Современное содержание понятия «административно-правовой режим»

НОЗДРАЧЕВ Александр Филиппович, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

Проведено исследование сущности и содержания административно-правовых режимов, являющихся важным элементом российского правопорядка. Исследуется соотношение понятий «административно-правовое регулирование», «правовой режим» и «административно-правовой режим». Выявлены признаки административно-правовых режимов. Дана характеристика режимных мероприятий. Установлены особенности юридической конструкции административно-правовых режимов. По мнению автора, базовым нормативным актом, устанавливающим административно-правовой режим, должен быть федеральный закон, ввиду того что режимные нормы регламентируют многоуровневые общественные отношения, касаются широких и различных слоев населения, призваны защищать общество от противоправных посягательств. Все нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административного режима, должны быть между собой согласованы, органически связаны и объединены в единую систему, образуемую различными видами нормативных правовых актов.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовой режим, административно-правовой режим, признаки административно-правовых режимов, юридическая конструкция административно-правовых режимов, режимные мероприятия.

Modern Contents of the Theory “Administrative and Legal Regime”

A. F. NOZDRACHEV, doctor of legal sciences, professor
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cherepushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: adm1@izak.ru

The present article studies the nature and the concept of the administrative and legal regimes, which are an important element of the Russian law and order. The relationship between the concepts of administrative and legal regulation, legal regime, administrative and legal regime is studied. The signs of administrative and legal regimes have been found out and the characteristics of security procedures have been provided. Also this work determines the features of the legal structure of administrative and legal regimes. In author's opinion the basic legal act that establishes the administrative and legal regime should be a federal law, as these rules regulate multilevel public relations, which deal with a wide and diverse population and are designed to protect the public from illegal encroachments. All legal acts forming the legal construction of administrative regime should be harmonized with each other, organically linked and merged into a single system formed by different kinds of normative legal acts.

Keywords: administrative and legal regulation, legal regime, administrative and legal regime, signs of administrative and legal regimes, legal structure of administrative and legal regimes, security procedures.

Административно-правовые режимы являются особым и чрезвычайно важным элементом российского правового порядка. В административно-правовых актах законодательного и подзаконного характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях закреплён широкий комплекс административно-правовых средств, используемых для специального (режимного) регулирования, охраны, обеспечения безопасности и защиты общественных отношений, стимулирования их развития в нужном направлении, ограничения и пресечения негативных воздействий на личность, обеспечения ее прав и свобод в соответствующих условиях жизнедеятельности.

Наиболее значимыми блоками общественных отношений, подпадающими под действие административно-правовых режимов, являются: конституционные права и свободы граждан; отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с реализацией стратегических задач государства; отношения, возникающие в связи с обеспечением обороны страны, государственной безопасности, охраны государственной границы; отношения, связанные с охраной природы и окружающей среды; отношения в сфере инновационной деятельности государства; отношения, связанные с особыми порядками хозяйственной и предпринимательской деятельности; отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования, производства и реализации и многие другие.

В современных условиях научно-технического развития, создания принципиально новых технологий и производств, повышения скоростей на транспорте, широкого использования радиоактивных, высокотоксичных и других опасных веществ и предметов, роста заболеваемости и

смертности от воздействия вредных экологических факторов, прогрессирующего экономического кризиса, общего возрастания темпов и напряженности экономической, политической и социальной жизни проблема адекватного административно-правового регулирования того или иного сектора общественных отношений все более актуализируется.

Ситуации, связанные с социальными потребностями в особом (специальном) правовом регулировании в законодательстве и в науке административного права, характеризуются разными терминами: «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные происшествия», «требования обеспечения безопасности, охраны» и т. д. Во всех ситуациях подобного рода государство должно принимать особые меры — нормативно-правовые, организационно-правовые, административно-распорядительные, материально-технические, финансовые, медицинские, карантинные и др., охватываемые понятием «административно-правовой режим».

О термине «административно-правовой режим». В доктрине административного права понятие отраслевого правового режима обозначается разными терминами: «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления», но наиболее часто употребляется термин «административно-правовые режимы»¹, что свидетельствует о неустоявшемся наименовании одного из базовых институтов административного права.

