

РОЛЬ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ

Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье проведен анализ категории «правосознание» и исследовано влияние системы административного законодательства на формирование развитого правосознания в России. Характеризуя содержание правосознания, авторы отмечают, что развитое правосознание находит свое воплощение не просто во внешне правомерном поведении членов общества, а в поведении, основанном на осознании важности и необходимости права, убеждения в его справедливости и ценности.

Авторы указывают на деление правосознания на типы, в основе которого лежат смыслообразующие идеи, и говорят о существовании четырех основных типов правосознания: конституционного, административного, уголовного и гражданского. При этом административное правосознание воплощает в себе базовые идеи, убеждения, ценности, цели, понятия, относящиеся к сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти и соответствующих государственных органов (их должностных лиц), сфере охраны правопорядка, а также сфере осуществления административного судопроизводства.

Авторы подчеркивают, что для формирования развитого позитивного административного правосознания важны такие характеристики административного законодательства, как системность, стабильность, эффективность, логичность и непротиворечивость правовых норм, а также последующее единообразие правоприменения.

Выделен ряд системообразующих проблем, затрудняющих формирование развитого позитивного правосознания. Во-первых, это ситуационность и нестабильность административного законодательства в целом и Кодекса РФ об административных правонарушениях в частности. Во-вторых, личная ответственность субъектов административно-правовых отношений за состояние законности и правопорядка в государстве. В-третьих, обилие административных регламентов, смещающих акцент на техническую, а не содержательную составляющую процесса применения права. В-четвертых, дисбаланс интересов личности и государства. В связи с этим в статье предложены некоторые направления развития и систематизации административного законодательства.

Ключевые слова: правосознание, типы правосознания, система административного законодательства.

На сегодняшний день человек потребляет огромное количество информации, и ни для кого не секрет, что постоянный информационный поток затрудняет ее адекватное восприятие и размывает общечеловеческие ценности и жизненные ориентиры, создаваемые обществом не одну сотню лет. Под воздействием внешней информационной среды формируется и воспитывается современная личность и ее сознание, в том числе правовое сознание (правосознание). «Вольно или невольно человек, привлекая правовые, нравственные, религиозные, политические и т.п. критерии, дает сравнительную оценку прошлой и настоящей правовой жизни, высказы-

вает свое отношение к перспективам ее совершенствования» [5]. Выработка и позитивное содержательное наполнение таких критериев, уважительное отношение к закону, правам и свободам других лиц – ключевые направления правового воспитания личности.

Еще в 70-х гг. прошлого столетия правосознание считалось одной из ключевых проблем юридической науки, исследование которой давало возможность показать деятельность классов, социальных групп, индивидов в сфере права, их ценности и установки, истоки и механизмы правомерного и противоправного поведения, пути и формы целенаправленного правового воспитания членов

социалистического общества, формирования юридической культуры [3]. Но и сейчас этот вопрос обладает высокой степенью актуальности, поскольку правосознание как форма общественного сознания определяет приоритеты дальнейшего развития общества (его отдельных групп) и оказывает прямое влияние на гражданскую активность личности. Это обусловлено и тем, что незрелое, неразвитое правосознание порождает такие отрицательные явления, как правовой инфантилизм (неформированное, «детское» правосознание), правовой нигилизм (осознанное игнорирование требований, определенных правовыми нормами), перерожденное правосознание (сознательное отрицание закона, проявляющееся в преступных действиях) и т.д. Это – противоположности развитого позитивного правосознания.

Правосознание – это сложная и многогранная теоретическая категория, имеющая огромное значение, так как уровень правосознания определяет мотивы поведения людей и в итоге выражается в конкретном поведении, в действиях. Коротко правосознание определяется как понимание права, совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей как к действующему, так и к желаемому праву. Правосознание не равно компетентность и профессионализм, не равно знание закона, не равно правомерное поведение [2]. Между тем, следует подчеркнуть, что правосознание – категория не статичная, следовательно, оно формируется и изменяется в течение всей жизни человека, в том числе, в процессе приобретения профессиональных навыков, опыта применения правовых норм (например, участие в судебных спорах, обращение в государственные органы за защитой нарушенных прав) и просто в результате получения жизненного опыта.

Другое, очень удачное, на наш взгляд, определение предлагает Н. Л. Гранат: правосознание – это форма человеческого сознания, представляющего собой отражение правовой реальности, совокупность знаний, представлений, мыслей, убеждений и чувств, возникающих у индивидуума, группы лиц или всего общества по отношению к действующему праву и к правовой реальности [1].

