

БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ЦЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ *

АННОТАЦИЯ

Приведено соотношений понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим». Выявлены и исследованы вопросы режимного регулирования обеспечения национальной безопасности, в том числе вопросы классификации административно-правовых режимов по признаку обеспечения национальной безопасности. Автор приходит к выводу, о безопасности как обязательной цели административно-правового режима.

Ключевые слова: правовой режим; административно-правовой режим; безопасность; национальная безопасность; общественная безопасность

IROSHNIKOV D. V.

SAFETY AS A GOAL OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIMES

ABSTRACT

The correlation between the concepts of “regime”, “legal regime” and “administrative-legal regime”. Identified and investigated the issues of regime regulation of national security, including the classification of administrative and legal regimes on the basis of national security. The author comes to the conclusion about security as a mandatory goal of the administrative-legal regime.

Keywords: legal regime; administrative and legal regime; security; national security; public security

На сегодняшний день вопросы обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности человека стоят особенно остро. Наблюдается тенденция к увеличению количества различных угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства, их трансформации. Новые вызовы порождают особую актуальность исследования различных аспектов обеспечения национальной безопасности, и прежде всего, роли правовых инструментов в ее обеспечении. Среди таких инструментов следует выделить административно-правовой режим, играющий особую роль в обеспечении национальной безопасности.

Прежде чем говорить об административно-правовых режимах, необходимо определиться с категориями «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» в их соотношении. Правовая доктрина на сегодняшний день выработала различные подходы по данной проблематике, однако, единая теоретико-методологическая концепция до сих пор не сформирована.

Понятие «режим» весьма многогранно, оно может использоваться в различных науках. Словарь иностранных слов приводит понимание режима (от фр. «regime») в трех значениях: 1) государ-

ственный строй, образ правления; 2) точно установленный распорядок жизни, сна, питания и т.д.; 3) система правил, мероприятий, необходимых для той или иной цели [1, с. 551]. Нам представляется, что именно последнее значение, учитывающее целевое назначение режима, наиболее точно характеризует рассматриваемое понятие. Словарь С.И. Ожегова толкует «режим» как установленный порядок чело-либо [2, с. 997].

Таким образом, в общенаучном аспекте категорию «режим» можно понимать как систему правил, устанавливающую порядок в определенной сфере для достижения той или иной цели.

Категорию «правовой режим» удачно определили Н.И. Матузов и А.В. Малько как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [3, с. 17-18]. Применительно к нашему исследованию нужно отметить, к одному из признаков правового режима ученые отнесли «цель специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00767 «Безопасность как правовая категория».

выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права» [3, с. 18].

Понимание правового режима как особого порядка правового регулирования представляется нам особенно значимым. При этом особым данный порядок делает именно круг регулируемых отношений, а также специфическая цель их регулирования тем или иным образом.

В настоящее время в действующем законодательстве Российской Федерации правовые режимы используются значительно широко, причем не только в публично-правовых отношениях. Это, в частности, «режим чрезвычайного положения»; «паспортный режим», «налоговый режим», «режим имущества супругов» и т.п.

При этом не стоит абсолютизировать широту применения правовых режимов и искусственно возводить в правовой режим любое упоминание категории «режим» в нормативном правовом акте. В частности, позволим себе не согласиться с приведенным примером Н.Ф. Поповой и Н.Н. Поповой о правовом режиме рабочего дня и режиме труда и отдыха в трудовом праве [4, с. 12]. Нам представляется, что данный пример является весьма дискуссионным, поскольку здесь сложно выявить правовой режим как таковой (как особый порядок правового регулирования), а категорию «режим» применительно к рабочему времени и отдыху законодатель использует в ином значении – в значении распорядка.

Понятие правового режима выступает родовым к понятию административно-правового режима. Не будет преувеличением отметить, что никакие другие правовые режимы не имеют столь фундаментальной научной проработки, а также практической реализации, как административно-правовые режимы.

Обратим внимание на важное замечание С.С. Маиляна, что правовое регулирование административно-правовых режимов может осуществляться как исключительно нормами административного права, так и на межотраслевом уровне [5, с. 57]. Данный вопрос имеет огромное теоретико-методологическое значение в исследовании административно-правовых режимов.

