

Бапта Қазақстан республикасының мемлекеттік қызметінің институтының өзгертілуін тенденцияның заңға сүйенген тұрғылары карап шыққан.

\*\*\*

In article legal aspects of a tendency of reforming of institute of public service of Republic Kazakhstan are considered.

*Л.А. Такешова*

## ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

В юридической литературе правовые режимы рассматриваются в нескольких аспектах: как элемент юридического инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств; как составная часть системы права, которая наряду с предметом и методом правового регулирования отвечает за отграничение одной отрасли права от другой; как совокупность правовых и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющая собой юридическо-организационный институт; правовой режим анализируется как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств; отождествляется с юридической формой социального режима; под правовым режимом понимается распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права.

Правовой режим, с одной стороны, объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой — обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места совершения деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды.

Правовой режим — это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. Таким образом, правовому режиму присущи следующие признаки: правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса — носителя правового режима; совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер; в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами; специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования; деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей [1, с. 15].

Чтобы лучше усвоить понятие правового режима, полезно сравнить его с понятием правового статуса. Статус — это совокупность прав и обязанностей определенного субъекта права относительно разных объектов, а значит, система правовых норм, регулирующих его правовое положение. Право в субъективном смысле — это совокупность статусов субъектов. А правовой режим — это система норм, регулирующих определенную деятельность разных субъектов, их отношения по поводу определенного объекта.

Административно-правовой режим сопровождает деятельность органов и должностных лиц государственной администрации при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между ее звеньями при реализации ими своих функциональных обязанностей, при регулировании ими различных социальных объектов и процессов. Он может быть обозначен как общий режим деятельности государственной администрации. Он рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации. В то же время, когда требуются специальные, особые меры исполнительной деятельности, применяемые на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, устанавливаются специальные административно-правовые режимы.

Д.Н. Бахрах под административно-правовым режимом понимает «сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по

своему статусу занимают юридически не равные позиции», то есть выделяет, прежде всего, средства регулирования, основанные на специфичном для административного права методе. В рамках отраслевого режима можно выделить его составляющие.

Так, элементами общего административного режима являются режим законности деятельности государственной администрации, паспортный режим, режим государственной службы, а наряду с ними существуют специальные административно-правовые режимы (государственной тайны, чрезвычайного положения и др.) [2].

Административно-правовые режимы - это специальный комплекс оперативных государственных управленческих решений и административно-правовых мер убеждения и принуждения, способных обеспечить достаточно оперативно стабилизацию общественных отношений в регионе или государстве в целом, и последующее упорядочивание общественных отношений, вышедших за пределы влияния обычных административно-правовых мер воздействия [3]. Как правило, административно-правовые режимы временно ограничивают права и свободы граждан, используют в своем арсенале значительное количество методов административного принуждения.

Под режимом принято понимать законность, порядок, социальный режим некоторых объектов или видов деятельности, закрепленных правовыми нормами и обеспеченными совокупностью юридических средств, совокупность методов, систем правил, мер, установленных для достижения определенной цели. Такая неоднозначность в характеристике понятия «режима» объясняется тем, что данный термин имеет различную содержательную нагрузку в зависимости от ряда факторов. Правовой режим представляет собой достаточно широкое юридическое понятие. Он означает, что определенные действия, правоотношения урегулированы правом. Иными словами, правовой режим — это многогранное явление, которое проявляется в специфическом комплексе приемов и средств регулирования.

По мнению В. Б. Рушайло: «Правовой режим — это закрепленные в законодательстве права, обязанности и ответственность, система мер, используемых для достижения поставленной цели и система правового влияния, которая заключается в специфике приемов регулирования и его механизме» [4].

Административно-правовые режимы ставят перед собой цель создание на пути правонарушителей надежных правовых барьеров, которые бы затрудняли или же полностью исключали достижение противоправных целей.

Определяя понятие термина «административно-правовой режим». В.В. Ласточкин рассматривает его как совокупность правовых установок и необходимых организационных управленческих мер, которые обеспечивали бы порядок реализации отдельными гражданами своих соответствующих прав и обязанностей, а также порядок деятельности государственных органов и общественных организаций, которые наиболее адекватно отвечают интересам обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на данном участке государственного управления [5].