Административно-правовые режимы могут и не содержать в наименовании слово «режим». Например, наиболее характерный вид административно-правового режима — та-

¹ См. публикации следующих авторов: В. Б. Рушайло, М. А. Рыльская, В. С. Анисимов, В. П. Кондрашов, А. Б. Антонов, С. М. Зырянов, В. Г. Биланов, С. В. Степашин, Ю. А. Тихомиров, Г. А. Туманов, В. И. Фризко, Н. Г. Янгол и др.

моженный режим в настоящее время имеет наименование таможенной процедуры². Термин изменился, но сущность та же: это особый порядок регулирования в таможенной сфере.

В административном законодательстве многие административные режимы обозначаются просто термином «режим», без прилагательного «административно-правовой»: «режим государственной границы», «режим контртеррористической операции», «режим закрытого административно-территориального образования» и т. д.

Доктринальное использование термина «административно-правовой режим» оправдано, поскольку обозначает принадлежность этого понятия к отрасли административного права и деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, исходя из сложившейся практики наименования режимов, применяемых в государственном управлении, вполне допустимо употребление термина «административный режим» в качестве их общего доктринального наименования. Использование прилагательного «правовой» в данном термине представляется излишним, ибо в государственном управлении вся деятельность законодательно и нормативно строго регламентируется: «разрешено только то, что указано в законе», «правильно (обоснованно) только то, что законно» и т. д.

Административно-правовое регулирование, правовой режим, административно-правовой режим: соотношение понятий. Категория «административно-правовой режим» имманентно связана с более общими понятиями науки административного права: «административно-правовое регулирование», «правовой режим», от которых и производна категория «административно-правовой режим».

Понятие «административно-правовое регулирование» является центральным для науки административного права наряду с такими понятиями, как «исполнительная власть», «органы исполнительной власти», «формы деятельности власти» и т. д. Оно в концентрированном виде отражает существо процессов и явлений в сфере государственного управления.

Фундаментом конструкции понятия «административно-правовое регулирование» несомненно является общеправовое понятие «правовое регулирование». Сформулированное С. С. Алексеевым понимание категории «правовое регулирование» как системы, объединяющей ее составные элементы — правовые средства, образуемые для гарантированного достижения правового результата, является на сегодняшний день общепринятым³. Такой же точки зрения придерживаются многие теоретики права: В. В. Лазарев, С. В. Липень, А. Б. Венгеров, В. М. Сырых и др.

Правовые средства — это такие институциональные образования (установления, формы) правовой действительности, которые в своем реальном функционировании, использовании в процессе специальной правовой деятельности приводят к достижению определенного результата в решении социальных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на определенном этапе⁴.

Принципиальная особенность административно-правового регулирования состоит в том, что оно имеет собственный предмет — особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т. е. в деятельности публичной администра-

³ См.: Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002. С. 264.

⁴ См.: Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. С. 29.

² См. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

ции. Сущность административно-правового регулирования — в целенаправленном воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств регулирования, закрепленных в нормах действующего законодательства⁵.

В административно-правовом регулировании используется стандартный набор правовых средств: административно-правовые нормы, нормы административного права, административно-правовые отношения. В результате действия и применения административно-правовых норм возникают административные правоотношения, что и является конечной целью административно-правового регулирования. Они содержат права, обязанности и ответственность субъектов отношений.

Некоторые авторы в механизм административно-правового регулирования включают такие элементы, как «правосознание и законность» (Л. Л. Попов)⁶, «правосознание и правовая культура» (А. А. Долгополов)⁷, что не согласуется с общей доктриной правового регулирования. Теория права, формируя общее понятие «правовое регулирование», не рассматривает детали отдельных общих элементов его механизма, в данном случае не акцентирует внимание на роли субъектов правореализацион-

ного процесса, что представляется методологически правильным.

Сущность административно-правового регулирования заключается в регламентации сферы деятельности государственной администрации, ее функций и полномочий. При исполнении своих функций должностные лица органов исполнительной власти должны соблюдать закон, претворять правовые требования в жизнь точно так же, как и граждане и организации. Поэтому не требуется включать в механизм административно-правового регулирования в качестве его специальных элементов законность, принцип регулирующего воздействия юридических средств, а также правосознание и правовую культуру.