При всем многообразии понятий административно-правового режима, выработанных

на сегодняшний день юридической наукой, можно его выявить главный смысл, лежащий в основе научного понимания данного феномена – совокупность особых правовых средств обеспечения государственного управления в той или иной сфере.

Рассмотрев вопрос о соотношении понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» в их соотношении, перейдем непосредственно к анализу вопросов обеспечения национальной безопасности с помощью административно-правовых режимов.

Анализ современной научной литературы, посвященной вопросам исследования административно-правовых режимов, дает основание выделить множество точек соприкосновения административно-правовых режимов и вопросов обеспечения безопасности. Приведем некоторые примеры.

Н.В. Румянцев пишет, что административно-правовые режимы всегда ориентированы на обеспечение общественной безопасности и охрану общественного порядка [6, с. 7]. В целом с такой точкой зрения нельзя не согласиться, однако на наш взгляд, не стоит говорить лишь об общественной безопасности, так как административно-правовые режимы направлены и на обеспечение государственной безопасности, и общественной, и экономической, и информационной и иных видов национальной безопасности. Здесь стоит обратить внимание на то, что в отечественной науке административно-правовые режимы именно в сфере общественной безопасности получили наибольшее внимание, нередко становились объектом отдельных исследований [7, 8, 9]. В этой связи необходимо комплексное исследование административно-правовых режимов и их роли в обеспечении всей системы национальной безопасности.

Н.Ф. Попова и Н.Н. Поповы в понятие административно-правового режима (определяя его в узком смысле) совершенно справедливо вкладывают обязательную цель – обеспечение безопасности личности, общества и государства [4, с. 16].

В.Б. Рушайло справедливо отмечает, что необходимость административно-правовых режимов обусловлена, главным образом, наличием существующей опасности разного рода подрывной, террористической деятельности раз-

личных экстремистских организаций, а также спецслужб иностранных государств [7, с. 39]. Аналогичного подхода придерживаются М.И. Агабалаев и А.М. Воронов, которые к признакам правового режима относит специфику общественных отношений, которые представляют опасность в неконтролируемом состоянии [8, с. 146], а также Н.В. Лермонтова, которая пишет о том, что «административно-правовой режим устанавливается на тех участках, где нужны «дополнительные средства для поддержания государственного состояния» [10, с. 35]. Аналогичного подхода придерживается и И.С. Розанов, по мнению которого административно-правовой режим действует в условиях (ситуациях) обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, интересов безопасности и охраны общественного порядка [11, с. 90]. Таким образом авторы характеризуют особый круг общественных отношений, подлежащих режимному регулированию, в которых четко просматриваются вопросы безопасности.

По мнению В.В. Ласточкина, основное и главное в административно-правовых режимах – предупреждение или затруднение преступной или иной противоправной деятельности в сфере государственной и общественной безопасности [12, с. 63]. Данный подход интегрируется с одним из основных принципов обеспечения безопасности – приоритета предупредительных мер.

Представляет интерес подход, который предложил С.С. Маилян о взаимосвязи функций государства и административно-правовых режимов: «функции государства по обеспечению безопасности и обороны – по мнению ученого – во многом определяют содержание и характер административно-правовых режимов, используемых в административно-политической сфере [13, с. 12].

Обобщая приведенные позиции исследований можно заключить, что сегодня в науке выделяют следующие концептуальные идеи соотношения административно-правовых режимов и вопросов безопасности:

1. Наличие угроз безопасности – предпосылка введения административно-правового режима («безопасность как основание режима»);
2. Общественные отношения, регулируемые режимом (объект режима) – специфические отно-

шения в сфере безопасности («безопасность как объект режима»);

3. Цель административно-правового режима – обеспечение безопасности («безопасность как цель режима»);

4. Предупредительная функция административно-правовых режимов в сфере безопасности («предотвращение угроз безопасности как функция режима»);

5. Содержание и характер административно-правовых режимов определяются функцией государства по обеспечению безопасности («безопасность как основа содержания и характера режима»).

При этом нам представляется, что для теоретико-методологической основы соотношения административно-правовых режимов и обеспечения безопасности, особую значимость представляет понимание безопасности как цели административно-правового режима.

