

# Административно-правовые режимы и национальная безопасность

Содержание и классификация

**Алексей Строителев**

Правовые режимы, достаточно широко применяемые в международно-правовой и во внутригосударственной практике, представляют собой, по мнению автора, своеобразный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами и соответствующими санкциями, направленными на установление оптимальных для интересов государства правоотношений в конкретной жизненно важной, но и достаточно узкой сфере обеспечения безопасности.

В силу особой важности той или иной сферы, регулируемой нормами права, неизбежно возникает необходимость сопровождения принятых норм особыми гарантиями, обеспечивающими порядок их реализации. Именно поэтому правовые акты, относящиеся к конкретному аспекту обеспечения жизненно важных видов деятельности государства, оснащаются и необходимым организационно-техническим механизмом их неукоснительной реализации (строгая регламентация порядка применения, специальные органы обеспечения конкретного режима и т.д.).

---

**СТРОИТЕЛЕВ Алексей Николаевич** – кандидат юридических наук. *E-mail:* boretz.alexandr@yandex.ru

**Ключевые слова:** административно-правовые режимы, национальная безопасность РФ, классификация правовых режимов. совершенствование административно-правового обеспечения правовых режимов.

**А**втор вполне разделяет мнение ряда ученых, согласно которому система подобных правовых и организационно-технических мер в совокупности с санкциями за нарушение установленных правил и образует в сфере безопасности комплексный юридико-организационный институт, именуемый правовым режимом<sup>1</sup>.

В целом же правовой режим есть установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности государственных учреждений, действий и поведения граждан и юридических лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных условиях обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, интересов безопасности и охраны общественного порядка, специально созданными для этой цели службами исполнительной власти<sup>1</sup>.

Общей целью и главным предназначением правовых режимов является создание правовых и обеспечивающих их организационных барьеров, которые затрудняли бы, а в ряде случаев и вовсе исключали достижение преступных целей в сфере обеспечения безопасности государства.

Характерным признаком установления подобных мер является вынужденная (в силу высших государственных интересов) детальная регламентация деятельности государственных органов и общественных организаций, поведения граждан, введения некоторых дополнительных правил или изъятия их из общепринятых норм, установление особого контроля за надлежащим порядком развития правоотношений в охраняемой сфере. Вместе с тем правовые режимы призваны служить не

только обеспечению безопасности государства, но и отвечать интересам общества, отражать общественные потребности и международные обязательства государства в сфере гуманитарного права.

Как известно, термин «чрезвычайный» или «особый» правовой режим может трактоваться в широком и в узком смысле.

В широком смысле этим термином обозначаются все режимы, предусмотренные законодательством данного государства, носящие исключительный характер.

В узком смысле под данной категорией понимается только исключительный режим, введенный в связи с внутренними факторами, в том числе и с внутренними вооруженными конфликтами<sup>2</sup>.

Обобщая существующие по этому вопросу взгляды ученых и представителей юридической практики, автор пришел к заключению, что ко всем особым правовым режимам предъявляются следующие основные требования:

- открытость всего комплекса международно-правовых, национальных законодательных и подзаконных актов, касающихся правового положения субъектов режима и правоотношений между ними;

- эффективность реализации режимных законодательных актов основывается на неукоснительном исполнении принятых решений всеми субъектами права;

- возможность расширительного толкования мер принуждения при реализации конкретного режима должна быть исключена;

- необходимость ограничения прав и свобод граждан должна быть

предусмотрена законодательными актами, соответствовать нормам международного права, основываясь на принципе разумности и применяться соответственно складывающейся обстановке.

**О**пределение понятия административно-правовых режимов зависит от соотношения понятий «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим».

В русском языке режим означает:

- распорядок дел, действий;
- условия деятельности, работы, существования чего-нибудь;
- государственный строй<sup>3</sup>.

Поэтому, говоря о правовом режиме, следует прежде всего иметь в виду закрепленный в правовых нормах распорядок дел, действий, определение условий деятельности, работы, существования чего-либо.