Здесь мы солидарны с А. П. Шергиным: «...ни правовая культура, ни правосознание, являясь внутренними интеллектуальными составляющими, не обладают качеством регулятора общественных отношений»⁸. Теория права правильно определяет понятия «законность», «правосознание» и «правовая культура» как самостоятельные юридические конструкции, занимающие самостоятельное место в системе правопорядка.

Понятие «административно-правовое регулирование» еще не раскрывает всего многообразия способов юридического воздействия на отношения в сфере государственного управления, не дает полного представления об атмосфере, в которой приходится функционировать органам исполнительной власти и другим субъектам административно-правовых отношений.

В административно-правовом регулировании необходимо учитывать динамику и многообразие объектов и субъектов регулирования и в этих целях дифференцировать административно-правовые средства регулирования для достижения состояния упорядоченности отношений в соответствующих ситуациях.

⁵ См.: Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 103; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 159.

⁶ См.: Попов Л. Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 69.

⁷ См.: Долгополов А. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1. С. 26 и след.

⁸ Шергин А. П. Указ. соч. С. 102.

Специфика объекта административно-правового воздействия и используемых для этого административно-правовых средств в науке административного права выражается понятием «административно-правовой режим».

Критика А. П. Шергиным позиции Ю. А. Тихомирова о спорности включения административно-правовых режимов в систему административно-правового регулирования⁹ не соответствует правовой действительности. Административно-правовой режим — реальный особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур деятельности. Особенность этого вида регулирования — в комплексе мер, закрепляемых в регулятивных нормах, устанавливающих специальные правила поведения, правовые стимулы, правоограничения (запреты, предписания, преференции и т. д.), специальные статутные нормы (предоставляющие субъектам специальные права и возлагающие на них особые обязанности), а также в особых охранительных нормах (предназначенных для обеспечения правопорядка и контроля).

Понятие «административно-правовой режим» содержит все основные смысловые оттенки этого слова, в том числе выражает повышенную степень жесткости административно-правового регулирования, наличие запретов, ограничений или стимулов, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности и т. д.

Административно-правовой режим — один из наиболее распространенных и востребованных правовых режимов.

В качестве основных признаков правовых режимов в теории права выделяются следующие: они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; име-

ют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права; представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием; создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений (Н. И. Матузов, А. В. Малько и др.)¹⁰.

Признаки административно-правовых режимов. В теоретическом плане административно-правовой режим обладает всеми признаками общей категории «правовой режим», тем не менее представляет собой особый вид режима, «встроенный» в рамки общего административно-правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, мероприятий, установленных для достижения поставленных целей: выполнения определенных функций, действий государственными органами, организациями, гражданами; защиты публичных и личных интересов; обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и т. д.

Административно-правовые режимы вводятся исключительно в случаях, когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования¹¹.

¹⁰ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 10; Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19; Родионов О. С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 157.

¹¹ Существует множество оснований, обуславливающих социальную потребность в

⁹ См.: Шергин А. П. Указ. соч. С. 106.

До недавнего времени в доктрине административного права сущность административно-правовых режимов усматривалась исключительно в определении внутригосударственных мер, создающих необходимые условия для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам (В. Б. Рушайло, И. С. Розанов, В. В. Ласточкин, М. А. Рыльская, Р. А. Жданкин, Р. А. Марченко и др.).

В контексте новейших нормативных правовых актов (2010—2015 гг.) такой подход уже не отражает многогранности объектов административно-правовых режимов и новых способов воздействия на них. Так, цель ряда новых административно-правовых режимов, применяемых в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской деятельности, определяется иначе: оптимизация баланса частных и публичных интересов, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, определение правового статуса ее объектов и субъектов, формирования системы

оперативном введении административно-правовых режимов: технические средства и технологические процессы (машины, механизмы, приборы, энергетические и иные установки, технологии, вводимые людьми для удовлетворения материальных и духовных потребностей); стихийные силы природы (пожары, землетрясения, ураганы и иные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей); вещества, предметы, объекты (подпадающие под так называемую государственную разрешительную систему — оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества); действия или бездействие физических лиц (создающие реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям, например, применение оружия и эксплуатация неисправных транспортных средств).

