

УДК 342.92

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ :
ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ**

А. Г. Коротких

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 15 июня 2012 г.

Аннотация: в статье исследуется механизм (система) правового регулирования в целом и особенности механизма (системы) административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в частности; проводится системный анализ юридической литературы по исследуемым вопросам; формулируется понятие административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности.

Ключевые слова: механизм (система) административно-правового регулирования, обеспечение общественной безопасности, общественная безопасность, административно-правовой режим.

Abstract: in this article considers the mechanism (system) of legal regulation in general and the features of the mechanism (system) administrative-legal regulation of public safety in particular; is the system analysis of the legal literature on the issues of; and offers an original interpretation of the essence of the administrative-legal regulation of public safety through the prism of the system of administrative and legal regimes.

Key words: mechanism (system) of administrative and legal regulation, ensuring public security, public safety, administrative-legal regime.

Актуальность рассмотрения вопросов правового регулирования общественной безопасности в административном праве представляется бесспорной, что связано, прежде всего, с низкой степенью исследованности подавляющего большинства проблем, возникающих в этой сфере.

Особое место в изучении данной проблематики принадлежит знаменитому российскому теоретику права С. С. Алексееву. По его мнению, «правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»¹.

Категория «механизм правового регулирования» имеет общее юридическое значение, однако ее рассмотрение традиционно связано исключительно с наукой теории государства и права и в большей степени именно с трудами С. С. Алексеева. Он справедливо признавал данную категорию

¹ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 187 с.

одной из важнейших в науке и рассматривал ее как взятую в единстве систему правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов и др.), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения. Он выявил следующие особенности системы: масштаб, который позволяет охватить все правовые средства; системность, что диктует необходимость согласованного функционирования всех элементов юридической надстройки; своеобразие правового регулирования, которое заключается в специальном характере правовых средств².

В связи с указанным уместно рассмотрение категории «правовой режим», который, по мнению С. С. Алексеева, может быть обозначен как совокупность определенных правовых средств, порядок регулирования, проявляющийся в многообразном комплексе правовых средств, при особом сочетании взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающий особую направленность правового регулирования³. По словам С. С. Алексеева, каждый правовой режим «выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»⁴.

А. В. Малько полагает, что, с точки зрения информационного подхода, правовой режим можно рассматривать как специфический вид правового регулирования, который выражен в своеобразном комплексе правовых стимулов и ограничений. При этом отмечается необходимость изменения соотношения стимулирующих и ограничивающих элементов правового режима в сторону комплексного и доминирующего использования правовых стимулов, так как это позволит увеличить шансы эффективного правового воздействия на сознание и поведение субъектов, на достижение ими социально полезного результата⁵.

Ученые выделяют следующие основные признаки, которые присущи всем правовым режимам:

- 1) устанавливаются только законодательством и обеспечиваются государством;
- 2) имеют целью регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;
- 3) представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся их определенным сочетанием;

² См.: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. М., 2010. С. 150–151.

³ См.: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 6 : Восхождение к праву. М., 2010. С. 263, 264.

⁴ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / под ред. Л. А. Плехановой. М., 1989. С. 186.

⁵ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 744, 745.

4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений.

В законодательном регулировании правовых режимов выделяются следующие особенности:

– во-первых, для правовых режимов характерно сочетание двух иерархических систем, строящихся на основе субординации нормативных актов и по предмету регулирования;

– во-вторых, существуют значительные различия при закреплении правовых режимов ограничивающего и стимулирующего характера (в первом случае – режим детально разработан на вышестоящем уровне, во втором случае – режим также может не допускать расширенного толкования, но вышестоящие органы власти лишь намечают основные приоритеты регулирования, передавая полномочия по созданию конкретных режимов непосредственно исполнителям соответствующих решений⁶.

Основными звеньями механизма правового регулирования, по мнению С. С. Алексеева, являются:

1) правовые нормы – основа правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов;

2) правовые отношения, субъективные и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость в плоскость конкретных субъективных юридических прав и обязанностей;

3) акты реализации прав и обязанностей, в соответствии с которыми наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация (дело)⁷.

Рассмотренная точка зрения легла в основу всех современных трактовок. В связи с этим специалисты верно отмечают, что нормы права являются материальной основой всех правовых механизмов, но завершенная нормативная конструкция правового механизма, как правило, не охватывается объемом одной правовой нормы, и поэтому содержание правового механизма следует определять через его соотношение с правовыми нормами, институтами, процедурами и конструкциями⁸.