Правосознание выступает основой правовой культуры и является ее элементом («правовая культура» – более широкое понятие, включающее в себя знание и понимание пра-

вовых норм, развитие правового мышления, правовых установок, идей, взглядов и убеждений, а кроме того, в отличие от правосознания, включающее в себя также и конкретное правомерное или неправомерное поведение).

Правосознание выражается в конечном итоге в безупречном соблюдении правовых норм. Но было бы ошибкой приравнивать правосознание к законопослушному поведению, хотя, безусловно, прямая корреляция здесь есть. Развитое правосознание предполагает, что формальная необходимость выполнять закон перерастает у личности во внутреннюю потребность соотносить свои действия с нормами права. Следовательно, развитое правосознание находит свое воплощение не только во внешне правомерном поведении членов общества, а в поведении, основанном на осознании важности и необходимости права, убеждения в его справедливости и ценности.

Очень интересно в этом ключе исследование вопросов отношения к судебной власти и принципу разделения властей судьей Конституционного Суда РФ, проведенное Ю. Б. Фогельсоном [8]. В результате глубокого и вдумчивого анализа автор делает нелицеприятный вывод о невысоком уровне правосознания судей высших судов. Аргументация автора строится на том, что судьи Конституционного Суда РФ принимают решения, но не принимают в необходимых случаях мер по их исполнению, ссылаясь на принцип разделения властей и на то, что данный вопрос выходит за рамки их компетенции. То есть, отмечает автор, судьи не заботятся о фактическом исполнении решений Конституционного Суда РФ и реальном верховенстве закона, более того, «сводят к минимуму практику приема определений, в которых содержится требование о необходимости пересмотра дела заявителя» (выдержка из информационно-аналитического отчета об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 году). Автор прямо говорит о том, что установки правосознания судей рекомендуют им оставаться в формально-юридической парадигме представлений о жизни правовой системы, а сами судьи не берут на себя ответственность за реальный режим законности в стране.

Исходя из анализа понятия «правосознание» и его признаков, проведенного

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

Л. А. Чикиным, целесообразно отметить следующие определяющие признаки и характеристики правосознания:

- это особая форма человеческого сознания, то есть знания, мышление, а также чувства и эмоции;
- оно порождается объективными условиями жизни людей;
- неразрывно связано с мировоззрением, жизненными установками личности и общества;
- оно определяет мотивы поведения;
- тесно связано с национальными особенностями и нормами обычного права [9].

Для того чтобы глубже изучить такую сложную категорию, как правосознание, целесообразно исследовать его внутреннюю структуру и виды.

Структура правосознания включает в себя два типа компонентов: идеологические (знания, идеи, концепции) и психологические (чувства, оценка, мотивы). Аналогичным образом, по утверждению М. Ю. Осипова, механизм формирования правосознания (общие факторы) включает в себя:

- идеологические элементы: обнаружение нормативных правовых актов и международных договоров; восприятие правовой информации и формирование соответствующих знаний и представлений о действующем праве и правовой реальности;
- психологические элементы: осознание ценности права, анализ полученной правовой информации с целью выявления в этой информации положений, обеспечивающих свободу субъекту права, а также порядок и справедливость; оценка значимости данных положений для индивидуума; формирование соответствующего отношения к действующему праву, к деятельности по толкованию норм права, к своим правам и обязанностям и к правам и обязанностям других субъектов права; осознание необходимости соблюдать нормы права или стремление игнорировать правовые предписания при каждом удобном случае, и воплощение этого элемента в поведении субъекта права [4].

Правосознание можно классифицировать по различным основаниям: по субъектам – индивидуальное, групповое и общественное; по уровню – обыденное, профессиональное, научное.

Пристального внимания заслуживает исследование типов правосознания, проведен-

ное О. А. Строевой [7]. Согласно ее концепции, тип правосознания – это качественное состояние правосознания, определяемое прежде всего его внутренними факторами и самой природой. Суть деления правосознания на типы заключается в том, что в праве существует комплекс базовых норм, призванных обеспечить развитие права, и в основе деления правосознания на типы лежат смыслообразующие идеи. Исходя из этого автор говорит о существовании четырех основных типов правосознания: конституционного, административного, уголовного и гражданского.

Очень кратко охарактеризуем названные типы.