Указы Президента РК, правительственные акты, акты иных органов исполнительной власти применительно к таким режимам реализуют правоприменительную функцию, вводя предусмотренный законом режим на определенной территории, закрепляя конкретные режимные правила. Для региональных режимов, регулирующих состояние объектов, подведомственных субъектам РК, нормативно-правовой основой выступают законы и иные акты субъектов РК. Местные режимы, действующие на территории муниципальных образований, могут вводиться актами органов местного самоуправления. Структура правового режима включает такие элементы, как носитель режима, режимные правовые средства, режимные правила, правовые статусы субъектов режимного регулирования, система организационно-юридических гарантий.

В качестве носителя режима выступают определенные территории (режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (режим законодательства, режим отрасли), организации (режим атомной электростанции, военного объекта, исправительно-трудового учреждения), социальные и природно-техногенные процессы (режимы труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), предметы материального мира (режимы имущества, природных ресурсов, документов), административная деятельность (режим секретности, таможенные режимы). При этом возможность быть носителем того или иного режима подлежит объективному выявлению, поскольку он призван способствовать раскрытию социального предназначения объекта.

Режимными правовыми средствами являются нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительные акты, меры поощрения и принуждения, юридические санкции, методы и приемы административной деятельности. Каждый правовой режим в зависимости от целей и задач регулирования обладает адекватным набором правовых средств. При этом следует

учитывать общую правовую направленность регулирования — ограничительную или стимулирующую. Если правовой режим обеспечивает безопасность, охрану, предотвращение противоправных действий, то в основе его юридического инструментария будут лежать правовые ограничения, запреты, меры пресечения, санкции. Если же правовой режим призван стимулировать развитие какой-либо деятельности, то используются правовые стимулы — дозволения, льготы, поощрения. Среди правовых средств, образующих правовой режим, отдельно следует выделить правовые принципы, а также положения, определяющие функционально-целевое предназначение режима.

Режимные правила представляют собой особое сочетание правовых средств, создающих нормативную модель поведения и регламентирующих порядок пользования субъективными правами, полномочиями, обязанностями, ограничениями. Режимные правила являются сердцевинной, ядром любого режима, обеспечивая соответствие деятельности участников правоотношений объявленным целям и статусу носителя режима. Иногда режимные правила отождествляют с самим правовым режимом, что очевидно неправомерно. Без их фактической реализации, ежедневной правоисполнительной деятельности, направленной на обеспечение их выполнения, вряд ли можно говорить о действии правового режима [6, с. 45].

Субъектами, или участниками, правовых режимов являются физические и юридические лица, связанные с носителем режима (проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила. В качестве специального субъекта выступают государственные и муниципальные органы и их должностные лица, обеспечивающие соблюдение установленных правил. Правовой статус субъектов, участвующих в выполнении режимных требований, — важнейший элемент режима. По его объему, степени самостоятельности, характеру дополнительных прав и обязанностей можно судить о режиме в целом, его отраслевой принадлежности.

Система организационно-юридических гарантий — составная часть правового режима. Она отвечает за устойчивость режимных правил, их фактическую выполнимость, устранение возможных нарушений. В эту систему могут входить в зависимости от вида правового режима административная подсистема, включающая перечень органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по обеспечению и поддержанию режима, совокупность юридических санкций за нарушение требований режима, иные меры защиты, организационные мероприятия, связанные с установлением режима, информационно-технические средства.

Иногда в литературе при характеристике территории, где установлены особые правила жизнедеятельности, вместо понятия правового режима используют понятие правового статуса территории. Понятие статуса традиционно в правоповедении связано с правами и обязанностями субъекта, реализуемыми в различных правоотношениях. Оно не вполне приемлемо для выявления особенностей режимных правил, порядка их установления, мер, обеспечивающих их соблюдение. Именно режим с его запретами, ограничениями, мерами принудительного воздействия, юридическими санкциями, особым порядком управления позволяет показать те правовые последствия, которые порождает подобное регулирование на территории определенных зон.