поддержки, разработки и реализации программ инновационного развития и др.¹²

В наиболее общем виде правовая и организационная структура любого административного режима включает определение: целей режима; полномочий субъектов, реализующих режим; порядка функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти в сфере действия режима; полномочий органов местного самоуправления в сфере режимной организации; специальных полномочий субъектов режимной организации в части нормативного правового регулирования, осуществления контроля и надзора за мероприятиями и мерами, составляющими данный режим; полномочий непосредственных исполнителей режима; порядка деятельности организаций и поведения граждан в условиях действия режима; потребностей в издании соответствующих нормативных правовых актов; порядка финансирования и компенсации расходов на осуществление режимных мер по вертикали органов исполнительной власти, а также в отношении органов местного самоуправления, организаций, граждан.

В структуру административного режима включаются режимные мероприятия, реализуемые уполномоченными (организующими) субъектами административно-правовых режимов: создание штабов, нештатных подразделений, центров, наблюдательных советов и др. структур, регистрация деятельности в режимных сферах, предоставление разрешений, регистрация отдель-

¹² См. федеральные законы от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ных категорий лиц, обеспечение необходимого учета и контроля некоторых видов деятельности, прямое запрещение отдельных установлений, применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц, попавших в сферу действия того или иного режима, и др.

Цель режимных мероприятий — упорядочение соответствующей деятельности, недопущение отклонений от установленного в этих интересах порядка деятельности, выявление факторов, способных причинить ущерб охраняемым интересам, предупреждение и пресечение действий лиц, нарушающих режимные требования или склонных к их нарушению, и др.

По этой причине в структуре режимных мероприятий важное место занимает их планирование. Предметное содержание этих мероприятий можно определить как обеспечение обычной жизнедеятельности людей, производственной деятельности в ординарной ситуации, но с учетом вероятности или возможности нарушения охраняемых режимом интересов.

Система режимных мероприятий планируется и формируется применительно к каждому режиму с помощью правовых установлений, отражающих специфику режимной сферы¹³.

¹³ См., например, Правила разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации (утв. приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. № 621), которые устанавливают общие требования к планированию мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов, а

Общее режимное оформление таких основных мероприятий предусматривается в федеральных законах или постановлениях Правительства РФ¹⁴.

Основываясь на новых административно-правовых режимах, следует констатировать изменения в комбинировании способов регулирования режимного порядка деятельности субъектов права. Для значительного числа административно-правовых режимов характерны жесткие способы регулирования — запреты, правоограничения, обывания, распоряжения и т. д., создающие те или иные ограничения для субъектов права. В науке административного права они именуются специальными (экстраординар-

также определяют порядок согласования и утверждения планов мероприятия по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и соответствующих им календарных планов оперативных мероприятий при угрозе или возникновении чрезвычайной ситуации для функциональных и территориальных подразделений МЧС России, а также организаций (независимо от их формы собственности), осуществляющих разведку, добычу, переработку, транспортировку, хранение и использование нефти и нефтепродуктов.

¹⁴ Так, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 7) устанавливает, что планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 10) предусматривает, что организации, эксплуатирующие опасный производственный объект, обязаны планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте.

ными) административно-правовыми режимами¹⁵.

Вместе с тем появились новые виды административно-правовых режимов, основанные на преференциях. Сущность административно-правовых режимов зон территориального развития¹⁶, территорий опережающего развития¹⁷, свободного порта¹⁸, промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и других особых зон¹⁹, инновационных центров²⁰, энергомашиностроительных, медицинских и других кластеров²¹

¹⁵ Подробнее см.: Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72; Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М., 2016. С. 43.

¹⁶ См. Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

¹⁷ См. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁸ См. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

¹⁹ См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

²⁰ См. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»».

²¹ См. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановление Правительства Республики Башкортостан от 5 октября 2010 г. № 378 «О создании энергомашиностроительного кластера в Республике Башкортостан».

и проч. состоит не в ограничениях субъектов права, а в предоставлении им различных преференций: дополнительных прав, государственных гарантий, разнообразных благоприятных возможностей реализации субъектами своих прав и частных интересов освобождения от некоторых обязанностей, передачи материальных ценностей и т. д.