Правовой режим, отмечает С.С.Алексеев, можно определить как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования<sup>4</sup>.

Важным обстоятельством для раскрытия предмета настоящей статьи является взаимосвязь правового режима с причинами и условиями, вызывающими необходимость его установления. То есть особые условия порождают особые или чрезвычайные административно-правовые режимы<sup>5</sup>.

Так, например, А.Б.Агапов говорит об особых административных режимах (административных режимах), которые вводятся в интересах обеспечения общегосударственных

потребностей и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной деятельности. Административные режимы вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования<sup>6</sup>.

С точки зрения автора, следует согласиться с выводами В.М.Редкоуса, выделившего следующие характерные черты административно-правовых режимов<sup>7</sup>:

- включенность в сферу государственного управления, направленность на решение наиболее значимых задач правового регулирования управленческих отношений в определенной сфере;

- наличие конкретной общественно значимой цели, для достижения которой устанавливается режим (например, защита государственной тайны);

- наличие строго определенного объекта применения режимных мер (например, какого-либо вида деятельности, территории, субъектов);

- вынужденная легальная регламентация поведения и порядка деятельности индивидуальных и коллективных субъектов административного права, введение дополнительных правил поведения;

- комплексное использование всей системы правовых средств воздействия (разрешений, запретов, дозволений) для достижения правомерного поведения субъектов, сочетание правовых и организационных форм;

- установление дополнительных гарантий соблюдения прав и законных интересов участников отношений в рамках административно-правового режима;

– создание постоянно или временно действующих органов, уполномоченных специально применять режимные меры, а также координировать деятельность иных исполнительных органов;

– установление особого контроля за надлежащим соблюдением правопорядка в сфере действия режима и установление некоторых ограничительных мер;

– повышенная ответственность за нарушение режимных правил<sup>7</sup>.

Результаты проведенного анализа правовых источников и литературы позволяют автору дать более точное, как представляется, определение административно-правового режима, устанавливаемого в сфере обеспечения национальной безопасности, а именно: это нормативно закрепленный и организационно обеспеченный порядок регулирования поведения граждан и деятельности государственных и негосударственных организаций, их должностных лиц, направленный на четкую регламентацию общественных отношений в конкретной области обеспечения национальной безопасности, недопущение противоправной деятельности, угрожающей национальной безопасности, а также предусматривающий возможность применения режимных, специальных (оперативных), силовых (оперативно-боевых) и иных мер, форм и методов деятельности уполномоченных органов, обусловленных необходимостью адекватного противодействия указанной деятельности.

**А**дминистративно-правовые режимы, устанавливаемые в области обеспечения национальной безопасности, являются конкретными

организационно-правовыми результатами административно-правового обеспечения национальной безопасности, так как в них проявляется своеобразное сочетание используемых для их поддержания правовых, специальных и силовых средств, форм и методов деятельности органов Федеральной службы безопасности, иных правоохранительных органов, специальных служб, других уполномоченных государственных структур. Это дает основание утверждать, что административно-правовые режимы, устанавливаемые в области обеспечения национальной безопасности, необходимо рассматривать в рамках системы мер обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Реализация административно-правовых режимов вносит значительный вклад в обеспечение национальной безопасности, так как оказывает общерегулирующее воздействие на общественные отношения в той или иной сфере обеспечения национальной безопасности, а также предупредительно-профилактическое. Последнее проявляется в том, что реализация режимных мер, во-первых, способствует получению первичной, упреждающей информации о возникновении угроз безопасности личности, общества и государства, о готовящихся правонарушениях, противоправных акциях спецслужб иностранных государств, а, во-вторых, содействует недопущению совершения правонарушений как из-за необходимости для конкретных организаций и лиц преодоления режимных мер, так и установления юридической ответственности за их нарушение.

Административно-правовое обеспечение установления и функционирования административно-правовых режимов – достаточно сложная государственно-управленческая задача.