Обратимся еще раз к работам С. С. Алексеева, который утверждал, что «энергию» механизму правового регулирования сообщает государство в форме деятельности компетентных государственных органов. Применение права выполняет основную правообеспечительную (охранительную) функцию, при этом компетентный орган властно подкрепляет действие юридических норм, обеспечивает достижение цели правового регулирования. Этот орган применяет право, что выражается в осуществлении

⁶ См.: Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал рос. права. 2001. № 9. С. 19, 25.

⁷ См.: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 6 : Восхождение к праву. С. 251–252.

⁸ См.: Шундигов К. В. Правовые механизмы : основы теории // Гос. и право. 2006. № 12. С. 18–20.

индивидуального регулирования общественных отношений с использованием конкретных государственно-властных полномочий⁹.

Несмотря на то, что у С. С. Алексеева механизм правового регулирования рассмотрен в целом в качестве универсальной категории через призму правоприменительного процесса, на наш взгляд, данный подход наиболее отчетливо демонстрируется концепцией административно-правового регулирования общественных отношений.

Ю. Н. Стариков высказывает интересное и совершенно справедливое мнение о том, что термин «механизм» в случае рассмотрения административно-правового регулирования должен быть переименован в «систему», которая в комплексе позволяет увидеть материю административного права, дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы регулирования этих отношений. По его мнению, в указанную систему входят:

- 1) административно-правовые нормы как первичные элементы;
- 2) применение норм административного права субъектами права;
- 3) административно-правовые отношения, которые создаются в результате действия и применения норм административного права.

Перечисленные элементы системы находятся в неразрывной и постоянной связи; игнорирование одного из них может привести к отрицательным результатам¹⁰.

Думается, что описанная выше общепризнанная теоретическая концепция полностью применима для административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности. Подтверждением этому может служить известная точка зрения В. Д. Сорокина, который исследовал единый предмет правового регулирования в виде крупномасштабной субстанции, сложной, многослойной и многопрофильной социальной системы, в структурировании которой непосредственно участвуют две группы элементов: фактические общественные отношения разнообразного содержания, объективно нуждающиеся именно в правовом регулировании, и юридические модели общественных отношений¹¹.

В качестве важнейшего критерия разграничения отраслей российского права избран именно предмет правового регулирования, который в каждой отрасли права приобретает специфические черты, так как представляет собой особую совокупность общественных отношений. В науке существует верное мнение о том, что под предметом правового регулирования следует понимать «закрепленную (отраженную, выраженную, сформулированную и т.п.) в нормах права существующую, сложившуюся, стабильную и постоянную структуру человеческой деятельности, ее отдель-

⁹ См.: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. С. 161, 162.

¹⁰ См.: Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 371–372.

¹¹ См.: Сорокин В. Д. Правовое регулирование : предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 58.

ных видов с целью ее консервации и охраны (защиты) от нарушений, а также дальнейшего развития»¹².

Для публичного права как системно-правовой целостности, согласно точке зрения Ю. А. Тихомирова, характерен следующий перечень основных признаков, непосредственным образом характеризующих его предмет:

- 1) наличие публичного интереса (интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы наций, народов, населения, общеэкономические интересы, экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы);
- 2) особые требования к субъектам публичного права, олицетворяющим собой государство;
- 3) наличие компетенции у субъектов публичного права (предметов ведения и властных полномочий);
- 4) использование императивного метода (властных предписаний);
- 5) регулирование важнейших вопросов формирования правовой системы и ее устойчивости;
- 6) функционирование механизма и процедуры юридической защиты всех субъектов права¹³.

Стержнем публичного права, бесспорно, является административное право, чей предмет объединяет в себе отношения, характеризующиеся большинством ученых следующим набором признаков:

- 1) возникают в процессе государственного управления;
- 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления;
- 3) являются отношениями власти и подчинения при юридическом неравенстве сторон и т.д.¹⁴

В видовом отношении предмет административного права включает в себя различные виды управленческих отношений, а именно: возникающие в рамках организации публичного управления; в том числе между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления; связанные с деятельностью органов местного самоуправления; возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры; связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления; возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных полномочий по вопросам управленческой деятельности¹⁵.

