
**В ПОИСКАХ СУЩНОСТИ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА:
К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ СОВРЕМЕННОЙ
КОНЦЕПЦИИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ**

М.В. Немыгина

Кафедра теории и истории государства и права
Российский университет дружбы народов

В.К. Нехайчик

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье обосновывается необходимость пересмотра господствующей парадигмы сущности современного административного права России. В ее теоретической интерпретации предлагается исходить из широкого социологического подхода. На основе анализа различных концепций в отечественном и зарубежном административном праве предлагается новый теоретический подход к сущности административного права и к содержанию механизма административно-правового воздействия.

Ключевые слова: сущность, функции, система, современное административное право, механизм административно-правового воздействия.

Слом старой системы государственного управления, а также произошедшие изменения за последние годы в законодательстве обнажили новые проблемы современного правопонимания и практики применения нормативных правовых актов. Все это обусловило необходимость возвращения в современных научных изысканиях к вопросам о сущности права, его природе и его главного назначения.

В биографической статье о русском философе и правоведе Н.Н. Алексееве к репринтному изданию его книги «Основы философии права» Г.Г. Бернацкий и В.Г. Соболев пишут, что период социально-политического кризиса всегда составлял передовую мысль науки, в том числе юридической, задумываться о дальнейших путях развития российского государства. В этот период важность вопроса о способах управления обществом в новых условиях, *о правовых механизмах* осуществления государственной власти приводит к необходимости осмыслить и самую сущность, природу права [1. С. 8].

Пересмотр сущности (природы) административного права в современной юридической науке связывают с новыми подходами в правопонимании. О не-

обходимости новых подходов к пониманию права и их значении для юридической практики пишут ученые — теоретики права. Так, например, В.В. Лазарев главную причину такого поиска видит в том, что старое понимание права перестало «работать». В связи с этим ученым предлагается еще раз пересмотреть уже известное многообразие методологических подходов в изучении сущности, природы права с целью прийти к единому пониманию права для практического использования в новых условиях [11. С. 101–102].

Первые приближения в современных исследованиях сущности административного права позволяют констатировать, что мы по-прежнему в качестве основной и единственной его функции рассматриваем правовое регулирование, а узконормативный подход является основным подходом в ее изучении.

В этой связи, безусловно, следует поддержать мнение Ю.А. Тихомирова о том, что сегодня невозможно удержаться в регулятивных рамках права, рассматривая в качестве основной функции функцию административно-правового регулирования [16. С. 25–31].

В.Г. Тарасенко по этому поводу прямо пишет, что должно быть пересмотрено определение права как регулятора общественных отношений [15. С. 118].

Необходимо отметить, что современные методологические работы ученых по философии и теории права все чаще рекомендуют использовать в научных изысканиях более широкий подход (взгляд) в исследованиях природы и сущности всего права и его отдельных отраслей.

В настоящее время особенно перспективным для развития юридической науки могло бы стать социологическое правопонимание [12. С. 106–107].

Сторонники широкого понимания права, представляющие социологический подход, указывают на необходимость рассмотрения его в «действии», ориентируются на «живую практику». Социологический подход в исследовании права, в отличие от нормативного, рассматривает право в процессе применения как правовую деятельность субъектов правоотношений, а не как «застывшую» совокупность норм. По мнению известного не только в России, но и в Европе социолога М.М. Ковалевского, социология подходит к праву с точки зрения методов социальной статистики и социальной динамики [18. С. 58].

О необходимости социологического подхода к праву первым в России заявил С.А. Муромцев. По его утверждению, право представляет совокупность юридических отношений, а не юридических норм. Позиции С.А. Муромцева придерживался и противник позитивизма в юриспруденции Б.А. Кистяковский. Он отмечал, что важнейшим признаком права выступает его осуществление, воплощение в жизнь, реализация «в виде социального факта» [18. С. 58, 63–64].

В связи с этим нам представляется интересной логика представителей данного направления для целей исследования механизма административно-правового воздействия. Так, видный венгерский юрист, директор Института социологических исследований, академик Кальман Кульчар в своей книге «Основы социологии права» писал, что регулирующие административную деятельность нормы в принципе ничем не отличаются от норм других отраслей права,

поэтому административная деятельность представляет собой правоприменительную деятельность. Это положение является само собой разумеющимся. И суд и административный орган осуществляют правоприменительную деятельность [10. С. 193–194].