Действующие преференциальные административно-правовые режимы направлены на стимулирование в основном инновационной деятельности государства, создание условий для обеспечения безопасности в этой сфере для личности, общества и государства. Но такого рода модификация административно-правовых режимов имеет перспективы широкого применения и в других сферах государственной деятельности. Так, публичные услуги признаны главным социальным мандатом государства и его институтов. Очевидно, целесообразно вводить режимы, связанные с оказанием публичных услуг, прежде всего государственных, гражданам и юридическим лицам.

При всем своеобразии преференциальных административно-правовых режимов и содержащихся в них комбинаций юридических, организационных и иных средств регулирования²² для них характерны все типичные признаки административно-правовых режимов: нормативные правовые акты, устанавливающие специальный порядок деятельности в тех или иных сферах общественных отношений; уполномоченные субъекты, наделенные полномочиями формировать и (или) реализовывать соответствующий режим; детальная регламентация действий всех субъектов, подпадающих под действие режима; контроль, надзор за деятельностью и действиями в рамках режима; запреты, пра-

²² См.: Беляева Г. С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2014. № 10.

воограничения, дозволения, преференции целевого стимулирования субъектов, действующих в условиях режима; специальные организационные, информационные, материальные, финансовые, технические и другие средства.

Краткое общее определение наиболее характерного признака административно-правового режима, выражающего его сущность, может быть представлено в следующем виде: это особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т. д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления.

Все административно-правовые режимы, в том числе основанные на преференциях, являются императивными; предусматриваемые ими требования и условия не могут быть изменены ни по усмотрению участников режимных правоотношений, ни по усмотрению уполномоченных органов исполнительной власти²³. Их сущность и назначение не зависят от наличия в их содержании разрешений, дозволений, преференций и иммунитетов. Содержание конкретных административно-правовых режимов определяется их целевым назначением, характером и особенностями объекта режима.

Общая юридическая конструкция административно-правовых режимов. В содержании административно-правовых режимов первостепенное значение имеет юридический

контекст: нормативное определение правил поведения и деятельности в режимных сферах, система предоставления прав, запретов, разрешений; порядок регистрации определенных объектов, отдельных категорий лиц; учет и контроль определенных видов деятельности; прямое запрещение отдельных действий, некоторых видов деятельности; прямое запрещение отдельных установлений и применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц в сфере действия того или иного режима²⁴.

Уполномоченные органы на введение и обеспечение функционирования соответствующих административно-правовых режимов заинтересованы в формировании надлежащей нормативно-правовой базы. Иначе они могут оказаться в «режиме бездеятельности», или самоуправства, превышения должностных полномочий, использования противоправных форм и способов, искажения целевых установок режима и ошибочной ориентации деятельности, отличной от задач режима²⁵.

²⁴ См.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 3. С. 88—89.

²⁵ Неотложные режимные меры, принимаемые в период террористических актов в г. Москве, хотя несомненно были оправданы соображениями целесообразности, тем не менее ущемляли законные интересы и права тысяч граждан России. Это многократно отмечалось в печати и научной литературе. Действия уполномоченных органов основывались на нормативных правовых актах, принятых Правительством и мэром г. Москвы (см., например, постановление Правительства Москвы от 21 сентября 1999 г. № 875 «Об утверждении временного порядка перемещения лиц, злостно нарушающих

²³ Выполнение режимных требований включает саморегулирование. Это положение обязательно для всех административно-правовых режимов, а не только для специальных, как это полагает Д. В. Осинцев (см.: Осинцев Д. В. Указ. соч. С. 45).

Режимное административно-правовое регулирование носит сложный комплексный характер. Это обусловлено тем, что в условиях каждого административно-правового режима действует множество субъектов. Естественно, при этом возникает множество общественных отношений, являющихся предметом не только административно-правового регулирования, но и актов другой правоотраслевой принадлежности.

Основная юридическая цель любого административно-правового режима — обеспечение правопорядка — правомерного поведения всех субъектов, действующих в условиях режима, предупреждение и пресечение любых отклонений в режимных сферах жизнедеятельности.

Юридическую конструкцию административно-правовых режимов образуют три совокупности правовых норм, которые содержатся в нормативных правовых актах различного иерархического уровня и разного правового содержания.