Взаимодействие носителей правовых режимов, а также универсальность используемых режимами правовых средств приводят к тому, что они могут наслаиваться друг на друга, в рамках более общего может существовать специальный режим. Так, общий режим государственной границы включает режим в пунктах пропуска через государственную границу. В рамках общего таможенного режима действуют специальные таможенные режимы пользования и распоряжения перемещаемым через границу имуществом.

К наиболее общим, универсальным, правовым режимам относятся режимы отраслей права и законодательства. Для них характерно использование регулятивного потенциала всей совокупности юридических средств, имеющихся в распоряжении отраслевого метода правового воздействия. Отраслевые режимы тесно связаны с общими правовыми принципами, присущими той или иной отрасли, а также системой правовых источников.

Под юридическим режимом отрасли следует понимать особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм. Как видно, подобная характеристика вполне применима к любому, а не только отраслевому правовому режиму.

Административному праву присущ свой отраслевой режим, в основе которого лежат принципы административно-правового регулирования, методы и способы административно-правового

воздействия, правовое положение участников административно-правовых отношений. Административно-правовой режим сопровождает деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих должностных обязанностей, регулировании различных социальных объектов и процессов. Это режим, который может быть обозначен как общий режим деятельности государственной администрации. Он рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации.

1. Воронов К.Н. Курс лекций по административному праву. - М., 2003.
2. Бахрах Д.Н. Административное право РФ. - М., 2003.
3. Баженов В.О. Административное право: учебно-методические материалы. - М., 2002.
4. Рушайло В. Б. Административное право. - М., 2003.
5. Ласточкин В. В. Пособие по административному праву.
6. Ануфриев Е.Н. Административное право: учебное пособие для студентов. - М., 2001.

\*\*\*

Мақалада әкімшілік құқықтық режимнің теоретикалық және құқықтық түсініктері қарастырылған.

\*\*\*

In article are considered theoretical and legal aspects of concept is administrative-legal regime.

*А.К. Жангирбаев*

## **К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Понятие «принцип» (от лат. Principium – начало, основа) обозначает основные начала, основополагающие критерии, руководящую идею, основные правила поведения. «Применительно к государственному управлению принцип выступает центральным понятием, ибо он положен в основу всей управленческой системы» [1, с. 34].

Подход к понятию «принципы административного процесса» необходимо рассматривать с двух позиций:

*Во-первых*, административный процесс является юридической стороной государственного управления. Соответственно, административный процесс строится на принципах государственного управления. Принципы государственного управления выступают основой правильного функционирования всей системы государственного управления, его отдельных институтов, аппарата управления, успешного решения поставленных задач.

Принципиальные основы должны выражать существенные свойства и внутреннюю согласованность системы государственного управления, соответственно, они играют ключевую роль. Как основополагающие начала они призваны ориентировать на должное поведение всех участников процесса государственного управления, соответственно, подкрепляться необходимыми правовыми нормами. Только в этом случае они получают юридически обязательное значение.

С другой стороны, при разработке и принятии нормативных правовых актов законодатель должен ориентироваться на действующие принципы государственного управления. Иначе принятый акт будет «выбиваться» из действующей системы, его нормы не смогут соответствовать действующему законодательству или напрямую противоречить ему. В научной литературе постоянно отмечается целесообразность закрепления принципов в нормах конституционного, административного и других отраслей права, что должно гарантировать их соблюдение и практическую реализацию. Кроме того, принципы должны отражать главные, объективно-необходимые и устойчивые закономерности, присущие государственному управлению как цельному социальному явлению, при этом отличающие его от других видов управления.

Различными учеными, рассматривающими принципы государственного управления в своих работах, предпринимаются разнообразные подходы к вопросу об их роли и значении. Краткое, но не менее содержательное определение дает известный теоретик в области государственного управления Г.В. Атаманчук, который отмечает, что принципы государственного управления придают «конкретность и устойчивость в управленческих отношениях, позволяют вернее судить о том, кто и что конкретно должен делать...» [2, с. 45]. Соответственно, под принципами государственного управления необходимо понимать закономерности, отношение и взаимосвязь общественно-политической сферы государственного управления, выраженного в виде определенного научного положения, закрепленного нормативно и применяемого в теоретической и практической деятельности управленцев. Ключевое значение в системе принципов государственного управления