Для административно-правового режима важны: его нормативно-регулирующая составляющая, т.е. четкое закрепление в нормативных актах различного уровня правил поведения субъектов административного права, перечня режимных мер, оснований их применения, а также организационная составляющая, связанная с созданием соответствующих режимных органов, определением их структуры, порядка координации деятельности и взаимодействия при применении, прежде всего режимных и иных мер. Однако это не говорит об отсутствии у административно-правового режима и иных составляющих: информационной, материально-технической, кадровой и др.

**К**ак известно, видами национальной безопасности являются государственная, экономическая, экологическая, информационная, военная и ряд иных. Поэтому вполне правомерно говорить об административно-правовых режимах конкретных видов национальной безопасности. Для обеспечения национальной безопасности уполномоченные органы и должностные лица используют специальные силы, средства, формы и методы деятельности в рамках контрразведывательной, разведывательной, оперативно-розыскной, оперативно-боевой и других специальных видов деятельности<sup>8</sup>. Это позволяет говорить о комплексных пра-

вовых режимах специальных видов деятельности в области обеспечения национальной безопасности.

Для обеспечения функционирования административно-правовых режимов специально могут создаваться режимные органы, которые, как правило, являются структурными подразделениями действующих государственных органов и негосударственных организаций и предназначены для осуществления режимных мер, контроль за соблюдением режимных правил, выявление правонарушений и привлечение виновных в их совершении к юридической ответственности. Указанные режимные органы в рамках предоставленной компетенции правомочны:

- осуществлять контроль за соблюдением режимных правил в охраняемой сфере;

- практически реализовывать установленную в данной сфере систему разрешений и санкций на осуществление определенных видов деятельности организациями и гражданами;

- осуществлять прямое запрещение отдельных действий, которые могут нарушить интересы обеспечения национальной безопасности в охраняемой сфере;

- что особенно важно, в необходимых случаях разрабатывать и реализовывать меры физической охраны и технической защиты на режимных объектах и территориях;

- прибегать к мерам пропагандистского обеспечения режимных мер, специального обучения и подготовки лиц, занятых в сфере данного режима;

- осуществлять профилактическую деятельность и применять в не-

обходимых случаях установленные законом меры административного воздействия к нарушителям режимных правил.

Таким образом, подводя итог сказанному, можно заключить, что административно-правовые режимы в области обеспечения национальной безопасности являются как важнейшими организационно-правовыми институтами регулирования общественных отношений, так и барьерами для осуществления специальными службами и организациями иностранных государств, внутренними экстремистскими силами, формированиями организованной преступности, а также отдельными лицами деятельности, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

**П**редусмотренные Конституцией и действующим федеральным законодательством административно-правовые режимы существенно отличаются по своему назначению и органам, их осуществляющим. Их можно классифицировать по ряду оснований:

– *режимы состояний* (правовой режим контртеррористической операции, режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим защиты государственной тайны, режим безопасности полетов гражданских воздушных судов, паспортная система, режим карантина, режим безопасного проведения массовых мероприятий);

– *режимы территорий* (режим закрытого административно-территориального образования, режим пограничной зоны, режим в пункте пропуска через государственную гра-

ницу, режим природоохранной зоны, режим заповедника, режим охраняемого объекта);

– *режимы оборота* (производства, перевозки, использования, утилизации) предметов и веществ, режим оборота оружия и боеприпасов, режим оборота наркотических средств и психотропных веществ, режимы оборота взрывчатых, ядовитых, радиоактивных веществ, режим оборота специальных технических средств;

– *режимы видов деятельности* (режим функционирования средств массовой информации, режимы лицензионных видов деятельности)<sup>9</sup>.

