

Долгополов А. А. / Dolgopolov A. A.

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹**

ABOUT SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION

О некоторых аспектах административно-правового регулирования

*Долгополов Александр
Александрович,
доктор юридических наук, на-
чальник филиала ФГКУ «ВНИИ
МВД России» по Южному фе-
деральному округу, полковник
полиции, г. Краснодар,
vni-kk@mail.ru*

Рассматривается роль и место пра-
вового сознания и правовой культуры
в механизме административно-право-
вого регулирования. Особо подчерки-
вается специфика административно-
правового регулирования в виду того,
что оно рассчитано преимущественно
на такие общественные отношения, в
которых исключается юридическое ра-
венство их участников. Акцентируется
внимание на роли субъектов, осуществ-
ляющих правореализационный про-
цесс.

Ключевые слова: административ-
но-правовое регулирование, правовое
регулирование, правореализующая де-
ятельность, правовая культура, право-
вое самосознание.

¹ Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Dolgopolov Aleksandr
Aleksandrovich,
Doctor of law, Head of the
branch of Federal State Owned
Institution "All-Russian Re-
search Institute of the MIA of
the RF" in South Federal Dis-
trict, colonel of police, Kras-
nodar,
vnii-kk@mail.ru*

The author considers the role and place of legal consciousness and legal culture in the mechanism of administrative and legal regulation. Here is especially emphasized the specificity of administrative-legal regulation, in view of the fact that it is designed mainly for such social relations, which exclude legal equality of their participants. Emphasis is given to the role of subjects that exercise law enforcement process.

Keywords: administrative-legal regulation, legal regulation, law enforcement activity, legal culture, legal self-consciousness.

Интенсивное развитие нашего общества сопровождается порой громкими скандалами, связанными с нарушением правовых норм, причем должностными лицами высокого уровня, сотрудниками правоохранительных органов, чиновников различного ранга. Достаточно упомянуть известные по публикациям в средствах массовой информации дела «Оборонсервиса», ОАО «Росагролизинг», проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве, правонарушения в органах внутренних дел последних лет и ряд других. Возникает вполне закономерный вопрос: почему такое становится возможным? Ведь все отношения в указанных сферах деятельности жестко урегулированы соответствующими правовыми нормами, и, казалось бы, необходимо только их выполнять, но они не выполняются. Ответ на эти вопросы находится на поверхности, дело в пресловутом человеческом факторе, без учета которого практически ни одна правовая норма просто не будет работать. Научное сообщество юристов достаточно давно принялось исследовать названную проблему и вышло на такие научные категории как «правовое самосознание», «правовая культура». Однако до настоящего времени в юридической науке пока еще нет однозначного мнения о месте названных дефиниций в механизме правового регулирования. Рассмотрим взгляды ученых, как теории права, так и ученых административистов, на понятие «правовое регулирование», в том числе и административно-правовое, а также его механизм.

С. С. Алексеев отмечает, что категория «правовое регулирование» имеет основополагающее, ключевое значение для правоправедения. На ее основе оказывается возможным, не отрываясь от юридической почвы и в полной мере используя исходные данные аналитической юриспруденции, еще в одном пункте – вслед за освещением правовых средств в статике – перейти рубеж сугубо юридической догматики, столь необходимой в области юридических знаний и все же узкой по своим теоретическим потенциям.

Отличительная черта правового регулирования состоит в том, что оно имеет свой, специфический механизм. Наиболее общим образом механизм правового регулирования может быть определен как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения.

В механизме правового регулирования как динамичной структуре выделяются три основных звена:

1) юридические нормы – основа правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов;

2) правовые отношения, субъективные права и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость на плоскость конкретных, адресных субъективных юридических прав и обязанностей, и, следовательно, переключающие правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов – носителей прав и обязанностей;

3) акты реализации прав и обязанностей, в соответствии с которыми наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация (дело) [1, 264-266].