Примером широкого использования социологического подхода в научных изысканиях по административному праву в советский период могут служить работы В.А. Юсупова. Он был первым, кто преодолел довлеющее влияние узко-нормативного подхода в науке советского административного права. Так, в своей монографии «Теория административного права», давая понятие советскому административному праву, ученый определяет его как систему общественных отношений, выражающих управленческую волю. Эти отношения, по его мнению, создают устойчивые системы связей (юридические формы) [19. С. 18].

Столкновение нормативного и социологического подходов в правопонимании привели к осознанию необходимости дальнейшего поиска истины и возможного сближения различных позиций во взглядах на сущность права, а также к новым изысканиям в изучении механизмов правового регулирования и правового воздействия.

То, что механизмы правового регулирования и правового воздействия в современной науке административного права изучены недостаточно, отмечают многие ученые. Исследования ограничиваются в основном обоснованиями в необходимости их разработки, элементарным составом механизма административно-правового регулирования, некоторыми моментами по поводу их понятий и соотношением по поводу того, какое из них уже, а какое шире.

Понятия «механизм административно-правового регулирования» и «механизм административно-правового воздействия» наукой административного права чаще рассматриваются как равные либо как первое шире второго. Менее всего «механизм административно-правового воздействия» рассматривают с позиции широкого подхода, когда в него включают и «механизм административно-правового регулирования».

Так, В.Д. Плесовских считает, что административно-правовое воздействие является видом правового воздействия, а механизм административно-правового регулирования представляет собой составную часть механизма административно-правового воздействия и механизма правового регулирования [13. С. 51].

О более широком понимании административно-правового воздействия, в состав которого следует включать не только рассматриваемый юридической наукой механизм правового (административно-правового) регулирования, но и иные правовые средства (механизмы), пишут И.И. Веремеенко и А.И. Бобылев [3. С. 104; 4. С. 49–52].

Отмечая важность исследования механизма административно-правового воздействия на общественные отношения как для познания самого содержания административного права, так и его связей с социальной действительностью, А.П. Шергин предлагает вновь вернуться к проблеме механизма административно-правового регулирования, которая, по его мнению, не получила достойного внима-

ния в юридической науке. Саму же проблему правового регулирования ученые относят к фундаментальным проблемам юридической науки [17. С. 102].

О полноценности развития механизма административно-правового регулирования и необходимости создания в современных условиях эффективных судебных и внесудебных механизмов (механизма административной юстиции) пишет профессор А.Б. Зеленцов [6. С. 15–17].

О необходимости формирования механизмов правоприменения и правореализации заявляли многие ученые, в том числе и в науке административного права. Однако проблема воздействия права вообще и административного права в частности в основном всегда рассматривалась через призму правового регулирования тех или иных общественных отношений (например, государственно-управленческих). Именно это обстоятельство, как нам представляется, не позволило проблеме правового воздействия вывести на должный уровень и выявить его содержание. Содержание же механизма административно-правового воздействия, на наш взгляд, позволяет глубже проникнуть в структуру административного права и глубже понять его сущность, поскольку позволяет усмотреть их связь. По нашему мнению, эта связь может усматриваться именно в содержании обоих названных явлений, а именно сущности административного права (его сути, основы) и механизма административно-правового воздействия, представляющего «мотор» и «ядро» воздействия всей отрасли административного права. Как отмечает в этой связи В.А. Юсупов, «содержание может быть охарактеризовано как определенным образом конкретизированная сущность права», поэтому «социальная природа и сущность административного права конкретизируются в его содержании» [19. С. 19].

Попытки наполнить механизм правового и административно-правового воздействия определенным содержанием предпринимались учеными-юристами в разные периоды развития российской юридической науки, в том числе и науки административного права.

Так, еще в 1978 г. Ю.М. Козлов писал, что в механизме административно-правового воздействия на общественные отношения выделяются две линии: *главная* — направленная на регулирование отношений, связанных с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, и *вспомогательная* — направленная на регулирование тех сторон внутриорганизационной деятельности иных государственных органов, которые носят управленческий характер, или на иные управленческие отношения [8. С. 66].

В последующем идея двух линий претерпела некоторую коррекцию. Она была трансформирована в концепцию о двух функциях (формах) внешней правовой и внутриорганизационной деятельности административно-правового воздействия. Воспринятая большинством ученых-административистов, поддерживаемая теорией права идея названных двух функций административно-правового воздействия просуществовала в теории административного права практически до сегодняшних дней.