¹² Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Гос. и право. 2004. № 12. С. 62.

¹³ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 4–6.

¹⁴ См., например: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2007. С. 109.

¹⁵ См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 296.

Отметим, что правоотношения, складывающиеся в процессе обеспечения общественной безопасности, по праву считаются вписанными в общий предмет административно-правового регулирования.

Безусловно, заслуживает внимания концепция А. И. Стахова о выделении права безопасности в самостоятельную подотрасль административного права, которая может быть определена как «совокупность административно-правовых норм, регулирующих публичные властеотношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, их системными образованиями и должностными лицами, с одной стороны, физическими и юридическими лицами, с другой стороны, которые складываются по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с административно-санкционируемыми и контролируруемыми государством правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию техногенных и природных источников опасности, а также с административными правонарушениями и административно-правовыми казусами, способствующими возникновению и (или) развитию данных факторов».

Предметом данной подотрасли здесь назван массив общественных отношений, складывающихся по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных факторов, связанных с административно-санкционируемыми и контролируемым государством правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц, а также с административными правонарушениями и административно-правовыми казусами, способствующими возникновению и (или) развитию данных факторов¹⁶.

Соглашаясь с приведенным выше мнением, отметим, что выделение права безопасности в качестве обособленного элемента в структуре предмета административного права вполне целесообразно, так как оно определяется особенностями правового регулирования данной сферы общественных отношений: его целью, содержанием, методами и средствами.

Другой категорией, которая наряду с предметом играет значительную роль в структурировании системы российского права, является метод правового регулирования общественных отношений. В философском смысле метод – это какой-либо способ достижения цели; определенным образом упорядоченная деятельность¹⁷. В юридической науке понятие «метод правового регулирования» трактуется как способ воздействия юридических норм на общественные отношения¹⁸.

Следует отметить, что в 70-е гг. XX в. в отечественной юридической науке развернулась широкая дискуссия по поводу самостоятельности ад-

¹⁶ См.: Стахов А. И. К вопросу о системе российского административного права // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 18.

¹⁷ См.: Философский словарь / А. И. Абрамов, Л. Р. Авдеева, С. С. Аверинцев ; ред. И. Т. Фролов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 329.

¹⁸ См.: Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2007. С. 403.

министративно-правового метода, которая продолжается вплоть до настоящего времени.

Например, Ю. М. Козлов вполне однозначно высказался в поддержку комплексного подхода к исследованию метода правового регулирования как единой правовой категории¹⁹. В. Д. Сорокин по аналогии с предметом правового регулирования также отмечает единство метода, его «надотраслевой» масштаб, который характерен для всей системы права в целом²⁰. Ю. А. Тихомиров указывает на необходимость комплексного подхода к определению набора методов публично-правового регулирования²¹.

Иными словами, рассмотренный подход позволяет посредством предписаний, запретов и дозволений регулировать весь комплекс общественных отношений с тем отличием, что в гражданском праве в большей степени реализуется дозволение, в уголовном – запрет, а в административном – предписание, т.е. в данном случае метод понимается как характер связей субъектов правоотношения²².

Тем не менее, несмотря на отсутствие среди ученых единодушия по вопросу характера и содержания метода административно-правового регулирования, большинство специалистов определяют его характерные черты вполне единообразно.

Например, Ю. Н. Стариков приходит к закономерному выводу о том, что содержание метода административного права раскрывается перечнем следующих правовых средств:

- 1) установление определенного порядка действий – предписание к действию в соответствующих условиях, надлежащим образом оформленное в административно-правовой форме;
- 2) запрещение (ограничение) определенных действий под угрозой применения соответствующих санкций;
- 3) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме;
- 4) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных условий²³.

За последнее десятилетие в правовой науке произошел целый ряд изменений в теории правопонимания, правового регулирования и правоприменения, что было связано с ускорившейся глобализацией общественно-политических и социально-экономических процессов, а также активной интеграцией научных знаний. Общемировая тенденция развития государства, его адаптивный потенциал отныне направлен не на

¹⁹ См., например: Административное право : учебник // Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов / под ред. Л. Л. Попова. М., 2004. С. 47–48.

²⁰ См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 87, 92.

²¹ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 9.