Признаком правового регулирования является единство правотворческой, правореализующей и правозащитной (правоохранительной) деятельности соответствующих органов и лиц. Без учета правоохранительной деятельности в условиях конфликта регулируемых правом социальных интересов (отношений) невозможно юридическое признание существования реального правового регулирования (права в действии). Неприменение санкции правовой нормы может сделать эту норму недействующей, т. е. фикцией, и само правовое регулирование при этом станет бессильным, т. е. фиктивным. Норма права без применения ее санкции станет подобной моральной, эстетической и т. д. норме и потеряет свою специфику, выраженную в особенности установленной в ней и применяемой государственными

и иными уполномоченными органами и лицами санкции – мере государственного принуждения (юридической ответственности). Без применения мер юридической ответственности правовое регулирование неполно, неидеально и, в конечном счете, не является самим собой, не соответствует своему назначению особенно в современном значительно негативном состоянии человеческого общества (терроризм, коррупция, алчность и т. д.), которое (состояние) препятствует достижению общей цели человеческого общества – его сохранения и устойчивого оптимального развития.

Правовое регулирование можно определить и как единство направляющей и закрепляющей правотворческой, правореализующей и правозащитной деятельности государства с участием общества. При этом надо заметить, что данное единство является правовым выражением единства государственной власти, в том числе и в правовом государстве, современная концепция которого к числу его основных признаков относит, наряду с принципом разделения властей, и дополняющий его (с определенным корректированием) принцип единства государственной власти [9, 194]. Таким образом, правовое регулирование – это деятельность государства и общества, осуществляемая в процессе подготовки и принятия норм права, их реализации в конкретных отношениях и применения государственного принуждения к правонарушителям с целью достижения стабильного в обществе правопорядка [10, 153].

Следовательно, правовое регулирование неразрывно связывается с правореализующей деятельностью, и это весьма убедительно, потому, что без «внедрения» правовых норм в общественную жизнь ни о каком регулирующем воздействии права речи идти не может.

Регулирование общественных отношений – главная функция права, его основная характеристика в действии, в движении, в процессе реализации его возможностей. Следовательно, механизм правового регулирования позволяет понять, как происходит трансформация требований норм права, правовых установлений в правомерное поведение субъектов, из каких стадий состоит этот процесс, на каких именно этапах происходят сбои, возникают препятствия для реализации права и как можно устранить эти препятствия.

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений. Главная их особенность состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления,

т. е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.

Закрепляя соответствующие правила поведения в сфере государственного управления, административное право придает управленческим общественным отношениям характер правоотношений [2, 24]. Исходя из этого, проявляются соответствующие особенности административно-правового регулирования, которые выражаются в механизме административно-правового регулирования. Механизм административно-правового регулирования может быть определен как система административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается административно-правовое воздействие на общественные отношения.

Административно-правовое регулирование, его механизм есть форма юридического опосредствования отношений, в которых одна сторона выступает в роли управляющего, а другая – управляемого. Такого рода отношения всегда предполагают известное подчинение управляемых объектов воле управляющих субъектов, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти. Специфика административно-правового регулирования заключается в том, что оно рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников.

Административно-правовое регулирование соответственно имеет свой специфический механизм, позволяющий осуществить воздействие административно-правовых норм на общественные отношения.

Ученые административисты включают в структуру механизма административно-правового регулирования следующие элементы:

1. Административно-правовые нормы как первичные элементы административно-регулирующего воздействия на общественные отношения.

2. Применение норм административного права субъектами права. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, поэтому как правоприменитель, так и другие субъекты, занимаются толкованием норм административного права.

3. Административно-правовые отношения, которые возникают в результате действия и применения норм административного права. Правоотношения завершают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений является, по сути, главной целью процесса административно-правового регулирования. Этому служат как созданные правовые нормы, так и их практическое применение к

конкретным отношениям. Административно-правовые отношения содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников отношений [8, 397-398].

Таким образом, мы видим, что как в теории права, так и в административно-правовой науке в механизм правового регулирования включаются правореализационные этапы, однако не делается акцента на роли субъектов осуществляющих правореализационный процесс. Не рассматриваются проблемы, связанные с уровнем правового сознания и правовой культуры должностных лиц, занимающихся применением правовых норм, и не рассматривается возможность включения в механизм правового регулирования таких категорий как правовое сознание и правовая культура.

Вместе с тем, на наш взгляд нам следует пристальней присмотреться к роли правового сознания и правовой культуры в механизме правового регулирования общественных отношений, особенно это касается должностных лиц государственных структур, которые в процессе правоприменения воплощают правовые нормы из абстрактных понятий в реальную жизнь. Ведь без добросовестной правореализующей деятельности право «мертво», а правоприменительная деятельность чиновников, облеченных властью, с извращенным представлением о праве опасна как для общества, так и для государства. Поэтому, как мы полагаем, весьма актуальным могут быть исследования в этой области, особенно научно обоснованные рекомендации ученых по методике формирования высокого уровня правосознания и правовой культуры у должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью.

