УДК 342.9:614.283

БОЛОТИН И.В.

Принципы административного права в механизме правового регулирования обеспечения наркологической безопасности общества

Статья посвящена роли и месту принципов административного права в механизме административно-правового регулирования обеспечения наркологической безопасности общества.

Ключевые слова: административное право, юридические средства, наркологическая безопасность, механизм правового регулирования, принципы административного права, государственная политика, юридическая ответственность, нормотворчество.

Совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения, представляет собой механизм правового регулирования[1].

Механизм административно-правового регулирования относится к числу сложных социально-правовых явлений и в силу этого обладает внутренней организацией (структурой).

По мнению Н.В. Макарейко, «механизм административно-правового регулирования – это система административно-правовых средств, которые, воздействуя на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государства, выделяя при этом следующие его элементы:

– принципы административного права;

– административно-правовые нормы;

– акты официального толкования норм административного права;

– акты применения норм административного права;

– административно-правовые отношения[2].

При этом, по мнению В.А. Юсупова, под принципами административного права следует понимать основные начала (комплексы идей), характеризующие его содержание, закрепляющие закономерности развития и определяющие механизм административно-правового регулирования, управленческих отношений[3].

Принципам административного права характерны следующие черты:

– они определяют юридическую природу административного права;

– устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления;

– закрепляются посредством административно-правовых норм;

– являются ориентиром для выработки административно-правовых норм;

– выступают средством ликвидации пробелов в административно-правовом регулировании управленческих отношений;

– обусловлены уровнем развития общества и государства.

Принципы права и всего механизма правового регулирования выступают в качестве «идейной пружины»[4], основных начал, характеризующих содержание норм, правоприменительных актов, главные направления их функционального воздействия на общественные отношения[5].

Анализ действующего административно-правового законодательства, практики его реализации и специальной юридической литературы позволяет выделить следующие принципы административно-правого регулирования в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

1 Принципы, объективированные в нормах закона.

2. Принципы, нашедшие свое отражения в политических актах.

3. Концептуальные принципы научно-правовых доктрин.

4. Системообразующие принципы нормотворческого процесса.

5. Организационные принципы, присущие любому процессу управленческой деятельности.

К числу первых мы можем отнести:

во-первых, конституционные принципы, и в первую очередь принцип законности;

во-вторых, общепризнанные принципы международного права в области противодействия незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров;

в-третьих, принципы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту, в первую очередь закрепленные в ч. 2 ст. 4 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» и в ряде других правовых и политических актах;

в-четвертых, принципы, закрепленные законодательством об административных правонарушениях;

и, в-пятых, принципы деятельности субъектов антинаркотической деятельности, объективированные в законах, регулирующих их деятельность (напр., глава II ФЗ «О полиции»).

Следует отметить, что правовые принципы – неотъемлемый элемент системы права и системы законодательства, определяющий ее содержание. При этом правовыми принципами являются лишь такие идеи, которые обладают законодательной закрепленностью и нормативностью, отражают юридические закономерности и связи, а не какое-либо свойство, признак, компонент правовых явлений.

Представляет собой интерес точка зрения А.Н. Чуракова, который, анализируя действующее законодательство и особенности развития права в целом, сделал вывод о том, что принципами юридической ответственности являются законность, справедливость, целесообразность и гуманизм, поскольку они обладают всеми признаками, необходимыми для того, чтобы какое-либо нормативное положение было признано принципом права. Но при этом он отмечает, что «выделение иных принципов юридической ответственности, видимо, следует признать необоснованным, так как они не обладают всеми признаками правовых принципов и либо являются принципами других правовых институтов (право на защиту, состязательность, презумпция невиновности), либо не носят универсального характера (ответственность за вину, персонифицированность), относятся к иным правовым явлениям, в частности к правоприменению (неотвратимость, своевременность, недопустимость удвоения), либо вообще носят характер не принципа, а сущности явления (правомерность)» [6].

