

УДК 342.95:349.7

Д. А. ЕГОРОВ

КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

На основании целевого подхода к управлению административно-правовые формы дифференцированы исходя из порядка их осуществления. С использованием предложенного критерия разработана трехуровневая классификация способов внешнего выражения правотворческих, правоприменительных, правоохранительных полномочий субъектов обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии.

D. A. EGOROV

CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF SUBJECTS' ACTIVITY OF SAFETY AND SECURITY ARRANGEMENTS OF NUCLEAR INSTALLATION



ЕГОРОВ

Дмитрий Анатольевич,
адъюнкт научно-педагогического
факультета УО «Академия МВД
Республики Беларусь»

According to the target management approach administrative and legal forms are differentiated on the basis of the order of their realization. By using of the proposed criteria three-tier classification of the ways of law-making and law enforcement powers of the subjects ensuring safety of nuclear facilities outward expression is designed.

Введение

Функции государственного управления в сфере безопасности объектов использования атомной энергии (далее – ОИАЭ), выступая первичным основанием для формирования организационных структур их реализации, материализуясь в компетенции органов государственного управления, свое внешнее выражение находят в формах управления. Посредством управленческих форм функции и методы управления опредмечиваются применительно к определенным общественным отношениям, приобретая вид конкретного волеизъявления государственно-властного субъекта. При этом выбор адекватных сложившимся условиям форм управления, их грамотное сочетание, являются необходимой предпосылкой для эффективного функционирования управляемой подсистемы и приведения ее в состояние, заданное управленческой целью.

Подчеркнем, что развитая функциональная и организационная структуры государственного управления в сфере безопасности ОИАЭ, иерархичная система компетенционных нормативных правовых актов обуславливают разнообразие форм управления, применяемых в исследуемой сфере. В связи с этим в целях их систематизации, более полного представления об их назначении и роли в достижении управленческих целей представляется целесообразным произвести их классификацию.

Основная часть

К настоящему времени в науке административного права разработаны различные классификационные критерии разграничения форм управления. При этом наиболее общим из них следует признать юридические свой-

ства форм управления [1, с. 71], в зависимости от которых последние подразделяются на правовые и неправовые.

В свою очередь правовые формы управления дифференцируются по их содержанию, целенаправленности, способу выражения [1, с. 71–73], достигаемым результатам, объему, масштабности, характеру и методам решения вопросов компетенции, субъектному выражению, условиям применения [2, с. 202–203].

Со своей стороны отметим, что варианты классификации правовых форм, основанные на вышеуказанных критериях, не являются исчерпывающими, поскольку в зависимости от конкретной сферы государственного управления, реализуемых функций, особенностей компетенции субъектов назначения и специфика их применения будут различны.

В связи с этим представляется целесообразной предметная классификация административно-правовых форм применительно к конкретной сфере государственного управления. Такой подход позволяет не только расширить научные представления о сущности правовых форм управления в целом, но и отражает специфические особенности их развития и реализации на отдельных участках государственно-управленческой деятельности.

При этом важным представляется и то, что классификация правовых форм, как и любых других явлений, предметов, процессов, обуславливает необходимость определения оснований, на которых она должна быть построена.

Применительно к исследуемой проблеме подчеркнем, что при установлении первичного классификационного основания административно-правовых форм деятельности субъектов обеспечения безопасности ОИАЭ необхо-

димо исходить из того, что государственное управление реализуется целенаправленно, т. е. имеет нормативно установленную цель. В нормативных правовых актах закрепляются конечные количественные и (или) качественные показатели государственно-управленческой деятельности, выполнение которых свидетельствует о достижении соответствующего управленческого результата и позволяет оценить уровень его соответствия сформулированным целям.

При этом процесс достижения конечной управленческой цели предполагает определение задач и объективно необходимых функций управления, их закрепление за соответствующими организационно-правовыми уровнями и звеньями и последующую фактическую реализацию в деятельности субъектов, наделенных для этого государственно-властными полномочиями.

Указанный процесс, последовательно сочетая в себе стадии формулировки, достижения и обеспечения достижения целей, сопровождается выполнением конкретных функций управления, облакаемых в соответствующие формы. Следовательно, выступая в качестве средства достижения целей, задач и функций, внешне выражая функциональное содержание государственного управления в исследуемой сфере, административно-правовые формы также характеризуются последовательностью в реализации и соответственно могут быть познаны исходя из порядка их осуществления. В связи с этим представляется обоснованным мнение Е. Старосьцяка, сравнивающего формы административной деятельности с путями, по которым лучше всего идти к избранной цели, по которым органы управления наиболее правильно достигнут намеченных результатов и выполнят стоящие перед ними задачи [4, с. 38].

Подчеркнем, что предлагаемое классификационное основание согласуется с положениями науки административного права о содержании государственного управления, заключающегося в исполнении законов и иных нормативных правовых актов посредством государственной деятельности правотворческого, правоисполнительного и правоохранительного характера [3, с. 33].