В этой связи весьма интересны и важны взгляды ученых на понятия правовое сознание и правовая культура.

А. Б. Венгеров отмечает, что только тогда правотворческая и правоприменительная деятельность становится эффективной, когда в этих процессах, наряду с мощными самоорганизующимися началами, приоритетное место занимает и сознательное, организующее творчество, умная работа. При изучении этих сознательных и созидательных процессов в правотворчестве и правоприменении теория права формулирует тему правосознания и правовой культуры. Индивидуальное правосознание должностного лица, казалось бы, должно быть всегда ориентировано на исполнение закона, на активное продвижение правовых требований в жизнь. Но, увы, среди должностных лиц (многих чиновников) широко распространены эмоциональные представления о законе, который, по их мнению, что столб: свалить нельзя, а обойти можно [3, 559, 565].

Это обусловлено, прежде всего, тем, что правосознание индивидуума определяется совокупностью представлений выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни, оно не существует само по себе, оно взаимосвязано с другими формами сознания объективной реальности и взаимосвязано с моральными ценностями индивида, его представлениями о добре и зле, справедливости.

Правосознание есть часть (вид) общественного сознания, его содержанием являются те взгляды, убеждения, идеи, который относятся к праву. Право и правосознание – явления, находящиеся неразрывной связи. Право немислимо без правосознания, хотя бы смутного или уродливого. Правосознание же немислимо без права, которое является для него базой и отправной точкой. Право и правосознание – корреляты. Опираясь на право и являясь его коррелятом, правосознание в то же время имеет исключительно большое значение для законодательства, законности и правопорядка. Правосознание есть мощный фактор законотворчества, средство совершенствования законодательства, укрепления законности и правопорядка.

Формы выражения правосознания различны: признание, уважение, поддержка права, взгляды и убеждения, претендующие на реализацию в законодательстве, критика действующего законодательства, возражение против тех или иных его положений, протест, доходящий до его отрицания, до борьбы с ним, отношение к законности и правопорядку.

Актуально воспринимаются ныне слова И. А. Ильина: «Если современный человек склонен или сомневаться в значении родины, патриотизма и национализма, или просто отвергает все эти драгоценные основы жизни, о его сущности, о его глубоких источниках и о его жизненной необходимости – он вряд ли и вспоминает. Самое большее, о чем помышляет современный человек, – это о своих личных правах и привилегиях, а именно, как бы их закрепить за собой и расширить во все стороны, по возможности не подвергаясь судебным неприятностям; но в том, что действовавшее в стране право – закон, указ, полномочия, обязанность, запрет – не может жить и применяться вне живого правосознания, не может поддерживать и оберегать ни семью, ни родину, ни порядок, ни государство, ни хозяйство, ни имущество, об этом современный человек почти и не вспоминает» [6, 217].

Зрелость правосознания индивида, зависит от уровня его интеллектуальности, которая, однако, вовсе не является наследственным благоприобретением или замкнутой в самой себя ценностью. Она представляет собой тот особый склад ума и характера, который вырабатывается самим человеком в

процессе практической деятельности, общения с другими людьми в условиях жизнедеятельности всего общества. Яркая интеллектуальность, своеобразие ее сознания, самобытность мышления, оригинальность действия всегда противостояли и противостоят тусклой посредственности, невосприимчивой к новому, неспособной к творческому дерзанию и активному созиданию [7, 374, 382].

Правосознание – это совокупность определенных взглядов, убеждений, идей, отражающих правовые потребности, интересы личностного и общественного развития. Правосознание охватывает знания о нормативно-правовых системах прошлых эпох, оценку действующего законодательства, представления о его возможных или необходимых совершенствованиях, различные правовые установки, связанные с теми или иными правовыми обычаями и традициями [4, 75].

Правосознание играет регулируемую роль и в процессе правореализации, в том числе при разрешении юридических дел, принятии правоохранительных актов, а также всех видов конкретных юридических решений. Тот факт, что исполнение правовых норм значительной частью людей (разной в разных условиях) осуществляется сознательно, в силу внутреннего убеждения, как раз и свидетельствует о регулирующей роли правосознания. Чем выше уровень правосознания, тем в большей мере оно проявляет эту свою роль приведения поведения в соответствие с целями и волей, выраженными в праве, тем крепче законность и правопорядок.