Конституционное правосознание воплощает в себе базовые идеи, убеждения, ценности, цели, понятия, относящиеся к важнейшим областям жизнедеятельности общества и государства и отражающиеся в конституционных правовых нормах. Базовые представления и идеи, лежащие в основе конституционного правосознания, закладываются в основу уголовного, гражданского и административного типов правосознания.

Уголовное правосознание – это знания, представления, оценочные отношения к уголовному праву, выражающиеся в чувстве справедливости, привычке к законности, равноправию и свободе, неприятию произвола и беззакония, стремлении к восстановлению нарушенного права.

Специфика гражданского правосознания связана с такими неотъемлемыми атрибутами гражданских правоотношений, как договорные отношения, частная собственность, экономическая свобода, свобода предпринимательской деятельности, равноправие и защищенность субъектов рыночной системы.

В рамках административного правосознания лежат такие ключевые понятия и теории, как законность и правопорядок, роль и сущность государственной власти и ее границы, а также моральное осуждение определенных деяний и восстановление правопорядка. Административное правосознание отражает роль государства, государственных органов, исполнительной власти, государственных служащих в публичных и властных правоотношениях.

Таким образом, переходя от общего анализа категории «правосознание» к роли современного административного законодательства в формировании правосознания,

подчеркнем, что административное правосознание воплощает в себе базовые идеи, убеждения, ценности, цели, понятия, относящиеся к сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти и соответствующих государственных органов (их должностных лиц), сфере охраны правопорядка, а также сфере осуществления административного судопроизводства.

Исходя из вышеизложенного возникает вопрос, как соотносятся административное законодательство и административное правосознание? И какую роль играет административное законодательство в становлении и формировании правосознания? Административное правосознание воплощается в содержании административно-правовых норм и дальнейшем отношении к их содержанию. В свою очередь административно-правовые нормы входят в систему административного законодательства. Получаем взаимное влияние этих категорий друг на друга: законодательство – это основа формирования правосознания, а правосознание – это оценка законов.

Представляется, что в этой связи для формирования развитого позитивного правосознания (понимаемого как глубокое убеждение в ценности права и внутренней потребности соотносить свои действия с правовыми нормами) важны такие характеристики административного законодательства, как системность, стабильность, эффективность, логичность и непротиворечивость правовых норм, а также последующее единообразие правоприменения.

Отличительный признак административного законодательства – его подвижность, которая обусловлена практически ежедневным ростом числа принимаемых, изменяемых и дополняемых административных нормативных правовых актов (различного уровня) и частыми изменениями в структуре органов государственного управления. Нестабильность административного законодательства порождает системообразующие проблемы, затрудняющие формирование развитого правосознания. Обозначим некоторые из них.

Во-первых, административное законодательство страдает ситуационностью и нестабильностью, КоАП РФ подвергается частой и бурной критике различными авторами: частое внесение изменений, «мертвые» статьи, обилие санкций и т.д., что напрямую отражается

на формировании позитивного правосознания, поскольку не гарантирует стабильности соответствующих административно-правовых норм.

Кроме того, многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, входящие в источники административного права и иногда подменяющие собой законы, вносят в систему законодательства хаос и бессистемность. Все это дискредитирует стабильность административного законодательства, что не может не сказаться на правосознании граждан.

И вообще непонятно: КоАП РФ – это источник административного или административно-процессуального законодательства? Сам КоАП РФ говорит, что он источник законодательства об административных правонарушениях. Но при этом в Конституции РФ вообще не выделен такой вид законодательства, в ней названы только административное и административно-процессуальное законодательство.

Ю. Н. Стариков говорит о том, что целесообразно убрать институт административной ответственности из общей части административного права и называет это реальной перспективой развития законодательства об административных правонарушениях. То есть то, что мы и большинство людей привыкли считать административным правом (законодательством) – на самом деле таковым не является. «Наверное в будущем система и структура административного права будет другой, без включения в нее административно-деликтного права (административная ответственность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях)», – пишет Ю. Н. Стариков [6]. Также он предлагает убрать административные правонарушения из компетенции регионального законодателя, оставить только КоАП РФ.