Правовой политике присущи специфические принципы, которые характеризуются тем, что они, с одной стороны, соответствуют принципам политики и права, а с другой, обладают определенными особенностями, обеспечивающими их развитие, распространение на все отрасли права и разновидности политики государства, в том числе и административной антинаркотической политики.

В числе таких специфических принципов выделяются принципы научной обоснованности, системности, предсказуемости и планомерности правовой политики.

Ко второй группе исследуемых нами принципов относятся:

принципы, определенные Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года (п. 4), к которым относятся принципы законности, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, открытости, конкретности, системности, комплексности, упреждающего воздействия, обеспечения равенства всех перед законом и неотвратимости ответственности, опоры

на поддержку общества, недопустимости применения в Российской Федерации заместительных методов лечения больных наркоманией с применением наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I и II перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, а равно легализации потребления отдельных наркотиков в немедицинских целях;

принципы государственной политики профилактики наркомании и связанных с ней правонарушений[7], в основу которой положены принципы:

законности – недопущения при проведении профилактических мероприятий ограничения конституционных прав и свобод граждан, кроме случаев, установленных федеральными законами;

системности – разработки и проведения программных профилактических мероприятий на основе системного анализа развития наркоситуации в стране;

комплексности – организации межведомственного взаимодействия с участием общественных и религиозных объединений, специалистов в сфере профилактики, отдельных граждан, родителей и педагогов образовательных учреждений;

координации – достижения согласованности действий субъектов профилактической деятельности; приоритета мероприятий первичной профилактики – предупреждения первого употребления наркотиков, а также организации и заблаговременного проведения мероприятий в сочетании с адекватным увеличением их объема и интенсивности, прежде всего в интересах профилактики наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков; непрерывности обеспечения преемственности мероприятий, направленных на реализацию различных видов и направлений профилактики наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков;

универсальности – организации и проведения комплексных мероприятий с учетом возможности реализации различных видов и направлений профилактической деятельности;

целостности – единой стратегии профилактической деятельности, обусловливающей основные направления и конкретные мероприятия.

Что касается концептуальныех принципов научно-правовых доктрин, то, по справедливому утверждению В.А. Юсупова, «принципы административного права формируются под непосредственным влиянием его теории, отражающей взгляды ученых-юристов на процесс и особенности правового регулирования государственного управления». При этом, разумеется, всегда учитывается уровень достижений в общей теории государства и права и соприкасающихся специальных государственно-правовых дисциплинах[8].

Так, С.С. Алексеев различает общие принципы права, отраслевые принципы и правовые аксиомы. Общие принципы, по его мнению, включают в свое содержание социально-экономические, политические, идеологические, политико-национальные и нравственные начала. Из их содержания ученый выделяет общие правовые принципы: законности, справедливости, юридического равенства (всеобщности правосубъектности), социального и гражданского долга, объективной истины, ответственности за вину[9].

Отраслевые принципы делятся на общие отраслевые, межотраслевые и специфические отраслевые.

Правовыми аксиомами характеризуются положения, которые имеют для права значение непреложных истин (например, нельзя осуждать дважды за одно и то же правонарушение)[10].

Система норм административного права выступает как ведущая часть управленческой воли государства, в которой закрепляются ее общие принципы. Вместе с тем в каждой индивидуальной норме концентрируется не весь комплекс принципов, а лишь отдельные исходные начала или их элементы, имеющие с точки зрения субъекта нормотворчества непосредственное отношение к объекту регулирования.

Системообразующие принципы выражают объективные закономерности построения системы нормотворчества, в том

числе и в области создания антинаркотической нормативно-правовой базы.

Например, к таким принципам Ю.Е. Сысоев относит[11]:

1. Принцип социальной ориентации, означающий, что нормотворческие решения должны быть направлены на обеспечение социальных интересов. По своему социальному содержанию нормотворчество как особый вид управленческой деятельности направлено на создание нормативной основы управления социальными процессами.