²² См.: Демин А. А. Административно-правовой метод : соотношение с другими методами правового регулирования // Гос. и право. 2005. № 6. С. 14.

²³ См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 333–334.

повышение роли и значения государства в жизни общества, а на их понижение и сокращение прежних функций. Децентрализация и вытеснение государства порождают новые методы административно-политического управления, создаются новые условия организации самого общества и управления им²⁴.

Видный российский теоретик М. Н. Марченко отмечает общемировые тенденции опережающего развития коллективных прав по отношению к индивидуальным правам; тенденции, обусловленные традиционными противоречиями, существующими между социализацией общества, охватывающей ныне всё мировое сообщество, и индивидуализацией жизни и прав человека и т.д.²⁵

В данном контексте Ю. А. Тихомиров вновь подчеркивает комплексный характер современного правового регулирования, включающего не только правовые, но и экономические, социальные и поведенческие аспекты. Он также отмечает циклический характер регулирования как процесса формирования целей, концепций, прогнозов, моделей и форм правового воздействия, правоприменения, оценки их эффективности и мер отклонения от стандартных моделей и норм; многоуровневый характер регулирования, включающего международные и национальные регуляторы и саморегулирование; принципы регулирования – опережающего «отражения», вариативности, реализации целей в новых правовых состояниях; типологию регулирующих режимов²⁶.

Вследствие изложенного отметим, что подход, основанный на комплексности правового регулирования и смещения его акцентов в сторону усиления роли общественных структур, точно соответствует целям и задачам административно-правового регулирования общественной безопасности с участием граждан и их объединений.

Исходя из того, что цель правового регулирования заключается в обеспечении определенного (желательного для государства) поведения людей и соотносится с их реальным поведением (результатом) и государственно-властными ресурсами (мерами государственного принуждения), которые оказались необходимыми для приведения поведения людей в соответствие с предписаниями правовых норм (затрат)²⁷, то об эффективности административно-правового регулирования общественной безопасности будет свидетельствовать соответствие поведения субъектов требованиям общественного порядка.

Специфичность предмета административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности позволила А. И. Стахову вполне обоснованно признать безопасность элементом правовой системы Российской

²⁴ См.: *Любашиц В. Я.* Эволюция государства как политического института общества. Ростов н/Д, 2004. С. 241.

²⁵ *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 384.

²⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* О теории правового регулирования : сравнительный анализ // Журнал рос. права. 2009. № 12. С. 11–12.

²⁷ См.: *Варламова Н. В.* Эффективность правового регулирования : переосмысление концепции // Изв. высш. учеб. завед. Правоведение. 2009. № 1. С. 214.

Федерации, который представляет собой «самостоятельную сферу правовой охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации, которая обусловлена создающими высокую вероятность причинения вреда данным интересам формально определенными физическими, химическими и биологическими проявлениями и действиями природной среды и техногенной системы (вредоносными природными и техногенными факторами окружающей среды), связанными с правонарушениями и юридическими казусами, а также с подлежащими официальной оценке со стороны государства (санкционируемыми и контролируруемыми государством) действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию на законных основаниях и по назначению предметов, явлений и процессов – материальных носителей указанных вредоносных проявлений и действий или иначе – техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам»²⁸.

Анализируя административно-правовую природу безопасности, А. И. Стахов приходит к выводу, что безопасность в сфере административно-правового регулирования следует определять как «систему урегулированных административным правом субъектных, предметных, функциональных и ситуационных сфер охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, причинно связанных с административно-санкционируемыми правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию под контролем государства предметов, явлений и процессов – техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию данных факторов окружающей среды»²⁹.

Следует также заметить, что в диссертационном исследовании А. И. Стахов абсолютно верно делает акцент на том, что обеспечение безопасности носит административно-публичный характер³⁰, т.е., на наш взгляд, выходит за рамки предмета административного права и может регулироваться, в том числе нормами других отраслей российского публичного права, и требует комплексного подхода.

Российский законодатель и абсолютное большинство авторов, исследующих вопросы безопасности, изредка применяют термин «регулирование», чаще заменяя его на понятие «обеспечение». Этому есть вполне логичное объяснение. Несмотря на то, что «административно-правовое

²⁸ Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права : учеб. пособие. М., 2008. С. 18.

²⁹ Там же. С. 42.

³⁰ См. подробнее: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. М., 2007. 34 с.