Среди них принято выделять нормативные правовые акты, которые образуют нормативную основу административно-правовых режимов. Они устанавливают правила поведения субъектов режимных правоотношений и таким образом выполняют регулятивную роль соответствующего административно-правового режима. Другие нормативные правовые акты содержат гарантии административно-правовых режимов, обеспечивают их реализацию и, соответственно, выполняют охра-

нительную функцию по отношению к режимным правилам²⁶.

Административно-правовые режимы, как правило, формируются комплексом нормативных правовых актов разной иерархической принадлежности и разной юридической силы. Основой этого комплекса является Конституция РФ, которая предусматривает общие принципы государственного управления в стране (принцип приоритета прав и свобод человека, принцип законности, принцип возмещения ущерба, причиненного публичной властью; общие принципы публичного управления — эффективность, рациональность, оперативность, экономичность и др.).

В отношении отдельных административно-правовых режимов правовую основу образуют международные договоры²⁷.

Нормативная правовая основа административно-правовых режимов определяется также конституционными федеральными законами, федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, приказами и другими актами федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и др.

²⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 177; Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 10.

²⁷ Так, режим ограничения полетов в России регулируется Чикагской конвенцией о международной авиации 1944 г., Договором по открытому небу 1992 г. (Хельсинки), Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., в соответствии с которыми установлены определенные запреты и ограничения полетов Воздушным кодексом РФ 1997 г., Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» и др., а также ведомственными актами (например, Федеральные авиационные правила «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утв. приказом Минтранса России от 31 июля 2009 г. № 128).

правила регистрационного учета, за пределы города Москвы к месту их постоянного проживания», распоряжение мэра Москвы от 13 сентября 1999 г. № 1007 «О неотложных мерах по обеспечению порядка регистрации граждан, временно пребывающих в г. Москве» (документ утратил силу с 17 марта 2014 г. в связи с изданием распоряжения мэра Москвы от 17 марта 2014. № 204-РМ)), которые не в полной мере соответствовали нормам Конституции РФ и законам об условиях пребывания в г. Москве.

Многоуровневая юридическая конструкция административно-правового режима призвана обеспечивать детальную правовую регламентацию деятельности государственных органов, организаций и поведение граждан в режимных условиях. Законы регулируют общественные отношения в наиболее важных сферах социальной жизни, административные акты конкретизируют положения законов, обеспечивают эффективность их применения.

Как позитивную тенденцию следует оценивать замену широко используемой раньше подзаконной, нередко ведомственной регламентации административно-правовых режимов федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административно-правового режима, направлены на решение широкого круга режимных задач:

определение органов исполнительной власти, уполномоченных обеспечивать устойчивое функционирование режима, и регламентация порядка их деятельности;

установление правового статуса субъектов в структуре режима и регулирование их действий посредством комбинации юридических средств;

установление режимных правил с учетом специфики объектов правового регулирования;

установление порядка реализации режимных правил в целях обеспечения возможности функционирования объекта режимного регулирования (получение различного рода разрешений, лицензий, сертификатов, установление порядка регистрации на различные виды деятельности и т. д.);

определение системы организационных, юридических, материально-технических гарантий, обеспечивающих функционирование режима;

определение системы контроля со стороны органов исполнительной власти за соблюдением режимных правил;

установление ответственности за нарушение режимных правил.

А. А. Долгополов справедливо отмечает, что «в текстах нормативных правовых актов, формирующих тот или иной административно-правовой режим, может отсутствовать этот термин, однако при наличии указанных выше признаков режимной праворегуляции можно утверждать, что в данном случае имеет место праворегуляция посредством административно-правовых режимов»²⁸.

Однако автор не прав в утверждении, что «при таком способе правового регулирования нормативными правовыми актами субъектам правоотношений не оставляется свобода деятельности»²⁹. В рамках административно-правового режима субъекты правоотношений (органы исполнительной власти, организации, граждане) имеют возможность эффективно реализовывать свои права и интересы, так как знают легальное русло своих действий, что способствует уменьшению и профилактике произвола и беззакония в режимной сфере. «Таким образом достигается высокая эффективность государственного управления в целях неотвратимого обеспечения правопорядка». В этом выводе А. А. Долгополов бесспорно прав.

В юридической конструкции любого административного режима обязательно наличествует базовый нормативный акт. Такой акт «выполняет, с одной стороны, регулятивную функцию, а с другой — должен создавать нормативно-правовую основу построения всей юридической конструкции административно-правового режима»³⁰.