Правосознание неразрывно связано со многими социальными процессами, такими как нормотворчество, юридической практикой, деятельностью правоохранительных органов, культурным наследием общества, уровнем образования в обществе, индивидуальным воспитанием индивидуумов правоприменительного процесса, деятельностью государственных органов, граждан и иных лиц по реализации норм права в конкретных правоотношениях, деятельность государства и общества по борьбе с правонарушениями.

Таким образом, правосознание представляет собой систему позитивных установок в области права, культуры, истории и т. д., присущих личности занимающейся правоприменительной деятельностью, способной дать объективную оценку определенному правовому явлению.

Особенно ощутимо значение индивидуального правосознания при применении норм права. Правоприменительная деятельность – это деятельность, осуществляемая в целях реализации нормативных предписаний. Она претворяет специальным аппаратом в соответствии с правосознанием лиц,

принимающих решение по вопросам применения норм права. Это обстоятельство нередко подчеркивается в законодательстве. Например, УК РФ при назначении наказания требует учитывать характер и степень общественной опасности преступления личность виновного и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (ст. 60 УК РФ). Реализация этого требования невозможна без индивидуального правосознания тех, кто решает вопрос о назначении наказания.

Индивидуальное правосознание – это правовые взгляды, понятия, представления и чувства отдельной личности, определяющие ее отношение к действующему праву, правопорядку к правовым установлениям и требованиям, в соответствии с которыми осуществляются субъективные права и исполняются юридические обязанности.

Несколько слов, на наш взгляд, следует сказать о правовой культуре. Правовой режим, обеспечивающий надлежащий уровень законности, неукоснительную реализацию прав и свобод человека, иных лиц, взаимную ответственность государства и личности, охватывается понятием правовой культуры. В обществе с высокой правовой культурой создаются надлежащие условия для реального выполнения государством своей обязанности обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие человека, утверждать право, демократию и справедливость. Ибо в таком обществе правовые конфликты проявляются весьма редко и разрешаются цивилизованным путем в рамках действующего законодательства. Никто не может строить свое благополучие за счет умаления прав и свобод других лиц.

Высокий уровень правовой культуры предполагает высокий уровень законности в деятельности государственных органов и должностных лиц. Исполнительная власть принимает надлежащие меры по реализации законов и иных нормативно-правовых актов в конкретных правоотношениях, исключает какие-либо факты проявления волокиты, бюрократизма, злоупотребления властью или служебным положением. Вся деятельность государственных органов и должностных лиц осуществляется под действенным контролем общественных объединений и средств массовой информации. Гласность и отсутствие цензуры создают условия для того, чтобы любые отступления исполнительной власти от закона становились бы достоянием широкой общественности и были бы незамедлительно устранены компетентными государственными органами. Кроме того, каждый гражданин наделяется правом обращения в судебные органы за защитой своего нарушенного законного интереса неправомерными действиями государственных органов или должностных лиц.

Такое общество, как правило, характеризуется правовой активностью своих граждан, которые широко используют предоставленные ему права и свободы в экономической, политической и социальной сферах. Благодаря такой активности граждане обеспечивают себя и общество необходимыми материальными и духовными благами, создают необходимые условия для эффективного действия политико-правовых сфер общества. При этом каждый гражданин обладает глубокими правовыми знаниями, имеет возможность получать квалифицированную помощь и активно борется с правонарушениями, допускаемыми другими лицами. Правовая культура предполагает правовую грамотность должностных лиц и граждан, умение и навыки пользоваться законами в практической жизни, высокую степень уважения, авторитета права, атмосферу законопослушания личности, внутреннюю потребность к соблюдению закона и социально-правовой активности [10, 144].

Правовая культура формируется под воздействием духовных, социальных, политических, экономических особенностей общества, состояния правовых взглядов и приоритетов общества, уровня развития его правовых институтов, а также под влиянием качества правового образования, эффективности деятельности правозащитных организаций.

На уровень правовой культуры, правового воспитания оказывают большое и не всегда позитивное влияние средства массовой информации.