При этом необходимо отметить, что вопрос об организационной (внутри-организационной) стороне в административно-правовом воздействии почти всегда оставался за пределами исследований науки административного права, по причине все того же довлеющего узконормативного подхода. На этом основании считалось, что внутриорганизационная деятельность в административно-правовом воздействии является предметом исследования науки государственного управления.

Сегодня все чаще высказываются мнения ученых о том, что подразделение функций права на внешние и внутренние не представляются глубокими по содержанию. В.Г. Тарасенко в связи с этим полагает, что право выполняет, прежде всего, два вида деятельности, которые необходимо разграничить, — организационную деятельность и регулятивную с превалированием первой. Одно регулирование, по мнению автора, не охватывает и не может охватить весь спектр влияния или жизни права, его социального назначения [15. С. 118].

Социологический подход в исследовании сущности права все больше убеждает нас в том, что функция правового регулирования, она же регулятивная функция, не является единственной и главенствующей функцией права, в том числе для отрасли административного права. И, как пишут в этой связи В.Н. Кудрявцев и В.П. Казимирчук, «преувеличенное значение регулятивной функции было господствующим в определенный период, а именно в эпоху административно-командной системы». Дополняя и развивая характеристики права, вышеназванные ученые также отмечают, что право, наряду с его специфическими свойствами нормативности, обязательностью и определенностью предписания, должно выполнять роль организующего фактора [7. С. 67, 70].

Как уже было сказано выше, широкий подход в исследовании сущности права позволяет больше внимания уделить осуществлению, воплощению в жизнь, реализации правовых установлений.

Говоря о реализации права в государственно-управленческих отношениях, мы естественным образом соотносим ее с правоприменительной деятельностью государственных органов и их служащих, требующей в каждом отдельном случае соответствующих механизмов административно-правового воздействия и определенной организующей функции. Раскрывая механизм применения права, В.А. Юсупов, например, писал, что правоприменительная деятельность во всех случаях отражает целенаправленное воздействие исполнительно-распорядительных органов на процесс социально-экономического развития общества. Здесь же ученый акцентирует внимание на том, что особенность правоприменительной деятельности исполнительно-распорядительных органов состоит в том, что она тесно переплетается с чисто правовыми и организационными действиями [20. С. 8–11].

Изучение проблем механизма административно-правового воздействия позволяет акцентировать внимание как раз на организационной стороне вопроса. Важность организующих действий в механизме применения права и роли в нем субъекта-правоприменителя отмечают многие исследователи данных отношений.

Так, Ф.А. Григорьев и А.Д. Черкасов, говоря о правоприменительной деятельности в административно-правовых отношениях, отмечают ее особую форму реализации права, отличающуюся от соблюдения, исполнения и использования, которая характеризуется как организующая властная деятельность государства [6. С. 455].

В этой связи Ю.Н. Стариков также отмечает, что административное право связано с правовым механизмом организации и функционирования самого государства и его органов [14. С. 74].

Говоря о зарубежном опыте исследования проблем механизмов административно-правового регулирования (воздействия), можно привести пример административно-правовой науки Китая, где механизм административного права рассматривается его составной частью и структурой, а также принципом его реализации. Китайский ученый Ло Хаоцай выделяет в механизме административного права несколько механизмов, включая законодательный механизм, механизм исполнения законов, судебный механизм, механизм соблюдения законов и механизм правового контроля [21. С. 199]. Примечательно, что к звеньям административного права Китая Ло Хаоцай относит: административное законодательство, административное правоисполнение, а также судебный надзор [21. С. 36]. И все же китайский ученый Ло Хаоцай сетует на то, что проблемы механизма административного права в их стране так и не могут пока привлечь к себе должного внимания.

Все вышесказанное позволяет прийти к выводу, что пересмотр глубинных основ сущности административного права, с учетом ее широкого социологического правопонимания, дает нам возможность выйти за рамки узконормативного подхода, ограничивающего административное право только одной основной функцией правового регулирования. С помощью широкого социологического подхода в исследовании сущности права, а также использования нормативного и системно-функционального подхода и метода через содержание механизма административно-правового воздействия представляется возможность комплексно взглянуть на проблемы современного административного права. Развитие же идеи внутриорганизационных отношений и экстраполяция ее на внешнее воздействие позволяет увидеть в механизме административно-правового воздействия две его формы (два подмеханизма): механизм административно-правового регулирования и механизм административно-правовой организации.