С методологической точки зрения Д.А. Керимов отмечал, что познание цели имеет фундаментальное методологическое значение для юридической теории и практики. Цель как философская категория лежит в основе исследования правовых явлений и процессов, детерминирует правотворчество, само право, законодательство и его реализацию, совершенствование развитие правовой системы [14, с. 270-271].

При такой постановке вопроса, где в центр исследования ставится категория «цель», другие характеристики административно-правового режима (его назначение, признаки, основания введения, функции, содержание и характер) будут так или иначе определяться его целью.

Поскольку режимное регулирование в сфере управления на сегодняшний день весьма развито, на практике можно встретить множество различных административно-правовых режимах, что дало повод для их научной классификации. И здесь «безопасность» нередко выступает одним из классифицирующих признаков.

А.И. Сапожников пишет, что среди классифицирующих признаков наибольшую значимость имеет классификация административно-правовых режимов по степени их принадлежности к обеспечению национальной безопасности [9, с. 60].

Исследователи выделяют по данному основанию следующие административно-правовые режимы: а) режимы, направленные на обеспечение безопасности государства; б) режимы, устанавливаемые в целях обеспечения общественной безопасности; в) преследующие цели поддержания обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в чрезвычайных ситуациях [9, с. 39-40; 15, с. 14]. Аналогичный подход к классификации предложили и другие авторы, однако они выделяют большее количество режимов по данным основаниям, дробя те или иные виды безопасности [11, с. 86-90; 4, с. 15].

А.Г. Елагин и И.Г. Чистобородов, обосновали выделение административно-правового режима избирательной кампании, провели его комплексное исследование и пришли к выводу об одном из аспектов его назначения – обеспечения безопасности участников избирательного процесса [16, с. 18].

С.С. Маилян рассматривает административно-правовой режим обеспечения безопасности дорожного движения, а также приводит примеры режима пожарной безопасности, безопасности проведения тех или иных работ в промышленности или иных областях производственной деятельности [13, с. 44-45].

На сегодняшний день весьма сложно привести исчерпывающий перечень всех действующих административно-правовых режимов в том или ином государстве, учитывая их многообразие.

Кроме того, набор административно-правовых режимов изменяется с течением времени. Историческая эволюция общественных отношений рождает необходимость в новых административно-правовых режимах. Так, например, в отличие от режима государственной границы, который начал так или иначе оформляться с рождением суверенных государств, режим контртеррористической операции можно считать изобретением XX века. Какие-то режимы уже оформились на практике и науке только предстоит их выявить и комплексно изучить.

При этом анализ самых известных на сегодняшний день в науке и широко применяемых на практике административно-правовых режимов (режим чрезвычайного и военного

положений, режим государственной границы, режим государственной тайны, режим контртеррористической операции и др.) еще раз подтверждает искомый вывод о том, что целью любого административно-правового режима является обеспечение безопасности.

Данный теоретико-правовой тезис может стать методологической основой изучения вопросов обеспечения национальной безопасности в рамках совершенствования режимного регулирования тех или иных аспектов, а также для исследования и классификации административно-правовых режимов в науке административного права.

Список литературы

1. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф.Н. Петрова, Л.С. Шаумяна. 6-е изд., перераб. и доп. – М., 1964.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л.И. Скворцова. 26 изд., испр. и доп. – М., 2010.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1996. – № 1.
4. Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2008.
5. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
6. Румянцев Н.В. Специальные административно-правовые режимы в деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.
7. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности: монография. – М.: Компания Спутник+, 2003.
8. Агабалаев М.И., Воронов А.М. Административно-правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности Российской Федерации; под ред. А.М. Воронова. – М.: Экономика, 2012.

9. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
10. Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления. дисс... канд. юрид. наук. – М., 2009.
11. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура // Государство и право. –1996. – № 9.
12. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. – М., 1999.
13. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
14. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. – 6-е изд. – М.: Изд-во СГУ, 2011.
15. Кутьин Н.Г. Административно-правовой режим опасных производственных объектов: понятие, сущность, особенности реализации: научно-практическое пособие. – М., 2012.
16. Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Административно-правовой режим избирательной кампании: безопасность граждан, административная ответственность. – М., 2015.

Статья поступила в редакцию 24 ноября 2018 г.

Принята к публикации 20 декабря 2018 г.