

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Сергей Максимов*

Статья посвящена анализу системы административно-правовых отношений в механизме правового регулирования экономической безопасности.

Экономическая безопасность рассматривается в научной литературе как качественная характеристика экономической системы, которая определяет ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности конкретного предприятия, отрасли, населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития народного хозяйства, а также последовательную реализацию региональных и государственных интересов.

Экономическая безопасность является наиболее важной составляющей частью структуры национальной безопасности страны, поскольку без достаточного экономического обеспечения не может идти речи о национальной безопасности вообще.

В научной литературе экономической безопасности посвящено немало работ¹. Однако в условиях мирового экономического кризиса и его последствий интерес к этой проблематике возрастает. Особого внимания заслужива-

ет анализ единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системы мер экономического, политического, правового, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, выявление пробелов в управлении такой сложной и противоречивой сферой как экономическая безопасность.

Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

Эта политика реализуется федеральными органами государственной

* Максимов Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент

власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Эта нормативная база составляет важнейший элемент механизма правового регулирования в этой сфере.

В настоящее время в теории права существует множество определений понятия «механизм правового регулирования».

С.С. Алексеев механизм правового регулирования охарактеризовал как совокупность правовых средств, т.е. юридических норм, субъективных прав, связанных с ними обязанностей и реализации этих прав и обязанностей².

В содержание механизма правового регулирования как процесса, С.С. Алексеев включает:

- 1) вступление в действие определенной юридической нормы;
- 2) обращение лица с ходатайством (заявлением) в соответствующие органы с целью реализации своего права, возникшего на основе этой юридической (правовой) нормы;
- 3) вынесение решения соответствующим органом власти по ходатайству (заявлению) лица;
- 4) возникновение субъективного права и обязанностей у лица, вследствие предоставления этому лицу статуса в соответствии с его ходатайством (заявлением);

5) реализация лицом возникших или имеющихся у него прав и обязанностей, непосредственные действия лица³.

В.Н. Хропанюк полагает, что механизм правового регулирования - это специфическое правовое воздействие, осуществляемое правом как нормативным, общеобязательным регулятором. Это - совокупность взаимодействующих правовых средств, при помощи которых достигается результативное правовое воздействие на общественные отношения.

Этот механизм образуют следующие основные правовые элементы:

- а) правовые нормы;
- б) правоотношения, субъективные права и обязанности;
- в) акты применения права⁴.

Н.И. Матузов и А.В. Малько МПР определяют как систему правовых или юридических средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний), организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права⁵.

Есть и другие подходы к определению этого понятия.

В административном праве механизм правового регулирования определен как единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. В силу этого качества механизм правового регулирования дает четкое представление о том, как именно осуществляется правовое опосредование общественных отношений. Система административно-правового регулирования включает в себя следующие элементы: административно-правовые нормы; применение норм административного права; административно-правовые отношения⁶.

А.В. Мелехин включает в этот механизм 5 элементов.

1. Система государственных (и муниципальных) органов как управляющих звеньев, создаваемая с учетом административно-территориального устройства государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Нормы административного права и его принципы.

3. Акты толкования норм административного права т.е. акты компетентных государственных органов, посредством которых осуществляется официальное разъяснение действительного содержания норм административного права.

4. Акты применения норм административного права, которые представляют официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится в результате разрешения конкретного юридического дела.

5. Административно-правовые отношения, которые являются результатом административно-правового воздействия на общественные отношения и позволяют индивидуализировать положения определенной конкретной нормы административного права⁷.

Важнейшим элементом в МПР в сфере экономической безопасности являются административные правоотношения.

Под административным правоотношением понимается вид общественного отношения управленческого характера, урегулированный административно-правовой нормой.

Е.В. Прудис обращает внимание на то, что административные правоотношения следует рассматривать как социально-управленческие отношения, складывающиеся на основе норм административного права, по поводу реализации исполнительной власти, одним из участников которых, как правило, является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями⁸.

Что касается структуры правоотношений, то среди ученых - административистов нет единой точки зрения.

