

УДК 34СЗ

ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА ОЛЕНИНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного и конституционного права, руководитель Эколого-правового центра юридического факультета, Петрозаводский государственный университет
tyolenina@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ УЧРЕЖДЕНИЯ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье впервые формулируется определение административно-правового режима учреждения начального профессионального образования. Рассматриваются классификации видов административно-правовых режимов учреждений начального профессионального образования.

Ключевые слова: учреждение начального профессионального образования, административно-правовой режим

Административно-правовой режим является неотъемлемым и существенным элементом административного права. В юридической литературе существуют различные подходы к его определению.

Под режимом принято понимать распорядок дел, действий (например, режим экономики, режим отдыха). Правовой режим – это система норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов. При этом можно различать юридическую сторону режима (систему правил) и фактическую сторону (реальное осуществление режимных норм).

Правовой режим – очень широкое юридическое понятие. Оно означает, что действия и отношения урегулированы правом, для их существования, развития и охраны используется система юридических средств воздействия (стимулирование, лицензирование, контроль, принуждение и др.). Приведем мнения исследователей об определении административно-правового режима.

Н. И. Матузов и А. В. Малько рассматривают правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Это система условий и методов осуществления правового регулирования, как бы «распорядок» действия права, функциональная характеристика права. Такая чрезмерно широкая характеристика стирает грань между известными категориями права и затрудняет выделение специфических признаков правового режима. Авторы относят к ним установление режимов в законодательстве и обеспечение их государством, целевую ориентацию на регулирование конкретных областей общественных отношений во временных и пространственных границах, особое сочетание юридических средств, создание конкретной степени благоприятности или

неблагоприятности для субъектов права. Отсюда – множество оснований для классификации правовых режимов [7; 17–18].

Д. Н. Бахрах понимает под административно-правовым режимом сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции [2; 202].

По мнению Ю. А. Тихомирова, административно-правовой режим есть специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни. Он устанавливается в законах и подзаконных актах и направлен на их строгую целевую и функциональную деятельность на тех участках, где нужны дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния [10; 377]. Кроме того, отмечается, что необходимость применения административно-правовых режимов – мера вынужденная, относящаяся к особым ситуациям в функционировании органов исполнительной власти и иных субъектов административного права [4; 263].

По-разному исследователи подходят к определению содержания административно-правового режима. Одни рассматривают его как совокупность нормативно урегулированных правил, сформулированных в форме дозволений, запретов и детальных регламентов, которым должны следовать субъекты управленческих отношений [6; 13]. Другие авторы в содержание административно-правового режима включают: его целевое назначение; правовые принципы (принципы особого режима административных актов, законности, ответственности администрации за причиненный вред и др.); объект административно-правового регулирования; юридическое положение субъектов; административно-правовой инструментарий, к элементам которого относят, например, следующие приемы: а) непосредственное (прямое)

приказание в отношениях организационной подчиненности, б) функциональное обязывание, характерное для отношений юридической подконтрольности, в) координационное обязывание и др. [9; 27–36]. Некоторые авторы также включают в содержание административно-правового режима соответствующую нормативно-правовую базу, обеспечивающую его функционирование [8; 450].

Исходя из данной широкой трактовки содержания административно-правового режима, в состав его элементов включается и правовой статус субъектов. Такой подход представляется целесообразным лишь в том случае, если в качестве элементов самого правового статуса рассматривать только права, обязанности и ответственность. В то же время включение правового статуса в содержание административно-правового режима вряд ли корректно, если следовать его широким трактовкам, имеющимся в литературе. В частности, это касается концепций, включающих в содержание правового статуса такие блоки элементов, как: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный [1; 25]. При такой широкой трактовке правового статуса его отдельные «блочные» элементы вытесняют ряд содержательных частей административно-правового режима.