Свобода слова – несомненное благо, реализующее свободу как ценность. Но в обществе, в котором нет должного представления об истинном содержании ценностей, свобода связывается скорее со своеволием, а свобода слова нередко приобретает манипулятивный характер. Это чревато тяжелыми последствиями, так как именно СМИ оказывают сильнейшее влияние на общественное сознание. Поэтому законы о свободах слова, печати должны предусматривать не только устранение ограничений для них, а и устанавливать ограничения, основанные на ясном и ответственном понимании свободы, не допускающем ее подмены суррогатами, манипуляцией сознанием и его развратом во всех его видах. Свобода слова как условие формирования сознания, в том числе и правового, не может использоваться в законном порядке, скажем, для унижения человека, этноса, расы и т. д. В этом отношении не потеряли актуальности высказывания Бориса Николаевича Чичерина, который в конце XIX столетия говорил о том, что малообразованная, разнузданная российская печать, являющаяся «вместилищем непереваренных мыслей, пошлых страстей, скандалов и клеветы», умственно развращает общество и «составляет самое больное место русского общества» [5, 125-126].

Правовая культура в современном государственно организованном обществе зависит в субъективном плане от: повышения общей и правовой культуры отдельных граждан и их объединений, их правового и морального сознания, утверждения социальной справедливости, совершенствования законодательства; профилактики правонарушений и, прежде всего, преступлений; упрочения законности и правопорядка, государственной дисциплины; уважения и всемерной защиты прав личности; массового просвещения и правового воспитания населения; подготовки высококвалифицированных кадров юристов; продуманного проведения правовой реформы и т. д. Однако имеется, как представляется, зависимость правовой культуры и от материальных (экономических) условий жизни общества и составляющих его групп, индивидов, которая может иметь решающее значение для ее повышения или, наоборот, понижения [9, 496].

Подводя некоторый итог изложенному, можно констатировать, что:

- правовое сознание и правовая культура отражают юридическую действительность и определяют в государстве уровень правотворчества, качество законодательства на всех его уровнях, а также состояние правоприменения, правопорядка, и качество деятельности правоохранительных органов;
- правовое сознание и правовая культура оказывают непосредственное воздействие на процесс правореализации, при этом могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на юридическую действительность;
- правовое сознание и правовая культура имеют нормативно-правовое значение для участников общественных отношений, они непосредственно воздействует на результат их поведения;
- правовое сознание и правовая культура присущи всем субъектам правоотношений как индивидуальным, так и коллективным, например личности и обществу в целом;
- низкий уровень правового сознания и правовой культуры является негативным фактором, который приводит к правовому нигилизму, правовому инфантилизму, что, в конечном счете, деструктивно воздействует на правовые отношения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что категории правовое сознание и правовая культура являются неотъемлемой частью механизма правового регулирования, в том числе и механизма административно-правового регулирования, и могут быть выделены в его структуре, либо самостоятельно, либо в структурной его части, объединяющей в себе отношения связанные с реализацией правовых норм.

Список литературы:

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2002.
2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М., 2000.
3. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М., 2009.
4. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М., 2011.
5. Воспоминания Бориса Николаевича Чичерина. Земство и Московская Дума. – М., 1994.
6. Ильин И. А. О правосознании. Собр. соч. Т. 1. – М., 1993.
7. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. – М., 2009.
8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. – М.: Норма, 2002.
9. Сырых В. М. Проблемы теории государства и права. – М., 2008.
10. Сырых В. М. Теория государства и права. – М., 2007.

References:

1. Alekseev S. S. *Ascent to Law. Searches and Solutions* [Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya]. Moscow: 2002.
2. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the Russian Federation* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2000.
3. Vengerov A. B. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2009.
4. Vengerov A. B. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2011.
5. *Memories of Boris Nikolaevich Chicherin. Zemstvo and Moscow Duma* [Vospominaniya Borisa Nikolaevicha Chicherina. Zemstvo i Moskovskaya Duma]. Moscow: 1994.
6. Il'in I. A. *About Legal Consciousness. Collected Works* [O pravosoznanii. Sobr. soch.]. Vol. 1, Moscow: 1993.
7. Kerimov D. A. *Methodology of Law: Subject-matter, Functions and Issues of the Philosophy of Law* [Metodologiya prava: Predmet, funktsii, problemy filosofii prava]. Moscow: 2009.

8. Starilov Yu. N. *Course of General Administrative Law* [Kurs obshchego administrativnogo prava]. Moscow: Norma, 2002.
9. Syrykh V. M. *Problems in the Theory of State and Law* [Problemy teorii gosudarstva i prava]. Moscow: 2008.
10. Syrykh V. M. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2007.