Указанные виды государственно-управленческой деятельности реализуются посредством соответствующих последовательно осуществляемых административно-правовых форм, которые следует подразделить на системно-структурные, в рамках которых формируются правовые и организационно-структурные элементы обеспечения безопасности ОИАЭ и административно-исполнительные, внешне выражающие административную деятельность, связанную с непосредственным воздействием на управляемый объект.

При этом важным представляется и то, что предложенные классификационные группы не односложны в своей внутренней структуре и могут быть подразделены на подгруппы.

Так, наиболее сложную и развитую группу административно-правовых форм составляют системно-структурные, в рамках которых на основании нормативных правовых актов высшей юридической силы посредством издания правовых актов управления формируются основные правовые и организационные элементы обеспечения

безопасности ОИАЭ. Перечень их достаточно широк, что обусловлено прежде всего развитой системой субъектов, наделенных правотворческими полномочиями.

Вместе с тем указанные формы несут в себе различную целевую нагрузку, состоящую в их направленности на установление правовых основ деятельности по обеспечению безопасности ОИАЭ, формирование основных типов организационных структур управления, закрепление порядка деятельности субъектов, определение требований, предъявляемых к безопасности таких объектов.

В связи с этим в зависимости от их целевого назначения системно-структурные формы могут быть подразделены:

1. на институционально-учредительные, применяемые на высшем уровне организационной структуры и выражающиеся в принятии решений Президентом, Правительством о размещении, сооружении отдельных ОИАЭ (ядерные установки, пункты хранения);

2. программно-целевые, посредством которых осуществляется концентрация управленческих возможностей нескольких органов государственного управления, интеграция различных видов их деятельности в целях комплексного воздействия на отдельные аспекты безопасности;

3. функциональные, реализуемые в целях обеспечения выполнения субъектами обеспечения безопасности ОИАЭ конкретных функций управления. Указанную подгруппу административно-правовых форм в зависимости от функций, выражаемых посредством их применения, составляют:

3.1. информационные, направленные на сбор, обработку и передачу информации, прежде всего в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, возникающих при использовании атомной энергии;

3.2. прогнозно-плановые, применяемые в целях обеспечения образования системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии, аварийного планирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии;

3.3. организационные, нацеленные на обеспечение системы управления, посредством формирования и реорганизации управляемой подсистемы;

3.4. регулятивные, обеспечивающие реализацию органами государственного регулирования функции государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, закрепляющие порядок осуществления лицензионно-разрешительных производств, экологической экспертизы, экспертизы документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности, оценки соответствия оборудования, изделий и технологий для ОИАЭ требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации;

3.5. контрольно-надзорные, определяющие виды, основания и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности ОИАЭ;

3.6. координационные, обеспечивающие согласование деятельности субъектов для достижения управленческих целей;

4. регулятивно-корректировочные. К их числу относятся разрабатываемые и утверждаемые органами государственного управления технические нормативные правовые акты, нормы и правила в области использования атомной энергии, нормы и правила в сфере ядерной и радиационной безопасности, санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы. Исходя из их назначения, указанные формы могут быть представлены в следующих основных подгруппах:

4.1. объектовые, содержащие требования к безопасности конкретных ОИАЭ, к обеспечению их физической защиты, к радиационной безопасности населения и охране окружающей среды при использовании атомной энергии;

4.2. стадийные, содержащие требования к безопасности деятельности по использованию атомной энергии, связанной с размещением, проектированием, сооружением, вводом в эксплуатацию, эксплуатацией, ограничением эксплуатационных характеристик, продлением срока эксплуатации, выводом из эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения.

Следует также обратить внимание на то, что если посредством применения вышеперечисленных административно-правовых форм органы государственного управления нормативно определяют общие правила поведения участников исследуемых общественных отношений, то в рамках административно-исполнительных форм субъекты обеспечения безопасности ОИАЭ на основании, в пределах и направлениях, предусмотренных правовыми нормами, принимают управленческие решения, внешне выражением которых выступают правоприменительные акты, индивидуальные предписания, юридические документы.