О. А. Ястребов, рассматривая административно-правовой режим унитарного предприятия, отмечает, что этот режим является более широкой категорией, нежели понятие его административно-правового статуса. По его мнению, под административно-правовым режимом унитарного предприятия понимается совокупность правовых требований и мероприятий упорядочивающего воздействия, реализуемых в соответствии с юридическими нормами, определяющими целевое назначение данных предприятий и их отдельных видов, а также порядок их взаимодействия с уполномоченными органами как носителями исполнительной власти [11; 17].

Таким образом, под административно-правовым режимом учреждения начального профессионального образования (далее – УНПО) можно понимать совокупность правовых требований и мер упорядочивающего воздействия, реализуемых в соответствии с нормами административного права, определяющими деятельность учреждений начального профессионального образования, а также порядок управления ими, направленный на упорядочение общественных отношений в образовательной сфере государственного управления.

В теории административного права существуют многообразные классификации административно-правовых режимов. Д. Н. Бахрах различает общий режим деятельности государственной администрации и специальные административно-правовые режимы. Они как бы дополнительно вводятся для обеспечения правового порядка специальными или тематическими законами, преимущественно запрещающими и обязывающими нормами, установлением зонирова-

ния, режимных правил жизнедеятельности, закреплением особого статуса объекта (носителя режима). Режимы федеральные, региональные и местные иногда совмещаются [3; 410–418].

Ю. А. Тихомиров выделяет следующие режимы: регулирующие определенные государственные состояния (чрезвычайного, военного положения, охраны государственных границ и др.); обеспечивающие функции управления и сферы деятельности (налоговой, санитарной, экологической и т. д.); легализующие, касающиеся как официальной регистрации юридических и физических лиц, так и регламентации нормативных требований к видам деятельности; режимы в экстремальных условиях – технические и природные катастрофы, антикризисные режимы борьбы с терроризмом [10; 379].

В рамках конкретных видов режимов, например общих, отдельные авторы выделяют еще целый их спектр, в частности: режим государственного прогнозирования и планирования, режим бюджетного регулирования, разрешительная система, режим защиты прав физических и юридических лиц при проведении государственного контроля и надзора и др. [5; 375–426].

В основе разграничения основных видов административно-правового режима государственных учреждений начального профессионального образования лежит критерий их ограниченного вещного права на публичное имущество – право оперативного управления, которое имеет не только гражданско-правовое, но и административно-правовое значение в плане определения степени административной самостоятельности государственных учреждений начального профессионального образования от уполномоченных государственных органов.

Для учреждений начального профессионального образования свойственен учетно-легализующий режим. В частности, это предъявляемые со стороны государства требования государственной регистрации в качестве юридического лица, получения лицензии на осуществление образовательной деятельности, прохождения государственной аккредитации исследуемым образовательным учреждением.

Также для них специфичны и административно-функциональные режимы, то есть ориентированные на обеспечение выполнения определенных функций и действий. Среди них можно выделить следующие разновидности: режимы, устанавливаемые правилами деятельности учреждения начального профессионального образования (правила оказания образовательных и иных предусмотренных уставом услуг), экологическими требованиями (нормы экологического законодательства), налоговым законодательством и др.

Таким образом, административно-правовой режим УНПО характеризует его функционирование как юридического лица, которое при осуществлении своей деятельности находится под косвенным управленческим воздействием упол-

номоченного органа государственной власти. управленческого взаимодействия носят административно-правовой характер. Отношения между этими субъектами в процессе

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д. Н. Административное право. М.: Бек, 1993. 301 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право. М.: Бек, 1996. 355 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма-Инфра-М, 2000. 275 с.
4. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право. М.: ООО «ТК Велби», 2003. 480 с.
5. Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2005. 1008 с.
6. Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 24 с.
7. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 17–18.
8. Общее административное право / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. 728 с.
9. Рушайло Б. В. Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. 264 с.
10. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. М.: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2006. 696 с.
11. Ястребов О. А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 24 с.