2. Принцип демократизма, являясь системообразующим принципом нормотворчества, с одной стороны, предполагает конструктивное сотрудничество государственных структур и гражданского общества в рассматриваемой сфере, а с другой – требует, чтобы нормотворческая деятельность государственных органов опиралась на широкую базу социального ожидания, согласия и поддержки принимаемых решений. Это необходимое условие согласия и единства в обществе, важный фактор эффективности принимаемых правовых норм.

3. Принцип законности состоит в том, что сама нормотворческая деятельность должна соответствовать основным требованиям права, осуществляться в предусмотренных правовых и организационных формах и процедурах, в рамках строго установленной компетенции субъектов нормотворчества.

4. Принцип системности нормотворчества проявляется в двух аспектах, с одной стороны, он требует органически увязывать новые нормативные предписания с нормами действующих правовых актов, учитывая системный характер действующего законодательства, а с другой стороны, предполагает системный подход к организации самой нормотворческой деятельности, направленной на обновление и совершенствование позитивного права.

5. Принцип научной обоснованности в качестве системообразующего начала предполагает учет в процессе нормотворчества современных научных достижений в правовой и иных сферах общественной жизни; выявление передового отечественного и зарубежного опыта; составление на этой основе прогноза эффективности действия проектируемых правовых норм и экспертизу проекта нормативного правового акта.

6. Принцип оптимальности нормотворчества предполагает, во-первых, необходимость сбора всесторонней информации для принятия нормотворческих решений, рассматривая при этом все возможные варианты решений и выбирая из них наилучший, наиболее эффективный в данных условиях; а во-вторых, оптимальную организацию нормотворчества, использование оптимальных организационных процедур, обеспечивающих эффективность нормотворческого процесса и в конечном итоге эффективность всего правового регулирования.

7. Принцип иерархичности нормотворчества. Поскольку вся действующая система законодательства построена на принципе иерархичности, то в процессе нормотворчества недопустимо, чтобы вновь создаваемые нормы права вступали в противоречие с уже действующими нормами высшего уровня данной иерархии.

К числу организационных принципов в первую очередь необходимо отнести учет принципов научности в государственном управлении, прием во внимание прогнозов развития системы управления и административного законодательства; наличие в норме права установки на оптимизацию и корреляцию функций управления; соблюдение в процессе нормотворчества правил законодательной техники; налаживание рациональных правоинформационных связей между субъектами управления; обеспечение режима законности.

Проблема результативности правоприменения охватывает ряд вопросов организационно-правового характера. Это принципы эффективности организации работы правоприменительных органов, вырабатываемых актов и быстрота их доведения до адресата, воспитательного воздействия правоприменительной деятельности на управляемые субъекты.

Здесь также необходимо отметить принцип оперативности и профессионализма субъектов антинаркотической деятельности.

Таким образом, являясь неотъемлемым элементом механизма административно-правового регулирования, принципы административного права выступают в качестве основных начал, характеризующих содержание норм, правоприменительных актов, главные направления их функционального воздействия на общественные отношении в сфере обеспечения наркологической безопасности общества.

[1] См., напр.: Алексеев А.А. Общая теория права: учебн. 2-е изд. перераб и доп. М.: Т.К ВЕЛБИ, Изд-во Проспект, 2008. С. 267.

[2] См. напр.: Административное право: Часть первая. Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 36.

[3] Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юридическая литература, 1985. С. 33.

[4] Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 225.

[5] Алексеев С.С. Общая теория права. Т. I. М.: Юридическая литература, 1981. С. 261–262.

[6] Чураков. А.Н. Принципы юридической ответственности. Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 188.

[7] Концепция государственной политики профилактики наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации (Одобрена решением Государственного антинаркотического комитета от 03.12.2008 № 3).

[8] Юсупов В.А. Указ. труд. С. 33.

[9] См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 102–112.

[10] См.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 145–217.

[11] Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества. Автореф. дис. .... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 16–17.