

Сапаралиева Г.Н.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

G.N. Saparalievа

**ADMINISTRATIVE-LEGAL METHODS OF IMPLEMENTATION OF LICENSING AND  
PERMITTING WORK OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES**

УДК: 342.85/04

*Данная статья описывает основные административно-правовые методы осуществления лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел, данные методы раскрывают сущность лицензионно-разрешительной работы по содержанию, по методу и по методу взаимодействия между милицией общественной безопасности и администрацией объектов лицензионно-разрешительной системы*

**Ключевые слова:** административно-правовой метод, лицензионно-разрешительная деятельность, органы внутренних дел.

*This article describes of the basic legal and administrative methods of implementation of licensing and permitting operation of the Ministry of internal affairs. These methods reveal the essence of licensing and permitting work on the content, method and the method of cooperation between the police and the administration of public safety facilities licensing system*

**Key words:** administrative and legal method, licensing and permitting activities, ministry of internal affairs.

Проблемы административно-правового регулирования общественных отношений следует рассматривать не только с точки зрения его предмета и метода, но и как сложный, длящийся процесс воздействия права на социальные явления. На этом основании заявления о недопустимости отождествления правового регулирования и правовой охраны, на взгляд автора, верны лишь тогда, когда административно-правовая охрана сопоставляется с предметом и методом правового регулирования. В связи с тем, что до сих пор не сложилось единого понимания механизма правового регулирования, что, впрочем, вполне закономерно ввиду чрезвычайной сложности этой теоретической проблемы, уже имеется арсенал знаний, представляющий интерес для исследователей всех отраслей науки.

По мнению автора, было бы правильным рассмотреть конструкцию, предложенную И.И. Веременко, в соответствии с которой в механизме административно-правового регулирования выделяются такие элементы, как нормы права, формы их реализации и деятельность государственных органов, должностных лиц и граждан по претворению в жизнь актов применения норма права [1].

В связи с этим рассмотрим отдельные части данной конструкции по отношению к административно-правовому осуществлению лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

Главным звеном в этом механизме правового регулирования общественных отношений являются административно-правовые нормы.

Оказывая положительное воздействие на развитие рассматриваемых нами отношений, они в своей совокупности направлены на обеспечение административно – правового осуществления лицензионно – разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

Необходимо отметить, что из всех правовых норм, направленных на регулирование отношений в данной сфере, административно-правовые-самые многочисленные и наиболее часто применяемые.

**Если прибегнуть к классификации этих норм, то необходимо выделить следующие их особенности:**

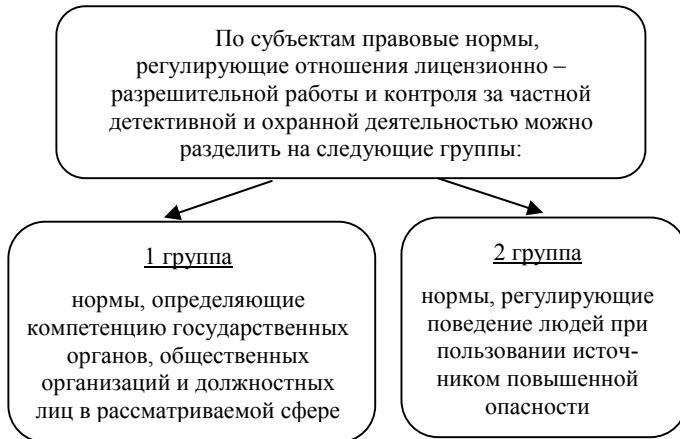
- применение их в особой сфере государственной деятельности – государственном управлении;
- их императивность, выражающуюся в установлении должного поведения.



**Регулятивные правовые нормы** устанавливают права и обязанности конкретных субъектов соответствующих отношений. В сфере лицензионно – разрешительной работы устанавливаются обязанности граждан и должностных лиц по соблюдению установленных правил на объектах разрешительной системы, их права на защиту здоровья, чести и имущества, а также полномочия органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и

охранной деятельности и организации этой деятельности.

**Охранительные нормы** регулируют отношения, возникающие в результате нарушения установленных правил и совершения правонарушений на объектах разрешительной системы в тех случаях, когда необходимо использовать средства административного воздействия для пресечения правонарушения, привлечения к ответственности нарушителя, предупреждения новых правонарушений, восстановления нарушенных отношений по поводу безопасности на указанных объектах.



Первая группа норм представляет правовую основу организации и деятельности органной внутренних дел по осуществлению лицензионно – разрешительной работы. Они призваны четко определять права и обязанности органа управления, предоставлять ему необходимые правовые средства, ставить в такие правовые рамки, которые, с одной стороны, давали бы ему достаточную свободу для принятия решений, а с другой – облегчали бы контроль за его работой, обеспечивали строгое соблюдение законности.

К другой группе можно отнести нормы, регулирующие поведение людей при пользовании источником повышенной опасности, а также устанавливающие административную ответственность за нарушение определенных предписаний.