Вместе с тем некоторые авторы (например, В.Я.Насонов, К.С.Петров, В.Л.Коньшин, В.М.Редкоус, а также И.С.Розанов)<sup>1,10</sup> предлагают классифицировать административно-правовые режимы в зависимости от их направленности на обеспечение того или иного вида национальной безопасности, поэтому:

– *к первой группе* следует отнести административно-правовые режимы, специально нацеленные преимущественно на обеспечение интересов безопасности государства (административно-правовой режим защиты государственной тайны; пограничный режим, режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации);

– *ко второй группе* – режимы, в равной степени предусматривающие интересы обеспечения безопасности государства и охраны общегосударственного порядка (например, административно-правовой режим проживания и передвижения иностранцев на территории страны, режим обеспечения гражданской авиации

от актов незаконного вмешательства);

– *третья группа* режимов устанавливается преимущественно в целях охраны общегосударственного порядка (паспортная система; порядок приобретения, хранения, использования огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, ядов, оружия и т.д.);

– *четвертую группу* составляют режимы, способствующие достижению целей и задач иных отраслей управления, в которых также содержатся отдельные режимные мероприятия, способствующие обеспечению безопасности (например, таможенный и санитарный режимы);

– *к пятой группе* относятся режимы, преследующие цели обеспечения безопасности государства, общественного порядка, поддержания обороноспособности страны в условиях наступления исключительных обстоятельств (правовой режим контртеррористической операции, правовой режим чрезвычайного положения, правовой режим военного положения).

Оценивая оба из указанных подходов к классификации административно-правовых режимов, следует учитывать то обстоятельство, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. в качестве основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации выделяет национальную оборону, государственную и общественную безопасность (п. 23). В п. 2 разд. IV Стратегии раскрываются стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, основные источ-

ники угроз национальной безопасности, главные направления государственной политики в сфере государственной и общественной безопасности. В этой связи, как полагает автор, более правильным будет второй подход, позволяющий классифицировать административно-правовые режимы в зависимости от их направленности на обеспечение конкретного вида национальной безопасности Российской Федерации.

Учитывая изложенное, автор разделяет мнение В.М.Редкоуса, считающего целесообразным выделять административно-правовые режимы, устанавливаемые в целях:

– обеспечения государственной безопасности;

– обеспечения государственной и общественной безопасности;

– обеспечения военной безопасности, а также обеспечения безопасности при наступлении чрезвычайных и иных исключительных обстоятельств;

– обеспечения иных видов национальной безопасности (экономической, экологической, продовольственной, информационной и иных);

– осуществления государственного управления в тех областях, где могут возникнуть угрозы национальной безопасности, нейтрализация которых возможна при помощи введения административно-правовых режимов<sup>11</sup>.

При таком подходе в каждую из перечисленных групп войдут следующие административно-правовые режимы.

*В первую группу* административно-правовых режимов следует включить: административно-правовой режим защиты государственной тай-



ны; административно-правовые режимы, устанавливаемые в целях защиты и охраны государственной границы (режим государственной границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через государственную границу); правовой режим контртеррористической операции; правовой режим противодействия коррупции; административно-правовой режим в закрытом административно-территориальном образовании.

*Вторую группу* административно-правовых режимов будут составлять: административно-правовой режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из неё; административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в стране; паспортная система; административно-правовой режим обеспечения гражданской авиации от актов незаконного вмешательства; административно-правовой режим обеспечения безопасности проведения публичных мероприятий; административно-правовой режим противодействия незаконной миграции.

*В третью группу* режимов следует включить: правовой режим военного положения; правовой режим мобилизационной подготовки и мобилизации; правовой режим территориальной обороны; правовой режим гражданской обороны; правовой режим чрезвычайного положения и иные режимы, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций различного характера, и ряд других.

*Четвертую группу* административно-правовых режимов составляют: административно-правовой ре-

жим обеспечения безопасности таможенного дела; санитарный режим; режимы лицензионных видов деятельности; режимы функционирования разнообразных вредных или опасных производств; режимы природоохранной зоны, режим заповедников и др.