Большинство авторов считают, что в структуру административных правоотношений входят субъекты, объекты и нормативное содержание. Стороны в них выступают как носители взаимных прав и обязанностей в границах действия конкретной административно-правовой нормы⁹. Однако есть и другие точки зрения.

А.П. Коренев, например, из структуры административного правоотношения вообще исключил такой элемент, как содержание.

Он обязательным элементом состава правоотношения считает объект правоотношения, а не содержание.¹⁰

Руководствуясь точкой зрения большинства, отметим, что согласно Федеральному закону от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности» в качестве субъектов административных правоотношений в сфере экономической безопасности выступают:

Президент Российской Федерации;

Федеральное Собрание Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации;

федеральные органы исполнительной власти;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

Совет безопасности РФ¹¹.

В соответствии с Государственной стратегией экономической безопасности РФ задача этих государственных органов заключается в обеспечении такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз¹².

Уточняя эту задачу, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года устанавливает, что стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе - коренное улучшение демографической ситуации.

Для этого необходимо обеспечить личную безопасность граждан, а также доступность комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты активной трудовой деятельности.

Важнейшими задачами в этой области являются также снижение уровня организованной преступности, коррупции и наркомании, противодействие преступным формированиям в легализации собственной экономической основы, достижение социально-политической стабильности и положительной динамики развития Российской Федерации, устойчивость финансово-банковской системы, расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы, доступность современного образования и здравоохранения, высокая социальная мобильность и поддержка социально значимой трудовой занятости, повышение квалификации и качества трудовых ресурсов, рациональная организация миграционных потоков.

Одним из главных направлений обеспечения экономической безопасности в среднесрочной перспективе является продовольственная безопасность и гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами¹³.

Характеристика объекта административных правоотношений в сфере экономической безопасности дана в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основные положения).

В соответствии с этим документом объектами экономической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности¹⁴.

Что касается содержания административно-правовых отношений, то это права и обязанности сторон правоотношений. В сфере экономической безопасности они возникают в ходе деятельности государственных органов по обеспечению безопасности и включают в себя:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации¹⁵.

Следует отметить, что возникающие в сфере экономической безопасности административные правоотношения обладают рядом специфических признаков. А.В. Мелехин к признакам административно-правовых отношений относит:

несимметричные обязанности и права сторон, так как они связаны с деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц (отношения власти-подчинения);

одной из сторон, как правило, выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);

данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон;

в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель

несет ответственность перед государством;

разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке¹⁶.

Как правило, специалисты выделяют несколько видов административных правоотношений.

Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов выделяют две основные группы административно-правовых отношений:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия («субъект - объект»), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это - собственно властные отношения. Таковы правоотношения, возникающие, например, в связи с принятием указов Президента РФ в сфере экономической безопасности;

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением¹⁷. Например, деятельность государственных органов на основе Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года.

А.В. Мелехин выделяет среди других видов вертикальные административно-правовые отношения, которые складываются между сторонами, одна из которых организационно подчинена другой. Это отношения субординационного характера. Они имеют место во взаимосвязях между вышестоящими и нижестоящими звеньями аппарата управления, между этими звеньями и подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями и горизонтальные административно-правовые отношения, которые складываются между несоподчиненными сторонами; одна из сторон не подчинена организационно другой. Это отношения между органами государственного управления и гражданами, общественными объединениями, между органами управления и не подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями, наконец, между неподчиненными друг другу органами¹⁸.

К вертикальным правоотношениям относятся, например, иерархические отношения в системе МВД.

В горизонтальных управленческих отношениях одностороннее управляющее воздействие не выражено, их участники равны (отношения по согласованию проекта приказа, постановления Правительства, решения Совета Безопасности РФ и т.д.)¹⁹.

В юридической литературе особо выделяются и внутриаппаратные (внутриорганизационные) правоотношения, т.е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении.

Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и функциональные внутриорганизационные правоотношения, т.е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочия должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

Все виды административных правоотношений реализуются в ходе противодействия органов государственной власти различного рода угрозам экономической безопасности.