По своему содержанию исследуемые нормы в соответствии с общепринятой классификацией делятся на:

- обязывающие;
- запрещающие;
- уполномочивающие.

**Обязывающие нормы** предписывают субъектам необходимость совершения определенных действий. Так, граждане обязаны соблюдать общественный порядок, правила хранения и перевозки оружия и боевых припасов, порядок приобретения, хранения, передачи или продажи гражданам огнестрельного гладкоствольного охотничьего оружия, правила регистрации (перерегистрации) огнестрельного оружия или правил постановки его на учет, правила по оказанию услуг при осуществлении

частной детективной и охранной деятельности и т.д. Данные положения конкретизируются в соответствующих правилах (актах), издаваемых Министерством Внутренних Дел Кыргызской Республики.

**Запрещающие нормы** устанавливают обязанность граждан воздержаться от совершения определенных действий на объектах транспорта. С одной стороны, эти нормы содержат запрет на совершение определенных действий, с другой – устанавливают санкцию за допущенное административное правонарушение. Например, ст. 378 Кодекса о административной ответственности Кыргызской Республики [2] об административных правонарушениях запрещает хранить или перевозить огнестрельное гладкоствольное охотничье и нарезное оружие и боевые припасы гражданами без разрешения органов внутренних дел. Ответственность за нарушение данной нормы права наступает согласно действующему законодательству.

**Уполномочивающие нормы** устанавливают права субъектов на совершение определенных действий в сфере лицензионно – разрешительной работы. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года №1360-ХII [3] определено право работников милиции задерживать граждан за нарушение установленных правил до рассмотрения в установленные законом сроки дел об административных правонарушениях руководителем органа внутренних дел, приостанавливать деятельность объектов, а в необходимых случаях и запрещать.

Одна из важнейших особенностей правовых норм, регулирующих отношения в сфере лицензионно – разрешительной работы - их содержание. В значительной своей части в системе норм, регулирующих отношения, связанные с использованием объектов лицензионно – разрешительной системы, существуют и действуют предписания, облеченные в правовую оболочку. Объясняется это тем, что объекты, а точнее его предметы, средства, являются источником повышенной опасности, и по отношению к ним нормы права закрепляют обязательные требования. Следует отметить, что наличие правовых норм с техническим содержанием характерно для регулирования отношений, связанных с использованием источников повышенной опасности. Во всяком случае, эти нормы регулируют значительный пласт отношений, возникающих в связи с использованием или эксплуатацией объектов разрешительной системы.

Другой особенностью этих норм является их бланкетный характер. В диспозиции таких норм в общей форме дается ссылка на правила, которые необходимо исполнять, и их источник – специальные нормативные акты, где излагается содержание данных правил. Это объясняется тем, что правила применения и использования источников повышенной опасности весьма многочисленны. Поэтому перечисление их в одном нормативном акте сделает

громоздким и неудобным. Техническое правило, устанавливающее требование по обеспечению общественной безопасности, может относиться к диспозиции не только административно-правовой, но также и уголовно-правовой нормы.

Административно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере лицензионно-разрешительной работы в своей совокупности составляют административно-правовой режим объектов лицензионно-разрешительной системы, поддержание которого обеспечивается органами внутренних дел в различных по характеру и содержанию организационно-правовых формах в методах.

Созданные для этого государственные органы наделяются соответствующей компетенцией, в пределах которой и реализуются различные оперативно – тактические мероприятия, направленные на осуществление лицензионно-разрешительной работы, охрану жизни и здоровья граждан, обуславливает соответствующий набор мер административного принуждения, призванных предотвратить наступление вредных последствий, а в необходимых случаях и восстановить нормальное течение охраняемых общественных отношений.

Представляется необходимым остановиться подробнее на специфике этих общественных отношений в исследуемой сфере деятельности лицензионно-разрешительной службы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

В таких отношениях И.И. Веремеенко выделяет организуемые и организационные. В свою очередь, организуемые он оценивает как основные и вспомогательные, а организационные как внутриорганизационные и внешнеорганизационные [1].

Указанные группы отношений имеют свои особенности, свое функциональное и целевое назначение в системе общественных отношений, возникающих в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Следует согласиться с тем, что организуемые и внешнеорганизационные отношения (как часть организационных) в сфере лицензионно-разрешительной работы должны регулироваться только законодательными актами, а организуемые вспомогательные и организационные отношения во многих случаях регулируются ведомственными актами. Вывод о том, что ведомственное регулирование в организуемых отношениях является дополнительным, в результате чего основные нормы «обрастают» нормами вспомогательными, регулирующими не сами общественные отношения в сфере общественного порядка, а их развитие, что подтверждается на практике.

Действительно, ведомственные нормы по отношению к законодательным являются производными, по их содержанию-подзаконными. Однако, на объектах лицензионно-разрешительной системы ведомственные нормы регулируют не только «течение, развитие, трансформацию» общественных отношений в сфере лицензионно-разрешительной работы, но и общественные отношения, возникаю-

щие между субъектами в указанной форме. Например, акты, принятые совместно руководителями органов внутренних дел и объектов лицензионно-разрешительной системы, непосредственно регулируют отношения между указанными субъектами и третьими лицами, подпадающими под их действие.