*К пятой группе* режимов можно отнести: режим обеспечения безопасности дорожного движения; противопожарный режим; режим исключительной экономической зоны, континентального шельфа; режимы безопасности атомной энергетики, иных важных охраняемых объектов и ряд других.

**К** ак с теоретической, так и с практической точки зрения важен вопрос о перспективах совершенствования административно-правового обеспечения функционирования административно-правовых режимов в России. Многообразие и разноплановость устанавливаемых административно-правовых режимов, их включенность в государственное управление во всех сферах жизнедеятельности позволяют автору выделить два основных направления совершенствования административно-правового обеспечения:

– *первое направление* связано с совершенствованием административно-правового обеспечения государственного управления в конкретной сфере жизнедеятельности, в которую включен тот или иной административно-правовой режим (например, административно-правовой режим защиты государственной тайны включен в сферу защиты информации, обеспечения информационной безопасности<sup>12</sup>);



– второе направление, в свою очередь, связано с совершенствованием административно-правового обеспечения установленного порядка деятельности государственных органов и негосударственных организаций, их должностных лиц, общественных объединений, поведения граждан, а также порядка реализации ими своих прав в условиях функционирования того или иного административно-правового режима.

В рамках первого направления осуществляется реализация общих требований повышения эффективности государственного управления в деятельности всех государственных органов на основе государственных программ и иных концептуаль-

ных документов, принимаемых руководством страны.

Второе направление более актуально для органов Федеральной службы безопасности, других правоохранительных органов и специальных служб.

В частности, оно предусматривает осуществление конкретных административно-правовых мер, направленных на обеспечение национальной безопасности в рамках действия административно-правового режима, когда наиболее предметно реализуется компетенция органов исполнительной власти в сфере обеспечения обороны и безопасности, а также специально создаваемых режимных органов.

В качестве конкретных направлений совершенствования административно-правового обеспечения правовых режимов для обеспечения национальной безопасности следует выделить:

- совершенствование административно-правовой основы функционирования административно-правовых режимов;
- четкую регламентацию порядка деятельности всех субъектов административного права в режимных областях;
- установление перечня разрешений, необходимых для осуществления того или иного вида режимной деятельности, а также перечня действий, подлежащих обязательной регистрации;
- закрепление перечня действий, запрещенных к осуществлению без специального разрешения;
- уточнение видов ответственности и иных административно-правовых мер воздействия, которые могут последовать за допущенные нарушения режимных правил;
- установление порядка обжалования неправомерных действий должностных лиц органов исполнительной власти и иных государственных органов, негосударственных организаций, в том числе и сотрудников режимных органов, в условиях функционирования административно-правовых режимов;
- наделение режимных органов конкретными административными полномочиями в соответствии с их предназначением;
- усиление профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и специальных служб по четкому соблюдению законодательства в области применения режимных мер.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Насонов В.Я., Коньшин В.А., Петров К.С. и др.* Административное право Российской Федерации. М.: ИЦ «Академия», 2006. С. 92, 93, 95–96.
- <sup>2</sup> *Коннов В.А., Лебедь С.В.* Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. М.: Университет МВД России, 2008. С. 7–8.
- <sup>3</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Орфографический словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. С. 673.
- <sup>4</sup> *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 243.
- <sup>5</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2010. С. 384–385.
- <sup>6</sup> *Агапов А.Б.* Административное право. Изд. 6-е, перераб. и доп. М., 2009. С. 391.
- <sup>7</sup> *Редкоус В.М.* Административное право Российской Федерации. М., 2000. С. 102–104.
- <sup>8</sup> Федеральный закон от 5 апреля 1995 г. «О Федеральной службе безопасности» № 40-ФЗ. М.: Омега-Л, 2012.
- <sup>9</sup> Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. - Монография / под ред. А.В. Опалева. М., 2004. С. 346.
- <sup>10</sup> *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84–92.
- <sup>11</sup> *Редкоус В.М.* Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. М., 2009. С. 214.
- <sup>12</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // РГ. 2006. 29 июля.