупреждения, пресечения противоправных деяний — с другой.

На наш взгляд, сущность административно-правового режима деятельности государственных (муниципальных) служащих должна найти отражение при окончательной разработке и принятии Служебного кодекса РФ, а равно в действующих Законах «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О муниципальной службе в Российской Федерации», в ныне действующем Указе Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», Постановлении Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

Административно-правовой режим деятельности государственных (муниципальных) служащих в отдельных сферах деятельности по обеспечению правопорядка, управления государственной собственностью, реализации и защиты прав, свобод граждан, оказания государственных услуг в свою очередь следует отразить не только в законодательных актах, но и постановлениях правительства, административно-правовых регламентах, приказах соответствующих министерств, федеральных служб, агентств, государственных учреждений, уточняющих права и обязанности конкретных категорий государственных (муниципальных) служащих и требования к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности в данных структурах исполнительной (муниципальной) власти.

Представляется, что в гл. 17 КоАП РФ (административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти) целесообразно включить статью, предусматривающую ответственность за нарушение административно-правовых режимов деятельности государственных (муниципальных) служащих и в соответствующих подпунктах этой статьи предусмотреть административную ответственность отдельных категорий государственных (муниципальных) служащих по сферам их деятельности.

*Россошанская межрайпрокуратура  
Воронежской области*

*Новожилов А. А., аспирант, помощник  
Россошанского межрайпрокурора*

*Rossosh Public Prosecutor's office  
(Voronezh region)*

*Novozhilov A. A., Post-graduate  
Student, Prosecutor's Assistant of Public  
Prosecutor's Office*