Изучение механизма административно-правового воздействия, на наш взгляд, относится не только, как было отмечено, к фундаментальным, но и к сущностным проблемам административного права, поскольку напрямую взаимосвязано со всеми его сущностными характеристиками, к которым относятся функции, предмет и метод отрасли, его система, цели, принципы, источники и др. Механизм административно-правового воздействия позволяет глубже познать его функциональную природу, моделировать новые системы и структуру современного административного права с учетом новых потребностей государственно-управленческой практики.

С учетом изложенного, а также на основании новых подходов в правопонимании и методов исследования сущности современного административного права, в том числе сравнительно-правовых и системно-функциональных исследований, нами предпринимается попытка заявить об авторской концепции нового содержания механизма административно-правового воздействия.

Так, можно предложить механизм административно-правового регулирования рассматривать в составе механизма административно-правового воздействия как статическую его сторону или форму, представляющую его регламентированную возможность. Другую же, динамическую сторону или форму механизма административно-правового воздействия, направленную на реализацию и правоприменение, предлагается отражать двумя самостоятельными механизмами: административно-правового исполнения и административно-правовой защиты, которые вместе составляют единый механизм административно-правовой организации (административного правоприменения) или реализации нормативных положений. Такой подход вполне соответствует, на наш взгляд, более широкому правопониманию, а также законодательно установленным в Российской Федерации ветвям власти и основным трем функциям административного права: праворегулирующей, правоисполнительной и правозащитной.

С учетом вышепредложенных новаций и концепции механизма административно-правового воздействия можно, на наш взгляд, систему современного административного права также привести в соответствие с предложенными его функциями: праворегулирующей, правоисполнительной и правозащитной.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алексеев Н.Н.* Основы философии права. — СПб.: Изд-во «Лань», 1999.
- [2] *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования. — М., 1966.
- [3] *Бобылев А.И.* Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 104–109.
- [4] *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — В 2 ч. — М., 1981, 1982.
- [5] *Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д.* Применение права как особая форма его реализации // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002.
- [6] *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. — Изд. 2-е., испр. и доп. — М.: РУДН, 2009.
- [7] *Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н.* Современная социология права: Учебник для вузов. — М.: Юристъ, 1995.
- [8] *Козлов Ю.М.* Сущность советского административного права // Советское административное право. Государственное управление и административное право. — М., 1978.
- [9] *Комаров С.А.* Механизм правового воздействия // Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. — Т. 2. Теория права. — М., 1998.
- [10] *Кульчар К.* Основы социологии права / Под общ. ред. В.П. Казимирчука. — М.: «Прогресс», 1981.
- [11] *Лазарев В.В.* Подходы к пониманию права и значение для юридической практики. Теория права и государства: Учебник. — М., 2001.

- [12] *Немытина М.В.* Проблемы современного правопонимания // Современные методы исследования в правоведении / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — Саратов: СЮИ МВД России, 2007.
- [13] *Плесовских В.Д.* Правовые и научные проблемы порядка управления в России. — Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2000.
- [14] *Стариков Ю.Н.* Публичное право и административное право. Природа и объем административного права // *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002.
- [15] *Тарасенко В.Г.* Постулаты права. — М.: Издательский Дом «Городец», 2009.
- [16] *Тихомиров Ю.А.* Природа и система административного права. Административное право и процесс: полный курс. — 2-е изд., доп. и перераб. — М., 2005.
- [17] *Шергин А.П.* Концепция механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.
- [18] *Юридическая социология: Учебник для вузов.* — М., 2000.
- [19] *Юсунов В.А.* Теория административного права. — М., 1985.
- [20] *Юсунов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. — М.: Юрид. лит., 1979.
- [21] *Ло Хаоцай* Очерки современного административного права Китая: Пер. с кит. В.В. Жигулевой, Б.Я. Надточенко / Под ред. А.А. Демина. — М.: Книгодел, 2010.

**IN THE SEARCH OF CONTEMPORARY ADMINISTRATIVE
LAW ESSENCE: ON THE FORMATION OF THE MODERN
CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW
IMPACT MECHANISM IN RUSSIA**

M.V. Nemytina

The Department of Legal Theory and History
Peoples' Friendship University of Russia

V.K. Nekhaichik

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article gives reasons for revision of the dominating paradigm of the contemporary administrative law essence in Russia. Its theoretical interpretation derives from a broader sociological approach. The article brings forth a new theoretical approach to the essence of administrative law and to the essence of the mechanism of administrative law impact.

Key words: essence, functions, system, contemporary administrative law, mechanism of administrative influence.