Указанная группа правовых форм также характеризуется своей неоднородностью. Принимая во внимание сформированный в исследуемой сфере разрешительный порядок правового регулирования, преобладание предписаний и запретов, административно-исполнительные формы деятельности могут быть классифицированы исходя из способов воздействия на сферу безопасности ОИАЭ на следующие подгруппы:

легализующие, внешне выражающие действия органов государственного управления, направленные на выдачу лицензий в отношении деятельности в области использования атомной энергии, по обращению с радиоактивными отходами, по изготовлению оборудования для ОИАЭ; оценку соответствия принимаемых мер по обеспечению безопасности нормативно установленным предписаниям; проверку уровня подготовки работников квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям, занимаемым в эксплуатирующих организациях. В связи с этим указанные административно-правовые формы следует подразделить:

на разрешительные, состоящие в выдаче уполномоченными субъектами разрешения на право ведения работ при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии;

лицензионные, выражающиеся в выдаче лицензий на право ведения работ на всех этапах жизненного цикла ядерной установки и (или) пункта хранения, на право обращения с ядерными материалами, ядерным топливом,

отработавшими ядерными материалами, отработавшим ядерным топливом, эксплуатационными радиоактивными отходами, на право осуществления вспомогательных работ, влияющих на безопасность, на право осуществления охранной деятельности;

экспертно-оценочные, связанные с проведением комплекса мероприятий, направленных на определение уровня ядерной и радиационной безопасности ОИАЭ, посредством оценки соответствия принятых проектных решений требованиям законодательства в сфере ядерной и радиационной безопасности, охраны окружающей среды, результатом которых выступает подготовка экспертного заключения;

проверочные, внешне выражающие проведение уполномоченными органами государственного управления мероприятий контрольно-надзорного характера, направленных на проверку соблюдения уполномоченными субъектами установленных требований к безопасности;

юрисдикционные, обеспечивающие деятельность субъектов режима по разрешению спорных вопросов применения норм административного права, по оценке действий конкретных лиц с точки зрения соответствия их этим нормам и применению в необходимых случаях мер административного принуждения.

При этом наиболее значимыми для обеспечения безопасности ОИАЭ следует признать юрисдикционные формы, выступающие средством реализации охранительной функции административного права, внешне выражающие применение: административно-предупредительных мер (вынесение лицензиату представления об устранении нарушений; утверждение проектов санитарно-защитной зоны, устанавливаемой в целях уменьшения вредного воздействия на здоровье населения ионизирующего излучения, связанного с деятельностью по использованию атомной энергии; процессуальное оформление процедур контроля, осуществляемых в целях обеспечения физической защиты ОИАЭ); мер процессуального обеспечения (составление протоколов применения отдельных мер обеспечения административного процесса: административного задержания физического лица, осуществившего незаконное проникновение на ОИАЭ, изъятия представленных для получения лицензии документов, содержащих недостоверные или искаженные сведения и т. д.); мер административного пресечения (принятие решения об аннулировании лицензии; вынесение требования о приостановлении деятельности по использованию атомной энергии, в случае выявления в ходе контрольной (надзорной) проверки нарушений законодательства, создающих угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде и т. д.); восстановительных мер (установление размеров финансового обеспечения возмещения вреда, причиненного гражданам, организациям, окружающей среде, радиационной аварией, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии).

Заключение

Таким образом, классификация административно-правовых форм деятельности субъектов обеспечения

безопасности ОИАЭ, исходя из порядка их применения, включает следующие их виды.

1. Системно-структурные, внешне выражающие правотворческие полномочия органов государственного управления по формированию правовых и организационно-структурных основ в сфере обеспечения безопасности ОИАЭ и в зависимости от целевой направленности подразделяющиеся:

1.1. на институционально-учредительные, закрепляющие основы организации и деятельности субъектов обеспечения безопасности ОИАЭ;

1.2. программно-целевые, интегрирующие деятельность различных субъектов, в целях комплексного использования их управленческого потенциала;

1.3. функциональные, применяемые в целях закрепления порядка реализации органами государственного управления конкретных функций управления;

1.4. регулятивно-корректировочные, направленные на разработку, утверждение норм и правил безопасности ОИАЭ.

2. Административно-исполнительные, внешне выражающие правоисполнительные полномочия субъектов режима, применяемые в условиях функционирования разрешительного порядка правового регулирования и в

зависимости от способа обеспечения безопасности подразделяющиеся:

2.1. на легализующие, внешне выражающие деятельность органов государственного управления по выдаче разрешений, лицензий, оценке соответствия принимаемых мер по обеспечению безопасности нормативно установленным требованиям;

2.2. проверочные, состоящие в проведении уполномоченными субъектами мероприятий контрольно-надзорного характера, направленных на проверку соблюдения установленных требований к безопасности;

2.3. юрисдикционные, выражающиеся в оценке деятельности конкретных субъектов с точки зрения их соответствия требованиям безопасности и применению в необходимых случаях мер административного принуждения.

Предложенная классификация позволяет определить последовательность в реализации административно-правовых форм деятельности субъектов обеспечения безопасности ОИАЭ, способствует их систематизации и развивает научные представления о способах внешнего выражения правотворческих, правоприменительных, правоохранительных полномочий органов государственного управления в исследуемой сфере.

Список использованных источников

1. Административное право : учебник / Л. М. Рябцев [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 607 с.
2. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
3. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
4. Старосьцяк, Е. Правовые формы административной деятельности : пер. с польск. / Е. Старосьцяк. – М. : Госюриздат, 1959. – 330 с.

06.02.2017