Выявление возможных угроз экономической безопасности и выработка мер по их предотвращению имеют первостепенное значение в системе обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Наиболее вероятными угрозами экономической безопасности Российской Федерации, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, могут стать такие факторы, как кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем, усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольствен-

ные ресурсы, отставание в развитии передовых технологических укладов, повышающие стратегические риски зависимости от изменения внешних факторов.

Главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая трудонедостаточность, низкая устойчивость и защищенность

национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции²⁰.

В целом, характеризуя сложившуюся систему административных правоотношений в сфере экономической безопасности, необходимо отметить, что она так и не сложилась в единый и слаженный механизм правового регулирования этой сферы. В ней много недостатков, несогласованностей, связанных с несовершенством системы государственного управления этой областью, пробелов в правовом регулировании, некоторой устарелостью главного концептуального документа - Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений).

ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN LEGAL REGULATION OF ECONOMIC SECURITY

The paper is focused on the systems analysis of administrative and legal relations in the mechanism of legal regulation of economic security.

S. Maksimov,
Candidate of Sciences (Law),
Associate Professor

Ключевые слова:

Административное правоотношение, экономическая безопасность, угроза экономической безопасности, структура правоотношений, виды правоотношений.

Keywords:

Administrative and legal relationship, economic security, threat to economic security, structure of legal relationships, types of legal relationships.

Литература:

¹ Основы экономической безопасности. (Государство, регион, предприятие, личность) / Под ред. Е.А. Олейникова. М., 1997.; Паньков В. Экономическая безопасность: мирохозяйственный и внутренний аспекты // Внешнеэкономические связи. 1992. Вып. 8; Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. 1995. № 1. Экономическая безопасность: Производство-финансы-банки / Под ред. В.К. Сенчагова. М., 1998; Купрещенко Н.П. Экономическая безопасность. М., 2005. Гаджиева Л.Э. Налогообложение как особый системный инструмент государственного регулирования экономической безопасности России: Дисс... канд. экон. наук. М., 2003; Городецкий А. Вопросы безопасности экономики России // Экономист. 1995. № 10. Общая теория национальной безопасности / Под ред. А.А. Прохожева. М., 2002.; Напалкова И.Г. Экономическая безопасность: институционально-правовой анализ: Монография. Ростов-на-Дону, 2006.; Буторин В.К., Ткаченко А.Н., Шпилов С.А. Основы экономической безопасности. В 3-х томах. Т. 1. Системные концепции экономической безопасности. Кемерово, М., 2007. Илларионов А. Критерий экономической безопасности // Вопросы экономики. 1998. № 10.; Блохин С.В. Направления укрепления экономической безопасности России в современных условиях: Дисс... канд. экон. наук. М., 2006; Ромашенко Т.Д. Экономическая безопасность национального хозяйства: теория, методология, воспроизводство: Дисс... доктора экономических наук. Воронеж, 2003 и др.

² Алексеев С.С. Государство и право: Учебник-конспект, начальный курс / Под ред. Л.А. Плеханова. М., 1993. С. 71.

³ Там же.

⁴ См. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Отечество, 1993. С. 322.

⁵ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000.

⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 98-99.

⁷ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.

⁸ Прудюс Е.В. О понятии и системе экономической безопасности // Законодательство и экономика. № 1. январь 2008 г.

⁹ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 407; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2007. С. 107.

¹⁰ См.: Коренев А.П. Административное право России: Учебник: В 3-х частях. Ч. I. М., 1999. С. 54-59.

¹¹ Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»// Собрание законодательства РФ. 03.01.2011, № 1.Ст. 2.

¹² Указ Президента РФ от 29.04.1996 N 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях) // Собрание законодательства РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2117.

¹³ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁴ Указ Президента РФ от 29.04.1996 N 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях) // Собрание законодательства РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2117.

¹⁵ Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»// Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 3.

¹⁶ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.

¹⁷ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., М., 2005.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.

²⁰ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»// Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.