регулирование безопасности», безусловно, несколько шире по содержанию, чем «обеспечение безопасности», второе понятие очень точно отражает цель процесса и имеет полное право применяться для конкретизации действий уполномоченных субъектов.

В частности, под обеспечением безопасности специалисты понимают «совокупность условий и факторов, гарантирующих нормальное функционирование и развитие системы (личности, общества, государства)»³¹. В монографической литературе по административному праву обеспечением безопасности считают «проведение государственной политики, направленной на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов безопасности, осуществление мер и средств нормативно-правового, организационного, правоохранительного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства»³².

По мнению А. И. Стахова, обеспечение безопасности представляет собой «комплексную деятельность Российского государства по достижению урегулированного правом состояния защищенности конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации, которая охватывает такие направления государственного воздействия, как предупреждение, выявление и нейтрализация вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с санкционируемым и контролируемым государством правомерным использованием субъектами права предметов, явлений и процессов – природных и техногенных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также предупреждение, выявление и нейтрализация правонарушений и юридических казусов, способствующих возникновению и (или) развитию данных факторов»³³.

2012. № 2
В диссертационных исследованиях одни авторы непосредственно ассоциируют обеспечение безопасности с понятием «охрана общественного порядка», что, в свою очередь, представляет собой еще более узкий подход к рассмотрению понятия, который имеет тенденцию становиться все «уже и детальнее».

284
Охрана общественного порядка, по мнению специалистов, – это «упорядочение системы общественных отношений, функционирование которой обеспечивает личную и общественную безопасность, поддержание ритмичности наиболее значимых социальных процессов в рамках правового государства, создание обстановки общественного спокойствия, соблюдение уважения к гражданскому обществу, чести, национальному равноправию и достоинству личности в соответствии с международными стан-

³¹ Дзлийев М. И., Урсул. Д. Основы обеспечения безопасности России : учеб. пособие. М., 2003. С. 10.

³² Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография. М., 1998. С. 23.

³³ Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права : учеб. пособие. С. 81–82.

дартами прав и свобод человека и гражданина, посредством реализации организационных и правовых норм»³⁴.

Другие ученые сводят административно-правовую охрану общественного порядка только к осуществляемой в общественных местах деятельности государственных органов, правомочных применять меры правового воздействия с целью поддержания правопорядка, обеспечения соблюдения законодательства и непосредственной защиты жизни и здоровья, чести, достоинства и нравственности человека, различных видов собственности физических и юридических лиц, интересов общества и государства от административных правонарушений и преступлений с помощью установленных законом средств и способов, содействующих успешному осуществлению правосудия³⁵.

На наш взгляд, несмотря на то, что оба понятия: «административно-правовое обеспечение безопасности» и «административно-правовая охрана безопасности», безусловно, несколько уже по содержанию, чем «административно-правовое регулирование безопасности», такой подход к их анализу неприемлем, так как он в значительной степени обесценивает анализируемые категории в теоретическом и практическом смыслах.

Представляется, что исключительную роль в механизме (системе) административно-правового регулирования общественной безопасности играют правовые режимы.

Административно-правовой режим, пожалуй, – наиболее часто встречающееся в юридической литературе понятие. Ю. А. Тихомиров считает правовой режим специфическим порядком деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни и чаще всего там, где требуются дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния³⁶.

Специалисты справедливо указывают, что в широком смысле слова между механизмом правового регулирования и административно-правовым режимом можно было бы поставить знак равенства, так как они имеют общую цель – упорядочение и реализацию правоотношений, взаимопроницают, не противоречат и не исключают друг друга. Механизм правового регулирования – сугубо абстрактная категория, в то время как административно-правовой режим всегда отличается определенным уровнем конкретизации (речь идет о выделении общих, особенных и единичных вариантов режима). В данной связи Н. В. Румянцев определя-

³⁴ Семенов В. М. Теоретико-правовые и организационные основы деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка : административно-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Омск, 2002 // Рос. гос. библиотека : электрон. библиограф. дис. URL: <http://sigla.rsl.ru/table.jsp>.

³⁵ Харьбин А. Ю. Административно-правовые меры обеспечения прав граждан в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Орел, 2010 // Рос. гос. библиограф. : электрон. библиограф. дис. URL: <http://sigla.rsl.ru/table.jsp>.

³⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 402.