Базовый нормативный акт, устанавливающий административно-правовой режим, определяет все основные аспекты структуры режима:

²⁸ Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. С. 6.

²⁹ Там же. С. 7.

³⁰ Там же.

статус субъектов и объектов режимных правоотношений; режимные правила деятельности и действий; юридические, организационные, материально-технические гарантии функционирования режима.

С учетом изложенного базовым нормативным правовым актом должен быть федеральный закон. В. Б. Рушайло это требование считает обязательным, поскольку административно-правовые режимы «являются определенным вторжением в сферу основных прав и законных интересов граждан»³¹.

Следует считать, что в идеале административно-правовые режимы должны устанавливаться во всех случаях федеральными законами, ибо режимные нормы регламентируют многоуровневые общественные отношения, касаются широких и различных слоев населения, призваны защищать общество от противоправных посягательств. Фактически так дело и обстоит. Все устойчивые и социально значимые административно-правовые режимы вводятся и регламентируются в своих основных аспектах федеральными законами³².

³¹ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 23.

³² Если базовым нормативным правовым актом является федеральный закон, то в нем помимо основных положений должны содержаться соответствующие поручения Правительству РФ, министерствам, службам, агентствам, заинтересованным в реализации административно-правового режима, по поводу финансирования, материально-технического, организационного, ресурсного и информационного обеспечения гарантий функционирования административно-правового режима, в том числе в формировании государственных контролирующих и надзорных органов, которые в пределах своей компетенции должны обеспечить функционирование административно-правового режима. Органами исполнительной власти могут быть созданы специальные службы для обеспечения контрольных, надзорных, регистрационных, лицензионных функций, определены их структура, численность,

Базовый нормативный правовой акт не может охватить весь спектр норм, которые определяют юридическую конструкцию административного режима. Его задача — определить систему последующих нормативных правовых актов различных иерархических уровней, замыкающих юридическую конструкцию административного режима³³.

При этом могут приниматься новые, а также должны учитываться ранее изданные нормативные правовые акты, особенно это касается правовой регламентации ответственности за нарушение режимных правил. Как правило, в этом случае законотворческий орган опирается на уже существующие нормы об ответственности физических и юридических лиц. Все нормативные правовые акты, образующие юридическую конструкцию административного режима, должны быть между собой согласованы, органически связаны и объединены в единую систему, образуемую различными видами нормативных правовых актов. Однако и на сегодняшний день остается верным вывод Ю. А. Тихомирова о том, что регламентация административно-правовых режимов еще не отлажена должным образом³⁴.

Законодательством должна быть прежде всего определена современная система административно-правовых режимов. В настоящее время федеральными законами определена только система федеральных специальных режимов, хотя полностью она еще не упорядочена. Необходимо развивать законодательную базу, регулирующую порядок введения, осуществления и отмены административно-правовых режимов.

функции, порядок финансирования. Эти меры должны соответствовать задачам обеспечения устойчивого функционирования административно-правового режима.

³³ См.: Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. С. 8.

³⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 378.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002.
- Беляева Г. С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2014. № 10.
- Долгополов А. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1.
- Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9.
- Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4.
- Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9.
- Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
- Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М., 2016.
- Попов Л. Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008.
- Родионов О. С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4.
- Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 3.
- Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000.
- Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002.
- Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005.
- Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств

ВОРОНЦОВ Олег Григорьевич, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: o.g.vorontsov@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы реализации принципа эффективности использования бюджетных средств. Сделан вывод об отсутствии в теории бюджетного права единого понимания категории «эффективность». С позиций органов внешнего государственного аудита (контроля) автором проводится анализ легальной формулировки принципа эффективности использования бюджетных средств. С учетом международных документов в сфере государственного аудита выделяются и обосновываются правовые дефекты рассматриваемого принципа, предлагаются возможные пути их устранения. Подчеркивается, что в существующем правовом регулировании присутствуют отдельные элементы правового механизма реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, что не обеспечивает полного достижения заложенных при введении рассматриваемого принципа целей, чем обусловлена его декларативность. Сформулирован вывод, что исходной точкой создания действенного механизма реализации принципа эффективности использования бюджетных средств является формирование четкого, научно обоснованного и законодательно установленного понятия эффективности использования бюджетных средств, а также установле-