Во-вторых, необходимо сделать важным вывод относительно отдельных категорий лиц – субъектов административно-правовых отношений (представителей государственных и муниципальных органов власти, судей). Понимание их правосознания должно быть еще глубже, многослойнее, чем у обычных граждан, сопряжено с личной ответственностью этих лиц за состояние законности и правопорядка в государстве. К сожалению, указанные субъекты зачастую остаются в рамках регламентов о своей деятельности или даже нару-

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

шают их, не выдвигают дополнительные инициативы и не берут на себя ответственность за реальное повышение качества сферы государственного управления. Например, ремонт дорог в осенние или весенние периоды в дождливое время, перенаправление обращений граждан из инстанции в инстанцию и искусственное затягивание рассмотрения таких обращений. С точки зрения простых граждан, подобные ситуации кажутся абсурдными, что оказывает негативное влияние на отношение к государственным органам и соответствующим должностным лицам.

В-третьих, в последнее время резко выросло количество принятых административных регламентов. Регламенты детально прописывают административные процедуры. У исполнителя (государственного служащего), работающего строго по регламенту, акцент в работе смещается на техническую составляющую процесса, то есть главным становится соответствие действий регламенту (формально-юридический подход), а не смыслу и сути права, правовых норм и в конечном итоге службе интересам и защите прав граждан. Есть риск, что применение права превратится в техническое действие. А для развития позитивного правосознания необходимо всегда держать в фокусе смысл, дух права. Правовой принцип, идея защиты прав граждан важнее точного соблюдения процедур. А когда процедурные моменты важнее, чем решения по существу, – это проявление правового нигилизма.

В-четвертых, существует дисбаланс интересов личности и государства. Цель административного права – реализация и защита прав и свобод личности. Все административные правовые нормы в конечном итоге должны быть направлены на это, даже материальные нормы, определяющие основы организации исполнительной власти. То есть все для того, чтобы гражданам было удобно. Государство для граждан, а не наоборот. Фактически получается прямо противоположное. Примером могут служить проведение пенсионной реформы и увеличение пенсионного возраста с целью сокращения расходов на пенсионные выплаты.

Подводя итог, отметим, что для формирования позитивного правосознания необходимо:

- совершенствование содержания и конструкции системы административного права.

Повышение уровня правосознания возможно, в числе прочего, за счет систематизации административного законодательства. Пока не будет стройной внутренне согласованной системы законодательства, не будет развитого правосознания и, следовательно, желания исполнять закон и не нарушать его;

- принятие и дальнейшая оценка административного законодательства в смысле его социальной полезности и эффективности;
- восприятие необходимости, важности правомерного поведения, соблюдения законности и правопорядка, а также уважения законных прав и свобод других лиц, в том числе и со стороны представителей государственных и муниципальных органов власти, судей.

К сожалению, обновление и изменение законодательства сами по себе не означают перестройку общественных отношений и повышения уровня правосознания. Нужна единая концепция развития административного законодательства, идеальная модель, с которой можно сверяться, оценивать законодательство и правоприменение относительно этой модели и выбирать линию поведения, выбирать способы решения правовых конфликтов.

Литература

1. Гранат, Н. Л. Правовое воспитание: понятие, методы и формы его осуществления / Н. Л. Гранат // *Общая теория права: в 3-х т.* – М., 2007. – Т. 3. – 698 с.
2. Комаров, С. А. Теория государства и права: учебник / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М., 2001. – 448 с.
3. Лукашева, Е. А. Правосознание и законность в социалистическом обществе (идеологические и социально-психологические факторы обеспечения законности): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / Е. А. Лукашева. – М., 1973. – 29 с.
4. Осипов, М. Ю. Основные факторы, влияющие на правосознание и правомерное поведение / М. Ю. Осипов // *Юридические записки.* – 2013. – № 1. – С. 9–16.
5. Рыбаков, В. А. Правосознание: к вопросу о понятии / В. А. Рыбаков // *Вестник Омского университета. Серия «Право».* – 2015. – № 3 (44). – С. 23–28.
6. Стариков, Ю. Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях: предпосылки, возможности и перспективы / Ю. Н. Стариков // *Правопорядок:*

история, теория и практика. – 2015. – № 1(4). – С. 20–27.

7. Строева, О. А. Типологические свойства правосознания / О. А. Строева // Юридический мир. – 2014. – № 4. – С. 62–67.

8. Фогельсон, Ю. Б. Правосознание российских судей и его отражение в судебной

практике высших судов / Ю. Б. Фогельсон // Закон. – 2018. – № 1. – С. 108–126.

9. Чикин, Л. А. Особенности формирования правосознания в России / Л. А. Чикин // Вестник Северного (арктического) федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 1. – С. 104–108.