ет административно-правовой режим как «универсальное комплексное средство обеспечения государственного управления в сфере безопасности», где комплексы правовых средств могут быть охарактеризованы как следующие формы реализации:

- обеспечение – создание посредством административно-правовых средств необходимых условий для безопасности в заданных параметрах;
- поддержание – содействие реализации прав и обязанностей, удовлетворение конкретных интересов, выступающих ядром проблемы;
- наблюдение за состоянием и развитием ситуации, предупреждение правонарушений и событий чрезвычайного характера;
- защита – пресечение правонарушений, привлечение нарушителей к ответственности, спасательные мероприятия, восстановление пострадавших правоотношений³⁷.

Д. Н. Бахрах определяет сущность административно-правового режима через осуществление сопровождения деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации должностных обязанностей и регулировании различных социальных объектов и процессов³⁸. При этом отмечается, что многие правовые режимы законодатель определяет как комплексные, используя категории «особый правовой режим», «особый режим», «специальный режим охраны», так как: во-первых, в создании этих режимов принимают участие нормы нескольких отраслей права (конституционного, административного, международного, муниципального, финансового); во-вторых, эти режимы затрагивают различные по характеру права и обязанности субъектов правового регулирования.

Специальный административно-правовой режим устанавливается в том случае, когда иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок (безопасность, охрану, нормализацию обстановки), добиться необходимого правового состояния социального объекта, что может достигаться при помощи следующих средств: дополнительных запретов и связей; специальных административных мер, направленных на установление и поддержание режимных правил; разрешительного способа и типа реализации прав и свобод, выполнения хозяйственной деятельности, предполагающего предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществить те или иные права; системы контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими, юридическими лицами, а также должностными лицами; организационно-технического обеспечения установленных режимных правил, позволяющего эффективно предупреждать, выявлять и пресекать их нарушения³⁹.

³⁷ См.: Румянцев Н. В. Безопасность как объект государственного управления // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 3–4.

³⁸ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 411.

³⁹ См.: Там же. С. 412–413.

А. И. Стахов в качестве структурно обособленного специального правового режима выделяет, административно-правовой режим безопасности как «закрепляемый в административно-правовых нормах комплекс мер информационно-психологического воздействия на поведение физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, определяющих порядок предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с административно санкционируемыми действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию под контролем государства, на законных основаниях и по назначению техногенных и природных источников опасности для конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации, а также мер информационно-психологического воздействия, определяющих порядок предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды»⁴⁰.

Безусловно, большое значение для административно-правового регулирования общественной безопасности имеет также формирование и функционирование разрешительной системы, которая является дополнительным инструментом ее обеспечения.

В 60-е гг. XX в. М. И. Еропкин определял разрешительную систему как совокупность правил, регламентирующих порядок производства, приобретения, пользования, хранения, сбыта и перевозки отдельных предметов и веществ, а также порядок открытия и функционирования отдельных предприятий⁴¹. В настоящее время сущность и содержание разрешительной системы определяются более широко, как обеспечение безопасности личности, общества и государства⁴².

По Д. Н. Бахраху, разрешительная система призвана защитить граждан, общество, государство от вреда, который может быть причинен неправильным осуществлением деятельности, в отношении которой установлен относительный запрет. В ней выделяются четыре главных элемента:

- 1) наличие относительного запрета, который может быть прямо или косвенно закреплен правовой нормой;
- 2) деятельность по выдаче разрешений, осуществляемая субъектами функциональной власти в отношении граждан, организаций, организационно им не подчиненных;
- 3) надзор за соблюдением лицензиатами и иными субъектами, получившими разрешения, правил и условий при осуществлении соответствующей деятельности;

⁴⁰ Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права. С. 53–54.

⁴¹ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 107.

⁴² См., например: Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. С. 130.

4) применение принудительных мер для прекращения нарушений правил, условий разрешенной деятельности и привлечение виновных к юридической ответственности⁴³.