Комплекс общественных отношений в сфере осуществления лицензионно-разрешительной работы регулируется ведомственными нормативными актами, издаваемыми МВД Кыргызской Республики. На основе нормативных актов государственной власти и государственного управления МВД Кыргызской Республики осуществляется регулирование общественных отношений, возникающих при организации работы подчиненных органов с учетом специфики их деятельности. Изучение практики показывает, что большая часть актов МВД Кыргызской Республики направлена на повышение эффективности осуществления лицензионно-разрешительной работы. К таким актам относятся приказы, инструкции, положения, указания и т.п.

Наиболее часто издаются нормативные акты в форме приказов, инструкций, наставлений, регулирующих общественные отношения в области установления обязанностей и прав должностных лиц по осуществлению лицензионно-разрешительной работы. Посредством их решаются различные вопросы организации охраны в рассматриваемой сфере. Издавать нормативные акты в системе органов внутренних дел.

Руководители ГУВД, УВД, УВД на транспорте, горрайорганов, линейных отделов внутренних дел издаются и являются обязательными для исполнения указания по вопросам осуществления лицензионно-разрешительной работы.

Основной формой реализации компетенции являются распоряжения начальников различных уровней, например, о возложении временного исполнения должностных обязанностей на других лиц, назначении ответственными за выполнение конкретных мероприятий, закреплении молодых сотрудников за наставниками и т.п.

Кроме того в практической деятельности органов внутренних дел в сфере осуществления лицензионно-разрешительной работы широко используются документы, имеющие юридическое значение. К ним можно отнести различные докладные записки, справки, с помощью которых создаются условия для работы отдельных органов.

В данной казалось бы четко функционирующей системе, на наш взгляд, остаются недостаточны разработанные аспекты.

Во-первых, это отсутствие системного воздействия в целях повышения эффективности осуществления лицензионно-разрешительной работы на объектах обслуживания (ее организационный аспект);

Во-вторых, недостаточная урегулированность и отлаженность правового и организационного механизма взаимодействия подразделениями милиции

общественной безопасности с иными государственными и общественными объединениями в сфере осуществления лицензионно-разрешительной работы на объектах обслуживания.

В целях повышения эффективности патрульно-постовой службы, по мнению автора, целесообразно было бы разработать систему норм по осуществлению лицензионно-разрешительной работы на объектах обслуживания для различных служб милиции общественной безопасности.

Усилить взаимодействие между различными органами можно, по нашему мнению, путем разработки и принятия законодательного акта. Автор согласен с И.И. Веремеенко, который отмечает, что регулирование взаимодействия между различными субъектами, осуществляющими правоохранительную деятельность в указанной сфере, возможно на уровне законодательства [1].

На наш взгляд, на законодательном уровне необходимо определить основные, основополагающие правоотношения, а более детальное регулирование отношений между различными субъектами можно согласовать с помощью ведомственных нормативных актов с учетом специфики их деятельности.

По мнению автора, совместных издание нормативных актов в форме инструкций, приказов, обязательных как для милиции, так и для администрации данных объектов, может способствовать устранению недостатков. Такие акты могли бы регулировать и взаимодействие с иными государственными органами в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств. В каждом конкретном случае инициатором разработки проектов различных ведомственных актов в сфере осуществления лицензионно-разрешительной работы должны выступать руководители милиции общественной безопасности – как основной субъект охраны.

Установив общеобязательные правила в рассматриваемой сфере общественных отношений, законодатель не исключает возможности их нарушения. Поэтому заботясь о соблюдении юридических

предписаний, государство создает систему взаимодействующих правовых средств направленных на реализацию установленных правил. Эти правовые средства создают условия, предотвращающие нарушения отношений общественного порядка и общественной безопасности на объектах лицензионно-разрешительной системы, позволяют своевременно реагировать на правонарушения, пресекать эти действия и привлекать виновных к ответственности.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что применение норм в порядке, установленном законом, характеризует административно-правовой способ осуществления лицензионно-разрешительной работы на объектах обслуживания. Назначение административно-правового метода осуществления лицензионно-разрешительной работы адекватно целям и задачам государственного управления в рассматриваемой сфере и определяется характером и содержанием последнего.

С учетом изложенного административно-правовой метод осуществления лицензионно-разрешительной работы можно определить как исполнительно-распорядительную деятельность милиции общественной безопасности по выявлению, предупреждению и пресечению посягательств на охраняемые объекты лицензионно-разрешительной системы в случаях и порядке, установленных в законе, и применению к нарушителям мер административного воздействия.

#### Литература:

- 1.Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка.– М., 1982.
- 2.Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114 с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.01.2015 г.
- 3.Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года №1360-ХII с изменениями и дополнениями на 14.11.2014 г. № 152)

Рецензент: к.ю.н. Кубатбекова А.