Деменкова Наталья Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: natashademenkova@rambler.ru.

Игнатова Мария Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 26 октября 2018 г.

DOI: 10.14529/law180412

ROLE OF THE MODERN ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN THE FORMATION OF LEGAL CONSCIOUSNESS

N. G. Demenkova, M. S. Ignatova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article analyzes the category of "legal consciousness" and studies the influence of the system of administrative legislation on the formation of a developed legal consciousness in Russia. Describing the content of legal consciousness, the authors note that a developed legal consciousness is embodied not only in the outwardly legitimate behavior of members of society, but in the behavior based on awareness of the importance and necessity of law, belief in its justice and value.

The authors point out the division of legal consciousness into types based on semantic ideas, and speak about the existence of four main types of legal consciousness: constitutional, administrative, criminal and civil. At the same time, administrative legal consciousness embodies the basic ideas, beliefs, values, goals, concepts related to public administration, the activities of the executive branch and the relevant state bodies (their officials), the sphere of law enforcement, as well as the implementation of administrative proceedings.

The authors emphasize that for the formation of a developed positive administrative legal consciousness, such characteristics of administrative legislation as systemic, stability, efficiency, consistency and consistency of legal norms, as well as the subsequent uniformity of enforcement, are important.

A number of system-forming problems that hinder the formation of a developed positive legal consciousness are highlighted. First, it is the situational and instability of administrative legislation in general and the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in particular. Secondly, the personal responsibility of subjects of administrative and legal relations for the state of law and order in the state. Thirdly, the abundance of administrative regulations that shift the emphasis on technical and not the substantive component of the process of application of the law. Fourth, the imbalance of interests of the individual and the state.

In this regard, the article suggests some directions for the development and systematization of administrative legislation.

Keywords: *legal consciousness, types of legal consciousness, system of administrative legislation.*

References

1. Granat N. L. *Pravovoye vospitaniye: ponyatiye, metody i formy ego osushchestvleniya* [Legal education: the concept, methods and forms of its implementation]. *Obshchaya teoriya prava* [The general theory of law. V 3-kh t.]. Moscow, 2007, Vol. 3, 698 p.
2. Komarov S. A., Mal'ko A. V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, 2001, 448 p.
3. Lukasheva E. A. *Pravosoznaniye i zakonnost' v sotsialisticheskom ob-shchestve (ideologicheskiye i sotsial'no-psikhologicheskiye faktory obespecheniya zakonnosti): avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk* [Legal conscience and legality in a socialist society (ideological and socio-psychological factors ensuring the rule of law). Author's abstract Diss. Doct. (Law)]. Moscow, 1973, 29 p.
4. Osipov M. YU. [The main factors affecting legal consciousness and legitimate behavior]. *Yuridicheskie zapiski* [Legal notes], 2013, no. 1, pp. 9–16. (in Russ.)
5. Rybakov V. A. [Sense of justice: the question of the concept]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of Omsk University. Series "Right"], 2015, no. 3 (44), pp. 23–28. (in Russ.)
6. Starilov YU. N. [Modernization of legislation on administrative offenses: prerequisites, opportunities and prospects]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya i praktika* [Law and order: history, theory and practice], 2015, no. 1 (4), pp. 20–27. (in Russ.)
7. Stroyeva O. A. [Typological properties of legal consciousness]. *Yuridicheskij mir* [Legal world], 2014, no. 4, pp. 62–67. (in Russ.)
8. Fogel'son YU. B. [Legal Awareness of Russian Judges and Its Reflection in the Judicial Practice of High Courts]. *Zakon* [Law], 2018, no. 1, pp. 108–126. (in Russ.)
9. CHikin L. A. [Features of the formation of legal consciousness in Russia]. *Vestnik severnogo (arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: gumanitarnye i social'nye nauki* [Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences], 2012, no. 1, pp. 104–108. (in Russ.)

Natalja Gennadjevna Demenkova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Management and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: natashademenkova@rambler.ru.

Marija Sergeevna Ignatova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Management and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

References 26 October 2018.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Деменкова, Н. Г. Роль современного административного законодательства в формировании правосознания / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 4. – С. 68–74. DOI: 10.14529/law180412.

FOR CITATION

Demenkova N. G., Ignatova M. S. Role of the modern administrative legislation in the formation of legal consciousness. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 4, pp. 68–74. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180412.