В качестве инструмента обеспечения безопасности специалисты небезосновательно выделяют самостоятельную систему административно-правовых методов, применяемых государственными органами в целях обеспечения безопасности, и называют ее административным санкционированием в области обеспечения безопасности. Были выделены такие типичные методы административного санкционирования в области безопасности:

– разрешительный метод обеспечения безопасности – система нормативно зафиксированных способов и приемов предоставления административными органами частным лицам специального права (разрешения) на осуществление отдельных видов деятельности или специального права (разрешения) на совершение отдельных видов действий, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности;

– удостоверительный метод обеспечения безопасности – система нормативно зафиксированных способов и приемов официального прямого подтверждения административным органом соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности фактического состояния заявленных (представленных) частными лицами отдельных видов техногенных и природных источников опасности, а также способы и приемы официального подтверждения соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности технико-правовой компетенции частных лиц по использованию отдельных видов техногенных источников опасности и отдельных видов намечаемой и осуществляемой частными лицами деятельности, связанной с использованием указанных источников опасности;

– согласительный метод обеспечения безопасности – система нормативно зафиксированных способов и приемов официального одобрения (признания допустимыми) административным органом отдельных действий и решений частных лиц по приведению в соответствие с общеобязательными условиями и требованиями безопасности отдельных видов техногенных и природных источников опасности, а также способы и приемы официального одобрения (признания допустимыми) в части соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности действий и решений частных лиц, связанных с проектированием, строительством и эксплуатацией отдельных видов техногенных источников опасности;

– регистрационный метод обеспечения безопасности – система нормативно зафиксированных способов и приемов официального признания административными органами факта принадлежности частному лицу отдельных техногенных источников опасности, а также возможности использовать их частным лицом для собственных нужд⁴⁴.

⁴³ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 392–393.

⁴⁴ См.: Стахов А. И., Киселев Ф. Н. Административное санкционирование в области обеспечения безопасности // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 31–33.

Таким образом, общественные отношения, возникающие по поводу административно-правового регулирования общественной безопасности, являются неотъемлемой частью общего предмета административного права и представляют собой самостоятельный объект правового регулирования, которое носит комплексный характер.

Комплекс общественных отношений в данной сфере настолько многогранен, что позволяет включать в себя значительный блок не только регулятивных правоотношений, которые возникают в процессе создания необходимых условий поддержания и непосредственного обеспечения общественной безопасности, но и охранительных правоотношений, формирующихся в случае возникновения нарушений прав граждан и организаций.

В целом для характеристики административно-правового регулирования общественной безопасности приемлем общий теоретический механизм, сформировавшийся в отечественной науке теории права, но с небольшими оговорками, а именно: административно-правовое регулирование общественной безопасности является общезапретительным (разрешительным) и имеет специфические особенности, обусловленные его целью, методами и средствами осуществления. Представляется, что понятие административно-правового регулирования общественной безопасности может быть рассмотрено через призму правовых режимов, которые так же, как и тип правового регулирования, являются разрешительными.

Исходя из этого, с точки зрения функционального подхода, административно-правовое регулирование общественной безопасности – это система административно-правовых режимов, в том числе специальных, назначение которых состоит в обеспечении:

- безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз, вооруженных конфликтов, массовых беспорядков в Российской Федерации;
- надлежащего функционирования всех объектов, представляющих повышенную общественную опасность;
- качественной реализации прав и обязанностей, необходимых условий жизнедеятельности при проведении природоохранных, санитарных, противопожарных и иных мероприятий, в том числе в специальных зонах государственно-правовой охраны;
- безопасного осуществления технологических процессов, а также пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну;
- осуществления прав и свобод граждан и организаций в условиях возникновения угроз природного, техногенного или иного характера, а также чрезвычайных ситуаций;
- создания надлежащих условий эффективной деятельности органов исполнительной власти, качественной реализации их публично-правовой компетенции;

- бесперебойного функционирования разрешительной системы;
- сохранения общественного порядка на определенной территории;
- поддержания правопорядка на территории Российской Федерации;
- создания надлежащих условий для добровольного участия граждан и их объединений в обеспечении общественной безопасности.

Несмотря на специальный характер большинства указанных правовых режимов, они основываются на разумном сочетании ограничений и стимулов, которые являются определяющими в части административно-правового регулирования отношений обеспечения общественной безопасности.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Коротких А. Г., преподаватель кафедры конституционного и административного права

E-mail: a-korotkih@bk.ru

Tel.: 8-910-286-38-77

Russian Academy of Public Economy and State Service under the Russian Federation President (Voronezh Branch)

Korotkih A. G., Lecturer of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: a-korotkih@bk.ru

Tel.: 8-910-286-38-77